

N° 406

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 février 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les **relations** entre la Hongrie et l'Union européenne,*

Par M. Michel BILLOUT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Eric Bocquet, Mme Françoise Boog, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE ET LÉGISLATIVE CONTESTÉE	9
A. L'INCERTITUDE CONSTITUTIONNELLE	9
1. <i>Le Quatrième amendement : une nouvelle remise en question des standards démocratiques</i>	9
a) Une volonté d'affaiblir la Cour constitutionnelle	9
b) L'expression constitutionnelle du « double discours » à l'égard de l'Union européenne ?	11
2. <i>Le Cinquième amendement : correction ou effet d'annonce ?</i>	13
a) Un Quatrième amendement unanimement critiqué	13
b) Une prise en compte partielle des objections européennes	14
3. <i>Quel poids pour les contrepouvoirs ?</i>	16
a) La presse	16
b) Les contre-pouvoirs institutionnels	17
B. LE SUCCÈS ANNONCÉ DU FIDESZ ?	18
1. <i>Un cadre juridique favorable au Fidesz ?</i>	19
2. <i>Une opposition unie ?</i>	20
II. UN REBOND ÉCONOMIQUE ÉPHÉMÈRE ?	23
A. UN BILAN ÉCONOMIQUE EN TROMPE L'ŒIL	23
1. <i>Les limites d'une politique en faveur de la demande dans un pays dépendant de l'extérieur</i>	23
2. <i>Une situation financière qui demeure fragile</i>	24
3. <i>Quelle politique économique pour demain ?</i>	26
B. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES SUR L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE	27
1. <i>Les difficultés du secteur bancaire</i>	27
2. <i>Une politique énergétique sujette à caution</i>	29
a) La distribution : une activité non lucrative ?	29
b) Le projet Paks 2.....	31
III. DES RELATIONS APLANIES AVEC L'UNION EUROPÉENNE ?	35
A. UN DOUBLE DISCOURS PERMANENT À L'ÉGARD DE L'UNION EUROPÉENNE	35
1. <i>Une rhétorique anti-européenne à usage interne</i>	35
2. <i>Un réel engagement européen</i>	36
B. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE « HÉTÉRODOXE » ET SON APPRÉCIATION PAR L'UNION EUROPÉENNE	37
1. <i>La levée de la procédure pour déficit excessif</i>	37

<i>2. La pratique économique du gouvernement est-elle compatible avec le droit communautaire ?.....</i>	39
C. UN CHANGEMENT DE PERCEPTION ?.....	43
CONCLUSION	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49

Les élections législatives du 6 avril 2014 devraient permettre aux Hongrois de se déterminer sur la « révolution par les urnes » entreprise par le gouvernement Orbán depuis quatre ans. Une nouvelle constitution et plus de huit cents lois ont été adoptées entre temps, suscitant de nombreuses réserves de la part de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, tant certaines remettaient en cause les normes communément admises en matière de droits de l'Homme. L'impression d'un repli identitaire s'est également fait jour, peu en phase avec l'appartenance à ces deux organisations.

La commission des affaires européennes s'était émue en juillet 2012 de certaines des mesures adoptées par le gouvernement hongrois, s'inquiétant de leur inadéquation avec les engagements européens du pays. L'adoption d'un Quatrième amendement à la Constitution en mars 2013 a confirmé ses doutes sur la stratégie menée et la sincérité du discours officiellement pro-européen du Premier ministre hongrois.

La menace d'un nouveau contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne a heureusement conduit le gouvernement à réviser sa position, avec le vote d'un Cinquième amendement à la Loi fondamentale. Dans le même temps, il a su mettre en avant ses résultats économiques : retour de la croissance, levée de la procédure pour déficit excessif, pour légitimer en partie la politique non orthodoxe qu'il mène dans ce domaine. Le contexte a par ailleurs changé : si la question hongroise était à l'agenda des institutions européennes jusqu'à la fin du premier semestre 2013, elle ne fait plus aujourd'hui figure de priorité au sein d'un Conseil européen entièrement tourné vers la lutte contre la crise économique et financière et d'une Commission européenne en fin de mandat.

C'est dans ce cadre que la commission des affaires européennes a organisé un déplacement à Budapest les 17 et 18 décembre 2013. Ce rapport tire les enseignements des entretiens organisés sur place.

La Hongrie en quelques chiffres

Superficie : 93 032 km²

Population : 9 949 000 habitants

Densité : 108 habitants au km²

PIB (2013) : 98,38 milliards d'euros

PIB par habitant en SPA (2013) : 16 800 €¹

Taux de croissance (2013) : 0,7 %

Solde budgétaire (2013) : - 2,9 %

Taux d'endettement (2013) : 80,7 %

Taux de chômage (2013) : 9,5 %

Principaux clients : Allemagne (28,3 %), Royaume-Uni (6 %), Italie (5,5 %), France (5 %), Autriche (5 %), Slovaquie (4 %), Roumanie (4 %), Pologne (4 %)

Principaux fournisseurs : Allemagne (27 %), Russie (7 %), Autriche (6 %), Chine (5 %), Italie (5 %), France (4 %), Pays-Bas (4 %), Pologne (4 %), Japon (2,9 %)

¹ Exprimé en standard de pouvoir d'achat, c'est à dire corrigé des effets de change et de prix.

I. UNE PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE ET LÉGISLATIVE CONTESTÉE

A. L'INCERTITUDE CONSTITUTIONNELLE

L'adoption de la Loi fondamentale et de certaines lois cardinales hongroises en 2011 et 2012 ont conduit la Commission européenne et le Conseil de l'Europe à s'interroger sur la compatibilité des normes adoptées avec les standards européens, qu'il s'agisse de la loi sur les médias, du statut du gouverneur de la Banque centrale, des nominations au sein de l'agence de protection des données ou de l'abaissement de l'âge de départ en retraite des juges. L'ouverture de procédures d'infraction devant la Cour de justice de l'Union européenne ou l'adoption de positions fortes de la part de la Commission de Venise ou du Parlement européen ainsi que les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle ont conduit le gouvernement hongrois à réviser ses positions initiales. Ces avancées ont cependant été remises en cause par l'adoption le 11 mars 2013 du Quatrième amendement à la Loi fondamentale.

1. Le Quatrième amendement : une nouvelle remise en question des standards démocratiques

Présenté comme un amendement technique, le texte a surpris par son ampleur : 15 pages, là où la Constitution en comptait initialement 45. De fait, présenter ce texte comme un simple « amendement » a pu paraître exorbitant, alors qu'il aborde un très grand nombre de sujets allant de la situation des sans-abris au rôle de la Cour constitutionnelle en passant par la criminalisation du parti communiste hongrois et des formations qui lui ont succédé.

L'adoption d'un quatrième amendement treize mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale a également suscité un certain nombre d'interrogations quant à la valeur d'un texte réécrit régulièrement par le pouvoir en place.

a) Une volonté d'affaiblir la Cour constitutionnelle

Ce texte affaiblissait en premier lieu le rôle de la Cour constitutionnelle hongroise, qui incarnait depuis quelques mois le seul véritable contre-pouvoir institutionnel. C'est en effet la Cour constitutionnelle qui, en décembre 2011, a rendu un arrêt annulant plusieurs dispositions de la loi sur les médias, en particulier celles concernant le contenu des médias et la protection des sources d'information des journalistes. Le juge constitutionnel hongrois avait également invalidé, le 16 juillet 2012, l'abaissement immédiat de l'âge de départ en retraite des juges, procureurs et notaires de 70 à 62 ans. Ce dispositif, assimilable par bien des aspects à une véritable purge des

services judiciaires – 1/3 des juges de la Cour suprême étaient ainsi renouvelés et 1 200 juges étaient promus –, a également été jugé contraire au droit communautaire par la Cour de justice de l'Union européenne le 6 novembre 2012. Les juges se sont alors vus offrir la possibilité de demander leur réintégration à leur poste d'origine, d'intégrer un autre poste disponible ou de partir à la retraite moyennant une compensation financière. Cette dernière option a été la plus utilisée. L'âge de départ en retraite a été dans le même temps porté à 65 ans à l'horizon 2022, via un abaissement progressif d'ici là. Compte-tenu de ces éléments, la Commission européenne a clôturé officiellement la procédure qu'elle avait engagée.

La Cour constitutionnelle hongroise avait, par ailleurs, annulé le 26 février 2013 plusieurs points de la loi sur les Églises entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Aux termes de ce texte, l'octroi du statut d'Église et donc des financements publics concomitants relève du Parlement. Le juge constitutionnel a estimé que la procédure n'était pas équitable, la loi n'obligeant pas les parlementaires à justifier leurs décisions. Le texte ne prévoyait pas, en outre, de voie de recours pour les communautés qui se voient refuser le statut d'Église. 17 communautés religieuses n'ont pu bénéficier de ce statut depuis l'entrée en vigueur de la loi.

La Cour a également invalidé un certain nombre de dispositions législatives récentes comme la limitation de la publicité politique aux seuls médias publics ou encore les mesures contre les sans-abris. La Cour constitutionnelle s'était, en outre, montrée réservée sur une définition légale de la famille, fondée exclusivement sur le mariage et sur la relation entre parents et enfants, qu'elle jugeait trop restrictive.

Le juge constitutionnel avait de surcroît remis en cause la réforme électorale souhaitée par le gouvernement. Elle avait ainsi invalidé une disposition encadrant l'inscription sur les listes électorales.

Pour couronner le tout, le 28 décembre 2012, la Cour a censuré une large partie des dispositions transitoires censées accompagner le changement constitutionnel. Ces dispositions transitoires reprenaient une large partie des dispositions contestables des lois organiques. Invitée par le commissaire hongrois aux droits fondamentaux à vérifier la compatibilité de ces dispositions transitoires avec la Constitution, la Cour a estimé que le Parlement avait outrepassé son pouvoir législatif en adoptant des dispositions qualifiées de transitoires alors qu'elles avaient pourtant vocation à durer. Plus des deux tiers des dispositions concernées présentaient aux yeux de la Cour un caractère permanent et général.

Les autorités hongroises ont présenté le Quatrième amendement comme un renforcement des pouvoirs du juge constitutionnel, en mettant en avant deux points. Le premier concerne sa saisine, désormais ouverte au président de la Cour suprême et au Procureur général. Il est cependant possible de douter de l'usage qui en sera fait par ces personnalités nommées

par le pouvoir en place. Le deuxième argument tenait à la possibilité reconnue à la Cour d'exercer un contrôle formel sur les futurs amendements apportés à la Loi fondamentale. Cette possibilité n'est pourtant pas véritablement nouvelle, puisque la Cour l'exerçait déjà de façon coutumière.

Cette augmentation en trompe l'œil des pouvoirs de la Cour ne peut occulter une disposition préoccupante, qui interdit au juge constitutionnel de se référer à une jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale, soit le 1^{er} janvier 2012. Il s'agit bien là d'un réel affaiblissement de cette juridiction, qui modifie l'équilibre des pouvoirs et n'est pas sans conséquence sur l'adéquation de la Hongrie aux valeurs fondamentales de l'Union européenne. La jurisprudence de la Cour est souvent qualifiée de « Constitution invisible ». Elle a permis de définir un certain nombre de valeurs communes, pas forcément inscrites au sein de la Loi fondamentale. L'interdiction de la peine de mort a ainsi pour seule base juridique en Hongrie une décision de la Cour constitutionnelle datant de 1991. La Cour va devoir établir un nouveau corpus jurisprudentiel, alors que sa composition est de plus en plus dictée par des impératifs politiques.

L'encadrement des pouvoirs de la Cour constitutionnelle se situe en effet dans une tendance déjà préoccupante. Aux termes de la nouvelle Constitution, ses 15 membres – contre 11 auparavant – et son président sont élus à la majorité des deux tiers par le Parlement pour un mandat de 12 ans. L'article 37.4 de la Constitution limite, en outre, le contrôle de la Cour sur les lois touchant au budget de l'État tant que la dette publique dépasse 50 % du PIB, ce qui est le cas actuellement.

b) L'expression constitutionnelle du « double discours » à l'égard de l'Union européenne ?

Le législateur a considéré que la censure du 28 décembre 2012 sur les dispositions transitoires était motivée par des considérations formelles. À ses yeux, le juge avait simplement estimé que les dispositions transitoires ne l'étaient pas et n'avait pas spécialement visé la constitutionnalité des dispositions en tant que telles. Cette analyse ne résiste pourtant pas à l'examen de la jurisprudence récente de la Cour sur la teneur des mesures contestées. Ces dispositions avaient d'ailleurs été largement critiquées par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe. Toujours est-il que le Quatrième amendement a réintroduit l'ensemble des dispositions transitoires en les inscrivant dans la Constitution. Il constitutionnalisait ainsi des principes pourtant considérés par le juge comme contraires à la Loi fondamentale quelques semaines plus tôt : il en va ainsi des mesures limitant la publicité politique aux seuls médias publics, des dispositions censurées de la loi sur les Églises ou celles interdisant les sans-abris au sein de certains lieux publics. Ces dispositions avaient dès lors une valeur constitutionnelle et ne pouvaient donc plus être contestées devant la Cour constitutionnelle.

Cette constitutionnalisation excessive était déjà au cœur des réserves exprimées par les organes européens lorsqu'ils avaient examiné début 2012 la Loi fondamentale et les lois cardinales qui l'accompagnent. **Si la Constitution prescrit une politique, quel choix démocratique reste-t-il aux électeurs ?** Le Quatrième amendement renforce cette tendance puisqu'il oblige le président de la République à signer les changements constitutionnels, en lui laissant seulement un droit de veto pour les questions formelles.

Le double discours à l'égard de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe prend, en outre, un nouveau tour avec le Quatrième amendement.

Après des échanges avec la Commission de la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, dite Commission de Venise, les autorités hongroises avaient ainsi accepté d'amender leur réforme du système judiciaire local, en encadrant notamment les pouvoirs disproportionnés du président de l'Office national des magistrats. Or, le Quatrième amendement introduit dans la Constitution certaines des dispositions contestées. La possibilité pour le président de l'Office de dépayser, de façon discrétionnaire, une affaire est ainsi désormais inscrite dans la Constitution alors que l'encadrement du pouvoir d'administration du président de l'Office par un collège de magistrats, souhaité par la Commission de Venise, relève de la loi ordinaire et pourra donc être facilement modifié. Le président de l'Office est élu par le Parlement. Il s'agit à l'heure actuelle de Mme Tünde Hendo, épouse de József Szájer, député européen *Fidesz* et rédacteur de la Constitution.

De même, les lois sur les médias adoptées en 2010 avaient été sensiblement révisées sous la double pression de la Cour constitutionnelle et des instances européennes : des négociations jugées positives par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe sont d'ailleurs encore en cours. Or, le quatrième amendement constitutionnalisait une disposition ambiguë limitant l'usage de la liberté d'expression dès lors qu'elle serait supposée violer la dignité de la nation hongroise, concept dont la portée reste à préciser. Une disposition semblable – qui avait alors seulement une valeur législative – avait déjà été censurée par la Cour constitutionnelle hongroise en 1992 et 2004. Le Quatrième amendement limitait par ailleurs aux seules périodes électorales l'accès libre et égal aux médias.

Le cas de la loi sur les « contrats étudiants » est également emblématique de ce double discours à l'égard des instances européennes. Les autorités souhaitent que les étudiants hongrois qui ont été subventionnés par l'État pour leurs études travaillent en retour en Hongrie pour une durée égale au double de leur temps de formation : six ans pour une licence de trois ans par exemple. Face aux réserves de la Commission européenne qui estimait le dispositif contradictoire avec le droit communautaire et envisageait de lancer une procédure contentieuse, Budapest s'est engagé à apporter des éléments de réponse. Il a pourtant dans le même temps

constitutionnalisé le principe même de la loi au travers du quatrième amendement.

Le Quatrième amendement anticipait de façon générale un affrontement à venir avec les organisations européennes puisqu'il prévoit la mise en place de taxes spéciales pour financer d'éventuelles amendes de la Cour de justice européenne.

2. Le Cinquième amendement : correction ou effet d'annonce ?

a) Un Quatrième amendement unanimement critiqué

Les débats précédant l'adoption puis le vote du Quatrième amendement ont déclenché une réaction immédiate des principales institutions européennes. Le secrétaire général du Conseil de l'Europe et le président de la Commission européenne, après avoir émis des réserves sur ce texte séparément les 6 et 8 mars 2013, ont ainsi adopté une déclaration conjointe le 11 mars prenant acte de l'adoption du Quatrième amendement et rappelant les préoccupations que suscitait cette modification de la Loi fondamentale au regard du principe de l'état de droit, du droit de l'Union européenne et des normes du Conseil europ en¹. Le Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme s'était associé à ces réserves le 15 mars².

Dans une lettre adressée au Premier ministre hongrois le 12 avril 2013, le président de la Commission étaye ses réserves en ciblant trois dispositions :

- La réintroduction des dispositions transitoires pourtant annulées par la Cour constitutionnelle ;
- La création de la taxe visant à faire supporter au contribuable le paiement d'amendes ou de sanctions arrêtées par la Cour de justice de l'Union européenne ;
- Les pouvoirs octroyés au Président de l'Office national des juges³.

La Commission a également émis des doutes sur la limitation de la publicité politique aux seuls médias publics, réputée restreindre la liberté d'expression.

La Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, dite Commission de Venise, sollicitée sur le Quatrième

¹ *Statement from the President of the European Commission and the Secretary General of the Council of Europe on the vote by the Hungarian Parliament of the Fourth amendment to the Hungarian Fundamental Law*

² *Hongrie : inquiétude de l'ONU après l'adoption d'un amendement à la Constitution*

³ *La Commission européenne exprime une nouvelle fois ses préoccupations au sujet du Quatrième amendement de la Loi fondamentale hongroise / Commission Européenne - IP/13/327*

amendement, a, quant à elle, estimé le 14 juin 2013 que ces modifications constituaient une menace pour la justice constitutionnelle en Hongrie. La révision de la Constitution est, selon elle, le résultat d'une vision instrumentale de la Constitution par la majorité au pouvoir, au terme de laquelle la distinction entre le processus de décision fondé sur la Loi fondamentale et la politique ordinaire est abolie¹.

L'annonce, le 8 juin 2013, par le gouvernement hongrois d'un nouveau texte revenant sur la constitutionnalisation de la taxe pour le financement des amendes internationales et sur les pouvoirs octroyés au président de l'Office a cependant conduit la Commission européenne à modérer ses critiques.

b) Une prise en compte partielle des objections européennes

Le Cinquième amendement à la Loi fondamentale hongroise a ainsi été adopté par le Parlement le 16 septembre 2013. Il poursuit deux objectifs : répondre aux objections du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne sur le Quatrième amendement et permettre la fusion entre la Banque centrale hongroise et l'Autorité de supervision financière, la *Pszaf*. La fusion de la Banque centrale hongroise et de l'agence de supervision financière est ainsi effective depuis le 1^{er} octobre 2013. La Banque centrale est également désormais responsable de la protection des consommateurs.

La modification constitutionnelle supprime la possibilité pour le président de l'Office judiciaire national de dépayser un dossier. Le gouvernement se voit, par ailleurs, privé de la possibilité de créer une taxe *ad hoc* destinée à financer d'éventuelles amendes délivrées par une cour de justice internationale. L'interdiction pour les partis politiques de faire campagne dans les médias commerciaux est, elle aussi, levée. Médias publics et privés devront désormais assurer cette campagne à titre gratuit. La révision constitutionnelle revient également sur le statut des communautés religieuses, désormais autorisées à se former librement, sans autorisation du parlement. Un tribunal sera chargé de déterminer si la communauté peut accéder au statut d'Église et donc disposer des avantages fiscaux concomitants.

Conçu comme un message d'apaisement à l'égard des Européens, le Cinquième amendement ne limite pas totalement la possibilité pour le gouvernement de réintroduire certaines des dispositions contestées par la loi ordinaire ou au sein des lois cardinales.

La loi de stabilité financière en cours d'adoption devrait ainsi prévoir la taxe sur les amendes internationales. Le principe du dépaysement des procès est, quant à lui, maintenu au sein de la loi sur la structure et l'administration de la justice, qui est elle-même une loi cardinale. Elle ne

¹ CDL-AD(2013)012-e *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013*

pourra donc être révisée qu'avec l'appui d'une majorité représentant les deux tiers du parlement. Le dépaysement reste toujours à la discrétion du président de l'Office national des magistrats. Restait une interrogation sur la structure même de l'Office national des magistrats, qui reste composé d'une seule personne chargée de gérer l'ensemble du secteur. Le Cinquième amendement prévoit que le Conseil national de la magistrature, qui dispose de déclinaisons locales, accompagne la prise de décision du président de l'Office.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la rédaction retenue en ce qui concerne les campagnes politiques au sein des médias. La gratuité imposée devrait ne pas inciter les médias privés à réserver une place aux formations politiques. L'accès aux médias publics reste, dans le même temps, difficile pour l'opposition.

En ce qui concerne l'interdiction faite, aux termes du Quatrième amendement, à la Cour constitutionnelle de se référer à sa jurisprudence passée, la Cour a elle-même estimé dans un arrêt rendu public le 12 juin 2013 qu'elle pouvait toujours le faire et les citer sous certaines conditions. L'arrêt du 12 juin visait les lois cardinales sur l'organisation des tribunaux qui, selon la Cour, n'auraient pas dû être adoptées à la majorité des deux tiers et ne seraient pas de niveau constitutionnel. Le Cinquième amendement a, par ailleurs, rallongé le délai imposé à la Cour constitutionnelle pour rendre sa décision à la suite de la requête d'un juge : elle disposera désormais de 90 jours contre 30 initialement.

Le Cinquième amendement témoigne d'une volonté réelle du gouvernement de faire cas de certaines objections formulées par la Commission européenne ou le Conseil de l'Europe. Elle doit, à ce titre, être saluée. Il n'en demeure pas moins que la pratique du pouvoir peut laisser penser qu'un certain nombre de ces mesures contestées pourront être réintroduites d'une autre manière dans le corpus législatif hongrois. La procédure législative elle-même favorise l'adoption rapide de mesures contestables sans véritable débat, puisque l'examen du texte n'excède jamais 48 heures. Les propositions de loi ne donnent pas lieu par ailleurs à un examen en commission. Un certain nombre de projets gouvernementaux ont ainsi été « repris » par des parlementaires pour accélérer la procédure : c'est notamment le cas de la réforme de la distribution de tabac. 822 lois ont ainsi pu être adoptées en quatre ans. Les licenciements massifs opérés dans la fonction publique garantissent quant à eux au gouvernement un personnel conciliant. Il convient de relever que ces évictions ont été neutres financièrement puisque les primes de licenciement ont été taxées à 98 % par l'État.

3. Quel poids pour les contre-pouvoirs ?

a) La presse

Adoptée en 2010, la loi sur les médias a débouché sur la création du Conseil des médias. Composé de 9 membres et présidé par un proche du *Fidesz*, il est chargé d'attribuer et de renouveler les fréquences. Il peut également fixer des amendes visant les contenus des programmes. *Klubradio*, radio hostile au gouvernement, a constitué le premier cas emblématique traité par le Conseil des médias. Le refus du renouvellement de la fréquence de cette radio a débouché sur plusieurs décisions de justice invalidant la position de l'Autorité de régulation. Au terme d'un long marathon judiciaire, le Conseil des médias a finalement octroyé une licence permanente à *Klubradio* le 14 mars 2013. Cette décision illustre le retrait relatif de l'Autorité des médias suite à la révision de la loi la concernant. Celle-ci a d'ailleurs été jugée satisfaisante par le Conseil de l'Europe. Le Conseil des médias insiste désormais sur le fait que l'Autorité des médias ne peut s'autosaisir sur la teneur des articles parus dans la presse et qu'elle ne peut demander une correction qu'en cas de faute avérée.

Cette inflexion institutionnelle ne saurait pour autant dissimuler les difficultés que peut encore rencontrer la presse dans le pays.

Le gouvernement a, ainsi, procédé à de profonds changements au sein des médias publics. Le nombre de journalistes de l'agence de presse *MTI* a été divisé par quatre, passant de 200 à 50. Les dépêches de cette agence sont par ailleurs devenues gratuites, fragilisant le travail des agences indépendantes. Les médias privés (journaux, radios et, dans une moindre mesure, chaînes de télévision) sont, quant à eux, concentrés dans les mains d'oligarques proches du pouvoir. Ils constituent aujourd'hui une caisse de résonance pour les campagnes de communication menées par le gouvernement. Ces mêmes oligarques sont également les propriétaires des agences de communication utilisées par le gouvernement. 75 % de l'affichage publicitaire en Hongrie seraient ainsi gérés par la société de László Simicska, membre du *Fidesz*. Le gouvernement a d'ailleurs consacré, en 2012, 700 millions d'euros à la promotion de son activité. Cependant, à la veille du scrutin législatif d'avril 2014, les tarifs en matière d'affichage public demeurent opaques.

Le Conseil des médias s'estime, de son côté, incompétent pour évaluer l'impact des concentrations dans le secteur audiovisuel. Selon certains observateurs, il semble néanmoins clair que toute loi dans ce domaine ne pourrait condamner cette collusion de fait entre intérêts politiques et intérêts financiers.

Un projet de loi instaurant une taxe sur la publicité pourrait permettre de renforcer la pression du gouvernement sur les chaînes de télévision privées. Notamment en ce qui concerne TV2, à vendre depuis

plusieurs mois. Certains observateurs relèvent que cette taxe pourrait constituer un moyen de faire baisser le prix de vente de la chaîne afin de la faire passer entre les mains d'investisseurs proches du pouvoir. Les recettes attendues de cette taxe sont estimées à 18,3 millions d'euros.

Une réforme du Code pénal est par ailleurs intervenue le 5 novembre dernier, prévoyant une peine d'emprisonnement d'un an pour les réalisateurs de vidéos falsifiées et une peine de deux ans pour les diffuseurs. Cette loi fait suite à la manipulation d'une vidéo à des fins politiques. L'élection municipale partielle organisée à Baja le 22 septembre 2013 a été invalidée suite à des allégations de fraude visant le candidat du *Fidesz* dans un des bureaux de vote. Des vidéos postées sur internet sont venues étayer ces soupçons. Le nouveau scrutin, organisé le 13 octobre, a donné lieu à la publication d'un nouveau document sur le site de *HVG*, l'hebdomadaire économique le plus lu dans le pays. Cette vidéo montre des militants du *Fidesz* rémunérant des membres de la communauté rom pour aller voter. Ce document s'est avéré *in fine* être un faux, réalisé par un membre du *MSZP*, un des principaux partis d'opposition.

Dans ce contexte, l'indépendance de la presse demeure sujette à caution. Les médias publics, comme l'agence de presse hongroise, sont, depuis 2010, de véritables outils de communication au service du gouvernement alors que les médias privés se concentrent sur le divertissement. Reste, malgré ces difficultés, une presse d'opposition relativement vivante qui cherche de nouveaux moyens de communiquer via Internet. La question de son financement, également prégnante en France, passe par la promotion de modèles économiques alternatifs, à l'image du site d'information *Atlatszo*, financé par ses lecteurs. *In fine*, la plus grande menace qui pèse sur elle ne tient pas tant aux sanctions que peut prendre l'Autorité des médias que sur le risque de céder à une forme d'autocensure en vue de garantir certains de ses financements, dans une période marquée par une diminution des recettes publicitaires de 30 % en 2012. Cette baisse est liée pour partie au contexte économique, mais aussi à l'attitude de certaines sociétés qui ne souhaitent pas apparaître dans des journaux d'opposition alors qu'elles concourent pour des marchés publics.

b) Les contre-pouvoirs institutionnels

La procédure de nomination concernant la composition des principaux contre-pouvoirs étant de nature politique, il est à craindre, comme le relèvent un certain nombre d'organisations non gouvernementales, que l'indépendance de ceux-ci soit totalement remise en cause.

À la lumière de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle, il convient d'être un peu plus nuancé. La Cour s'est ainsi montrée très réservée sur l'action législative du gouvernement depuis son arrivée au pouvoir, et cela en dépit de la modification des règles encadrant

sa composition. Le Quatrième amendement censé, l'empêcher de recourir à la jurisprudence qu'elle a définie avant 2012, n'est absolument pas respecté par la Cour, comme en témoigne l'arrêt du 12 juin 2013.

Le rôle de la Cour suprême doit également être souligné, puisqu'elle a, le 17 décembre 2013, refusé subtilement d'appuyer le gouvernement dans sa politique à l'égard des banques. Le manque d'indépendance des tribunaux redouté à l'aune de la réforme judiciaire introduite par le gouvernement ne s'est, par ailleurs, pas toujours traduit dans les faits, comme en témoignent les décisions favorables à *Klubradio* rendues par la Cour d'appel de Budapest.

Le rôle du Président de la République ne doit pas non plus être occulté. M. János Áder, ancien député du *Fidesz* élu à la tête de l'État le 2 mai 2012, a déjà refusé de promulguer une dizaine de lois, dont deux textes particulièrement importants. Le premier concernait la réforme de la procédure électorale, qui obligeait les électeurs à s'enregistrer sur les listes électorales avant chaque scrutin. Le Code électoral prévoit simplement que les Hongrois en âge de voter n'ont qu'à se présenter le jour du vote munis des documents nécessaires. Leur identité est alors vérifiée à partir d'un registre national. Le projet fut *in fine* invalidé par la Cour constitutionnelle le 4 janvier 2013, suite à sa saisine par le Président de la République. Celui-ci a également refusé de signer et renvoyé au parlement, le 9 mai 2013, une loi sur l'accès aux informations publiques. Le texte limitait l'accès aux informations concernant les dépenses publiques à deux institutions – la Cour des comptes (ASZ) et le Bureau de contrôle gouvernemental (KEHI) – afin de combattre les "*abus de demandes de données*". L'opposition a vu dans cette proposition une atteinte à la liberté de la presse. Le chef de l'État a également estimé que la loi ne devrait pas mener à la restriction des données d'intérêt public. Le nouvel examen du texte par le parlement a cependant conduit au maintien du dispositif, qui peut apparaître contraire à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière, comme en témoigne un arrêt du 16 juillet 2013.

De fait, en dépit des réserves régulières du Président de la République, les contre-pouvoirs institutionnels semblent limités à la sphère judiciaire. L'absence de bicamérisme est ici clairement préjudiciable. Une seconde chambre aurait notamment pu tempérer certains excès en allongeant la procédure législative, et donc le temps du débat.

B. LE SUCCÈS ANNONCÉ DU FIDESZ ?

Les divisions de l'opposition, comme l'absence de « challenger » crédible face au Premier ministre, pourraient conduire au maintien du *Fidesz* à l'issue des prochaines élections législatives, organisées le 6 avril 2014. Les principales formations – MSZP, Egyutt-14 et DK – semblent peiner à contrer la communication du gouvernement et ne peuvent présenter un programme commun, notamment en matière économique. Le *Fidesz* semble avoir fait le

choix d'une campagne principalement centrée sur la baisse des « charges domestiques », mêlant discours anti-européen et condamnation des grands groupes étrangers. La victoire de la gauche en 2014 aurait comme conséquence, selon le Premier ministre, la formation d'un gouvernement par le « *grand capital international* », selon les mots employés lors du 25^e congrès du *Fidesz* les 28 et 29 septembre 2013.

Les enquêtes d'opinion donnent pour l'heure la victoire au gouvernement sortant. Les sondages soulignent cependant que 49 % des électeurs demeurent indécis. Par le passé, le *Fidesz*, donné largement victorieux dans les enquêtes d'opinion, avait finalement été battu à l'occasion des élections législatives de 2002. Certains observateurs relèvent, à ce titre, que l'indécision exprimée dans les sondages est plus marquée qu'auparavant et liée à la peur d'indiquer son intention réelle à un tiers. 25 % de ces indécis entendent en tout état de cause aller voter. Les méthodes retenues pour les enquêtes soulignent d'ailleurs combien il semble difficile, pour l'heure, d'obtenir une photographie valable de l'opinion : pour obtenir un échantillon fiable de 1 000 personnes, 6 000 personnes sont interrogées contre 2 000 à la veille du scrutin précédent.

1. Un cadre juridique favorable au *Fidesz* ?

La nouvelle loi de procédure électorale adoptée le 8 avril 2013 servira de cadre pour l'organisation de ce scrutin. Si celle-ci a pour partie anticipé l'introduction du Cinquième amendement en ce qui concerne la publicité dans les médias, elle ne répond pas à toutes les craintes sur un possible manque d'équité de traitement. La communication du gouvernement n'est ainsi pas encadrée pendant la campagne électorale. Aucune réglementation n'a en outre été introduite au sujet des panneaux publicitaires, dont une large part est contrôlée par des industriels proches du *Fidesz*. La composition du Comité national des élections chargé de superviser le scrutin est également sujette à caution. Outre un représentant par groupe parlementaire (quatre aujourd'hui) et un représentant par parti disposant d'une liste nationale entre quatre et cinq en fonction des alliances, sept personnalités sont nommées par le parlement à la majorité des deux tiers, ce qui laisse craindre un noyautage de cette instance par le *Fidesz*. Les mêmes réserves entourent les comités locaux chargés de vérifier les élections au niveau infra-national.

Le nombre de sièges sera en tout état de cause ramené à 199 pour ce scrutin, contre 386 lors du précédent. 106 sièges seront répartis au terme d'un scrutin uninominal à un tour. Les circonscriptions sont de taille à peu près similaire. Elles sont le fruit d'un redécoupage qui semble favorable en l'espèce au *Fidesz*. 93 sièges sont, quant à eux, répartis au scrutin de liste.

Adopté le 10 juin 2013, la loi sur le financement des campagnes électorales vient répondre aux lacunes de la réglementation existante.

Celle-ci ne permettait pas de financer raisonnablement l'activité des partis. En 2006, les 44 partis présents aux élections législatives ont ainsi dépensé en moyenne cinq fois plus que le montant autorisé. Le projet de loi présenté à l'automne 2012 prévoyait initialement la suppression des fonds publics destinés aux partis pour leurs dépenses de fonctionnement. Cette disposition a *in fine* été supprimée. Reste un mécanisme de financement qui dépend directement du nombre de candidats présentés. Un parti en mesure de présenter 199 candidats recevra ainsi 600 millions de forints (1,97 million d'euros). Cette disposition limite l'action des petits partis. Elle n'est pas non plus sans conséquences pour l'opposition dont les formations sont condamnées à s'unir si elles veulent bénéficier de ressources suffisantes pour la campagne, chacune d'entre elles ne pouvant pas présenter 199 candidats. C'est notamment à l'aune de cet argument financier qu'il convient d'analyser la mise en place d'une coalition *Együtt 2014 - MSZP* (parti socialiste) en octobre 2013. La plateforme *Együtt 2014* (Ensemble pour 2014 ou E 2014), constituée en parti en juin 2013 et classée au centre, réunit l'ancien Premier ministre Gordon Bajnai (2009-2010), l'organisation non gouvernementale *Szolidaritás*, conduite par M. Petre Konya, et le mouvement citoyen *MILLA* (*One million for democracy*) créé sur internet et dirigé par M. Péter Juhász.

2. Une opposition unie ?

Cette coalition a été étendue le 14 janvier 2014 aux principales forces d'opposition et devrait en conséquence regrouper, outre le *MSZP* et *Együtt 2014*, les formations *Dialogue pour la Hongrie* - qui disposait déjà d'un accord avec *Együtt 2014* -, le *Parti libéral hongrois* (MLP) - ancien allié du parti socialiste en 2002 - et surtout la *Coalition démocratique* (DK) de l'ancien Premier ministre socialiste Ferenc Gyurcsány (2004-2009). Seul, le petit parti écologiste *LMP* ne participe pas à cette « coalition des forces d'opposition démocratiques », selon la formule retenue par ses promoteurs. Cette alliance aura pour tête de liste, lors du scrutin, l'ancien secrétaire d'État Attila Mesterházy, président du *MSZP*. Un grand nombre d'anciens ministres des gouvernements en fonction entre 2002 et 2010 sont par ailleurs candidats. M. Gyurcsány se retrouve ainsi en troisième position sur la liste d'opposition, prêtant ainsi le flanc aux critiques visant le retour d'une équipe pourtant largement discréditée en 2009. L'ancien Premier ministre avait alors été contraint à la démission suite à la publication dans la presse d'une intervention devant son parti dans laquelle il confiait continuellement mentir pour se maintenir au pouvoir. Cette intervention avait conduit à de violentes manifestations à Budapest. L'accord scellé entre le *MSZP* et *E 2014* en octobre 2013 se voulait être justement une rupture par rapport à cette période troublée. Le statut des dirigeants des trois principales formations de la coalition - deux milliardaires et un aristocrate - est par ailleurs régulièrement dénoncé par le *Fidesz*.

Cet accord a cependant le mérite de permettre à l'opposition d'afficher une certaine unité, de rompre avec un discours centré fin 2013 sur les querelles intestines entre les partis qui la composent, et de se définir par rapport au gouvernement actuel. Sa mobilisation sur l'accord entre la Russie et la Hongrie du 14 janvier 2014 atteste de ce changement de perspective.

Si elle est pour l'heure distancée dans les sondages, il convient néanmoins de relever que l'opposition a remporté trois des cinq dernières élections législatives partielles. Plutôt que de s'employer à dénoncer les atteintes aux valeurs fondamentales, l'opposition tend à cibler le volet économique de l'action du gouvernement sortant, en pointant tout à la fois ses conséquences sociales – appauvrissement de la population (et notamment de la communauté rom), fragilisation des services publics et de l'offre de santé, augmentation du travail précaire – et l'absence de visibilité financière du pays à long terme : croissance continue de la dette publique et des taux d'intérêt, fuite des capitaux et diminution des investissements directs étrangers. Cette thématique sociale peut étonner au sein d'un paysage politique hongrois où la droite a toujours défendu l'idée d'un État interventionniste là où le centre-gauche milite depuis 1990 pour la libéralisation de l'économie.

Reste une question fondamentale, celle des conditions d'exercice du pouvoir en cas de victoire, alors que la Constitution semble aujourd'hui conçue pour mettre en œuvre le programme du *Fidesz*. Toute révision de celle-ci passe en effet par l'obtention d'une majorité des deux tiers.

II. UN REBOND ÉCONOMIQUE ÉPHÉMÈRE ?

A. UN BILAN ÉCONOMIQUE EN TROMPE L'ŒIL

L'année 2013 a été marquée en Hongrie par le retour de la croissance, + 0,7 % du PIB, l'exercice précédent ayant été marqué par une contraction de l'activité de 1,7 %. Tous les secteurs d'activité sont concernés. Les exportations, mais aussi la demande interne, constituent les moteurs de cette relance. La baisse des prix administrés, l'augmentation des revenus au sein de la Fonction publique, les mesures adoptées en faveur de l'emploi ou des PME, ainsi que la réduction du taux directeur de la Banque centrale, passé de 7 à 3,2 %, ont pu dynamiser la demande interne, atone lors des précédents exercices. La croissance devrait se poursuivre en 2014, la Commission européenne évaluant le rebond à 1,8 % du PIB. Reste que le PIB demeure à un niveau inférieur à celui de 2010, et *a fortiori* de 2007. La croissance de la production industrielle demeure, à cet égard, toute relative en 2013.

1. Les limites d'une politique en faveur de la demande dans un pays dépendant de l'extérieur

La politique gouvernementale en faveur de la demande a été rendue plus aisée par la concentration, dans les mains du gouvernement, de tous les leviers de la politique économique suite à la nomination du nouveau gouverneur de la Banque centrale et le rattachement, le 1^{er} octobre 2013, de l'Autorité hongroise de surveillance financière à la Banque centrale. Cette mise sous tutelle de tous les instruments monétaires a eu pour conséquence une politique active en la matière, marquée par une diminution de plus de moitié du taux directeur, de 7 à 3,20 % en un an.

L'assouplissement monétaire comporte des risques si on le relie au niveau élevé de l'endettement des ménages et des entreprises. Le risque de dévaluation qu'il comporte n'est pas sans incidence, puisque 25 % de l'endettement des ménages est en devises étrangères, ce taux atteignant 30 % pour les entreprises. La dette en devises étrangères des entreprises du secteur non financier représente à elle seule 30 % du PIB. La dette en devises étrangères de l'État détenue par des non-résidents représente, pour sa part, 34 % du PIB.

Dans le même temps, la volonté du gouvernement de renationaliser certains secteurs d'activité et de provoquer une diminution des charges dites domestiques pèse sur l'attractivité du pays, en suscitant les craintes des investisseurs étrangers face aux menaces d'éviction des marchés (énergie, déchets, titres restaurant etc). Le stock hongrois d'investissements directs étrangers en ratio de PIB reste pour l'heure le plus élevé de la région : 81,5 % contre 68,7 % pour la République tchèque, 58,8 % pour la Slovaquie, 44,2 %

pour la Roumanie, et 43,5 % pour la Pologne. Le taux d'investissement établi à environ 16 % est cependant son plus bas niveau depuis dix ans. L'année 2013 est marquée par un flux net d'investissements directs étrangers désormais négatif : - 25,3 millions d'euros à la fin du second semestre. Une réorientation vers la Pologne, où le climat des affaires semble apaisé et la sécurité juridique renforcée, se fait d'ailleurs jour.

Les investissements directs étrangers en Hongrie sont désormais principalement concentrés sur des opérations de recapitalisation et d'épouement des dettes. Seuls ceux constatés au sein du secteur automobile participent de fait d'une stratégie d'amélioration de la productivité.

Il convient d'insister sur cette question de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, puisque l'appareil industriel appartient dans une large mesure à des entreprises étrangères. La vitalité économique du pays demeure très fortement liée à la conjoncture de la zone euro et particulièrement à l'Allemagne (24,9 % du stock d'investissements directs étrangers). Toute stratégie affichée d'indépendance nationale en la matière reste contrariée par cette réalité. L'éviction implicite des entreprises étrangères de certains secteurs d'activité agit donc à rebours des intérêts économiques du pays.

2. Une situation financière qui demeure fragile

Si le pays n'est plus sous le coup, depuis le 29 mai 2013, d'une procédure pour déficit excessif, la situation des finances publiques demeure fragile. Le déficit public devait ainsi atteindre 2,9 % du PIB en 2013 contre 2 % en 2012. Ce chiffre ne devrait pas, selon la Commission européenne, évoluer sensiblement lors des deux prochaines années : Bruxelles prévoit un déficit public établi à 3 % en 2014 et 2,7 % en 2015. Si elle respecte le seuil des 3 %, l'action du gouvernement en la matière s'apparente cependant plus à un pilotage à vue qu'à une stratégie à long terme.

Sept collectifs budgétaires ont ainsi été adoptés en 2013, neuf ayant déjà été adoptés au cours de l'exercice précédent. L'introduction de treize nouvelles taxes a favorisé par ailleurs le respect des objectifs budgétaires, au risque là encore de nourrir les inquiétudes des investisseurs face à une telle instabilité du cadre fiscal. Le dernier paquet budgétaire, adopté en juin 2013, augmente ainsi la taxe sur les transactions financières, la taxe sur les télécommunications, l'impôt sur l'exploitation minière, la taxe sur les revenus des placements bancaires, la taxe sur la publicité et la taxe sur la dette des municipalités détenue par les banques. Il s'agit du septième plan d'austérité adopté depuis le printemps 2011. Les réserves budgétaires mises de côté pour faire face à des dépenses imprévues ont, dans le même temps, été réduites de moitié et représentent 0,7 % du PIB en 2014. La question du financement de l'achat de nouveaux réacteurs nucléaires dans le cadre du projet Paks 2 est, à ce titre, posée.

Plan	Effet attendu (en milliards d'euros)
Plan Szell Kallman 1 (Printemps 2011)	1,12
Plan Szell Kallman 2 (Printemps 2012)	13,52
Premier paquet Matolcsy (5 octobre 2012)	1,30
Second paquet Matolcsy (17 octobre 2012)	1,20
Troisième paquet Matolcsy (16 novembre 2012)	0,29
Premier paquet Varga (10 mai 2013)	0,31
Second paquet Varga (27 juin 2013)	0,36
Total	59,42 (6 % du PIB)

L'impôt sur le revenu à taux unique (16 %) introduit en 2011 suscite encore des doutes quant à son efficacité. Des économistes ont ainsi mis en avant, fin novembre, une diminution des recettes fiscales de l'ordre de 1,5 milliard d'euros depuis deux ans. Ils soulignent, en outre, le quasi doublement de la pression fiscale sur les plus faibles. La TVA a ainsi été portée à 27 %. La situation de 70 % des contribuables se serait ainsi détériorée depuis 2011.

La dette publique devait atteindre quant à elle 80,7 % du PIB fin 2013. La dette publique reste cependant extrêmement prisée sur les marchés, les CDS étaient ainsi à leur plus bas niveau historique depuis trois ans fin 2013. Une légère remontée est néanmoins observée depuis le début de l'année 2014. Une émission récente de bons à six mois avait, en outre, suscité une demande supérieure à cinq fois l'offre.

Dans ce contexte, la demande d'appui financier adressée à la Commission européenne et au Fonds monétaire international le 15 novembre 2011 a finalement été abandonnée début 2013, suite à une émission réussie de titres de dette de 3,25 milliards d'euros sur les marchés américain et européens. La coopération avec le FMI entamée en 2008 avec l'octroi d'un crédit de 12,5 milliards de dollars a de fait effectivement pris fin, et s'est conclue par la fermeture de son bureau à Budapest en juillet 2013. Anticipé par l'Institution internationale depuis 2012, ce départ est présenté comme une décision unilatérale du gouvernement. Celui-ci entend capitaliser sur ce retrait pour souligner son action en faveur de l'indépendance financière du pays. Il convient cependant de remarquer que les taux des crédits du FMI

restent inférieurs à ceux pratiqués sur les marchés. Les taux des titres d'État à 10 ans ont d'ailleurs augmenté début 2014, passant de 5,71 à 6,30 %.

3. Quelle politique économique pour demain ?

Si la politique économique du gouvernement semble avoir de prime abord obtenu des résultats, il convient de s'interroger sur sa portée à moyen terme. Les instruments utilisés - taxes exceptionnelles, assouplissement monétaire - ne semblent pas reproductibles à l'envi. Certains observateurs relèvent néanmoins que le pouvoir pourrait continuer sur cette voie peu orthodoxe, encouragé par les résultats obtenus. La mise sous tutelle de l'ensemble des instruments de la politique économique limite toute possibilité de remise en cause de la stratégie suivie ou simplement de correction. La cohérence de l'action menée se fait au prix de l'absence de débat.

Cette concertation insuffisante semble par ailleurs présider à la mise en place de cette stratégie nationale. Les entreprises se plaignent ainsi de n'être pas suffisamment consultées en cas de réforme de la législation économique. L'inflation législative dans ce domaine conduit par ailleurs à une forme d'insécurité juridique, rendant délicate toute prévisibilité à moyen ou long terme, et fragilise de fait toute logique d'investissement.

La poursuite de la stratégie économique actuelle n'est pas, bien évidemment, sans connotation politique. La population hongroise semble nostalgique du kadarisme, cette souplesse dont bénéficiait la Hongrie au sein du bloc soviétique qui garantissait une forme de sécurité et de protection sociale à la population. C'est sur ce souvenir que joue implicitement le gouvernement via son offensive en faveur de la baisse des charges domestiques ou la taxation des banques et des énergéticiens étrangers. Cette thématique rencontre un écho favorable au sein d'un pays qui demeure relativement pauvre. Toutes les régions, à l'exception de Budapest, sont ainsi classées par la Commission européenne parmi les moins développées de l'Union. Le salaire moyen atteint 450 €, près de 10 % de la population active étant au chômage. Le taux de chômage des moins de 25 ans s'élève à 29 % (11 % en 2001). La durée de versement de l'indemnité chômage a été réduite à trois mois, alors que 300 000 Hongrois sont astreints à des travaux d'intérêt général pour bénéficier de certaines prestations. Non-inscrits au chômage, ils reçoivent un salaire de 50 00 forints (164 euros). 500 000 jeunes de moins de 34 ans ont par ailleurs quitté le pays. Il convient enfin de rappeler un certain nombre de paramètres qui compromettent à terme l'avenir du pays : 3,3 millions de retraités sur 10 millions d'habitants, un taux d'activité des femmes dépassant à peine 56 %, et un taux de scolarisation au-delà de l'âge obligatoire relativement bas.

B. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES SUR L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE

1. Les difficultés du secteur bancaire

Le secteur bancaire local a été fragilisé par la mise en place de mesures destinées à faciliter le remboursement par les ménages des crédits libellés en devises étrangères. Les Hongrois se sont en effet massivement endettés en Francs suisses à partir de 2004, pour profiter des faibles taux d'intérêts servis sur cette monnaie. Le retournement de la conjoncture mondiale en 2008 a remis en question ce choix, la valeur du forint se dégradant nettement. La dette privée contractée en devises étrangères pour des prêts hypothécaires représente aujourd'hui 18,6 milliards d'euros, soit 20 % du PIB, et concerne 40 % des crédits aux ménages (714 000 contrats fin septembre 2011). Avant sa fusion avec la Banque centrale de Hongrie, l'Autorité hongroise de supervision financière avait exprimé ses réserves sur l'hypothèse d'une annulation de ces crédits au terme d'un procès mené par les emprunteurs contre les banques.

Le gouvernement a déjà introduit, en septembre 2011, la possibilité d'un remboursement anticipé des prêts hypothécaires libellés en devises étrangères. Ce remboursement anticipé était assorti d'une annulation de 25 % de la dette existante. Un deuxième dispositif a été mis en place en 2012, permettant un remboursement des crédits à un taux de change plus faible que le taux courant. Le différentiel est alors placé sur un compte distinct pendant cinq ans en vue d'un remboursement ultérieur. Le gouvernement entend désormais faire convertir les prêts libellés en devises étrangères en forints. Un ultimatum avait été fixé aux banques pour opérer une telle conversion avant le 1^{er} novembre 2013. Il n'a finalement pas été respecté. La perte de change estimée pour les banques est d'environ 10 % compte tenu de la dépréciation du forint depuis 2008, soit environ 1,8 milliard d'euros (2,5 % du PIB hongrois). Le Conseil de la concurrence (GVH) a, de son côté, condamné onze banques pour avoir coordonné leur stratégie afin de limiter le nombre de remboursements anticipés des prêts en devises entre septembre 2011 et janvier 2012. L'amende s'élève à 31 millions d'euros, dont près de 13 pour la banque hongroise *OTP*.

Si cette politique peut s'avérer brutale pour les établissements financiers, elle permet d'afficher des résultats tangibles en matière d'endettement : la dette extérieure en devises étrangères ne représente aujourd'hui plus que 40 % de la dette totale du pays contre 70 % par le passé.

La décision de la Cour suprême de Hongrie (*Kuria*) prise le 17 décembre 2013 est, cependant, venue troubler les projets du gouvernement. Elle estime en effet que les les contrats de prêts hypothécaires libellés en devises étrangères ne sont pas entachés d'illégalité, et que les emprunteurs peuvent encourir un risque de change. Ce risque ne peut, en

tout état de cause, invalider les contrats. La Cour suprême renvoie cependant à la Cour de justice européenne la délicate question de la modification unilatérale des contrats. Le juge européen devra déterminer si ceux-ci respectent les principes de la directive 93/13 sur les clauses abusives contenues dans les contrats conclus avec les consommateurs. La décision de la *Kuria* est dite d'« unité de jurisprudence », c'est-à-dire qu'elle s'impose à tous les tribunaux. Le souhait du gouvernement d'annuler ces crédits souscrits par 200 000 Hongrois avant les élections législatives est donc manifestement contrarié. La recherche d'une base juridique pour satisfaire ce projet pourrait le conduire à faire adopter une loi, en partie fondée sur une décision de la Cour constitutionnelle de 1991 permettant à l'État d'intervenir dans les contrats privés en cas de circonstances exceptionnelles. Un tel recours à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle n'est pas sans susciter un certain étonnement quand le Quatrième amendement à la Loi fondamentale interdit à la Cour de faire référence aux arrêts qu'elle a rendus avant 2013. Cette volonté d'annuler ces contrats pourrait également renforcer les risques de tarissement des crédits et donner au pays une image négative sur les marchés internationaux dont il a pourtant besoin pour refinancer sa dette. Après l'abandon de l'ultimatum, l'hypothèse d'une solution négociée entre les banques et le gouvernement après les élections législatives semble désormais constituer la piste la plus crédible.

Le gouvernement a, par ailleurs, adopté une taxe de crise en 2010, initialement prévue pour 3 ans. Elle a été prolongée en 2013. L'assiette est constituée des actifs déclarés en 2009. La taxe est de 0,53 % pour les actifs dépassant 50 milliards de forints (164 millions d'euros) et de 0,15 % des actifs inférieurs à 50 milliards de forints. Le prélèvement opéré par le gouvernement est ainsi estimé entre 0,5 % et 0,7 % du PIB. Le programme d'ajustement budgétaire adopté le 27 juin 2013 prévoit, en outre, une augmentation de la taxe sur les retraits d'argent liquide de 0,3 à 0,6 %, et de celle visant les transferts bancaires de 0,2 à 0,3 %. Ces deux prélèvements constituent la taxe sur les transactions financières. Les recettes de celle-ci, moins élevées que prévu depuis le début de l'année, ont conduit le gouvernement à obliger les banques à payer une taxe supplémentaire de 250 millions d'euros. L'imposition sur les banques représente au final 0,75 % du PIB.

La politique gouvernementale n'est pas sans risque pour le secteur bancaire déjà affaibli par la crise économique et financière de 2008. Le ratio des prêts non performants rapporté aux encours bruts s'élevait à 15,8 % en 2012 (il était à 6,9 % en 2009). La rentabilité des banques s'est dans le même temps fortement dégradée, fragilisant directement le canal du crédit. Les encours de prêts au secteur privé ont ainsi diminué de 17 % entre fin 2009 et fin 2012. L'atonie de l'activité hongroise enregistrée sur la même période en découle. La Banque centrale hongroise estime à 4 points de pourcentage la contribution négative du secteur bancaire à la croissance cumulée du PIB entre 2008 et 2012. En 2013, l'encours de prêts aux ménages s'est contracté de

5,2 %, celui des crédits aux entreprises de 3,5 %. Cette détérioration du crédit a conduit le gouvernement à mettre en place des prêts à taux bonifiés pour les petites et moyennes entreprises (*Funding for Growth Scheme*). La Commission européenne a, de son côté, encouragé la Hongrie à diminuer la fiscalité pesant sur les banques en vue de permettre un véritable redémarrage du crédit.

Quatre banques étrangères pourraient, dans ces conditions, être amenées à quitter le pays d'ici un an et demi, selon le gouverneur de la Banque centrale. Celui-ci a ainsi estimé que ces établissements n'étaient pas utiles à l'économie hongroise compte tenu de leur faible activité de prêt. Il table sur une reprise de leurs portefeuilles par des banques locales. Selon les observateurs, trois de ces banques pourraient être la *CIB*, filiale du groupe italien *Intesa*, l'autrichienne *Erste* et la suisse *Raffaisen*, qui présentent toutes un bilan négatif. La filiale hongroise de *Raffaisen* pourrait d'ailleurs être rachetée par la banque hongroise *Széchenyi Bank*, dont l'État est actionnaire, pour un euro symbolique. L'ambition affichée par le gouvernement est désormais de voir les établissements financiers hongrois représenter au moins 50 % du secteur bancaire.

Les avancées obtenues sur l'Union bancaire au cours du Conseil européen de décembre 2013 ont, par ailleurs, conduit le gouvernement à annoncer la mise en place d'un mécanisme de consolidation bancaire, identique aux règles adoptées pour la zone euro.

2. Une politique énergétique sujette à caution

a) La distribution : une activité non lucrative ?

La distribution de l'énergie constitue désormais le domaine d'activité où le gouvernement hongrois souhaite évincer les compagnies étrangères. Le secteur de l'énergie a déjà fait l'objet d'une taxation dite de crise instaurée en octobre et maintenue en 2011 et 2012, et visant 1,2 % du chiffre d'affaires. Son abrogation en 2013 a été compensée par l'instauration d'une taxe sur les réseaux - 0,44 € par mètre de câbles ou de tuyaux - qui vise principalement la distribution.

À cette taxation s'est ajoutée la décision du gouvernement de diminuer de 10 % au 1er janvier 2013 les prix du gaz et de l'électricité distribués aux consommateurs. Une baisse équivalente a visé en juillet 2010 les prix de l'eau, de l'assainissement et de la collecte des déchets. Les prix de l'électricité domestique, du chauffage urbain et du gaz ont de nouveau été amputés de 11,1 % au 1er octobre 2013. Cette baisse a pu être en partie justifiée par des tarifs considérés par les observateurs comme faisant partie des plus hauts du continent. Une nouvelle diminution a par ailleurs été annoncée à la veille des élections législatives : les prix du gaz vont ainsi baisser de 6,5 % au 1er avril 2014 quand les tarifs de l'électricité et du

chauffage urbain seront amputés de respectivement 5,7 % et 3,3 % au 1^{er} septembre 2014.

L'Office hongrois de régulation énergétique et des services publics (MEKH) a, de son côté, obligé les distributeurs à ne plus répercuter à compter du 1^{er} novembre 2013 les pertes subies à la suite de vols ou de problèmes techniques.

Cette diminution des revenus des distributeurs constitue la première étape d'un projet politique visant à transformer la distribution d'énergie en une activité non lucrative. Un amendement a été déposé en ce sens par le groupe *Fidesz* et examiné au parlement en février 2014.

Une telle volonté n'est pas sans conséquence sur le maintien des infrastructures et de la qualité des services. Deux centrales appartenant à *E.on* et une tranche de la centrale de Dunamenti appartenant à GDF ont ainsi été mises « sous cocon » par leurs propriétaires. À terme, les compagnies étrangères pourraient être amenées à quitter ce secteur d'activité ou à se concentrer en priorité sur la production et le chauffage. Le gouvernement comptait par ailleurs acquérir deux entreprises de distribution d'ici la fin de l'année.

Afin d'éviter un contentieux à l'image de celui lié à la réforme du régime des titres repas ou la nationalisation d'une filiale de *Suez environnement* à Pecs, le gouvernement hongrois souhaiterait traiter ces transferts d'activité de manière négociée. L'expropriation par la ville de Pecs, dirigée par le *Fidesz*, de l'entreprise d'assainissement des eaux locales appartenant à *Suez environnement* s'est en effet traduite quatre ans plus tard par le versement d'une indemnité de 10 millions d'euros à la société française.

La société publique *MVM* pourrait ainsi être l'entreprise chargée de racheter les filiales hongroises des compagnies étrangères à condition cependant qu'elle puisse lever des fonds. Elle a ainsi acquis les activités de stockage et de commerce de gaz d'*E.on* et négocie actuellement le rachat de la participation de la RWE au sein de l'entreprise de gaz *Fogaz Zrt*. Cette politique de concentration devrait être soumise à l'approbation de l'Autorité de la concurrence hongroise (GVH) puisqu'elle devrait concerner la fusion d'entreprises dont les revenus dépassent 330 millions d'euros annuels. Le *Fidesz* s'est toutefois prononcé pour une exclusion des prérogatives de la GVH des transactions menées dans le cadre de la « stratégie nationale » du gouvernement. Ce qui semble *a priori* contraire à la norme communautaire. Le Premier ministre a d'ailleurs estimé le 3 février 2014 devant le Parlement qu'une telle stratégie « *march(ait) sur les pieds de ceux qui ont une grande influence sur les bureaucrates de l'Union européenne* » et qu'il s'agissait de relever un « *défi contre l'Union européenne* ».

Si elle peut séduire la population, cette stratégie offensive en matière énergétique comporte ses propres limites. La question du financement des

infrastructures et des investissements nécessaires au fonctionnement de celles-ci est posée dès lors que ces activités deviennent non lucratives. Le maintien de la qualité du service sera de fait à la charge du contribuable, puisque l'État reste le bailleur de fond de la MVM.

b) Le projet Paks 2

La question de l'énergie pourrait également avoir des incidences sur le scrutin d'avril 2014. L'annonce, le 14 janvier 2014, d'un accord entre la Russie et la Hongrie sur la construction de la centrale nucléaire de Paks 2 semble avoir mobilisé l'opposition, prompte à rappeler le discours antirusse du Premier ministre par le passé. Viktor Orbán avait réclamé le départ des troupes soviétiques dès 1989, et qualifié de haute trahison une quinzaine d'années plus tard l'accord trouvé entre le gouvernement de M. Gyurcsány et la société russe *Gazprom* au sujet du gazoduc *South Stream*. M. Orbán a en effet justifié cette signature en faisant référence à un accord de coopération nucléaire signé par son pays avec l'URSS en 1966. Il convient de rappeler que la nouvelle Constitution hongroise, adoptée à l'initiative du *Fidesz*, insiste sur le fait que l'État hongrois n'était pas souverain entre 1944 et 1990. À suivre ce raisonnement, l'accord de 1966 pourrait être considéré comme nul et non avenu.

L'accord du 14 janvier prévoit la construction des deux nouveaux réacteurs. La mise en service de la première tranche est attendue pour 2024. Des entreprises russes - *Gazprom* et *Rosatom* - seront responsables de la fourniture du combustible, du traitement des déchets et de la maintenance technique de la centrale. Aucun appel d'offres n'a précédé cet accord, alors qu'aucune urgence ne semblait s'imposer dans ce dossier. L'accord pourrait néanmoins générer 3 milliards de dollars en soutien à l'emploi en Hongrie - 10 000 emplois à la clé selon le gouvernement - et un milliard de dollars de recettes fiscales.

Le développement de Paks 2 s'inscrit dans la « Stratégie énergétique 2030 » adoptée par le gouvernement en mars 2012, qui prévoit un doublement de la puissance actuelle du site alors même que les premiers réacteurs mis au point entre 1982 et 1987 devraient être mis à l'arrêt entre 2032 et 2037. L'ambition affichée est de porter la part du nucléaire dans l'électricité produite à 50 % minimum. Le site de Paks produit actuellement 43 % de l'électricité hongroise. Le Premier ministre souhaite que ce taux passe à 70 %. Certains observateurs estiment que le projet Paks 2 ne serait pas rentable, sauf à plus que doubler le prix du megawatt/heure qui passerait alors de 48 à 106 €. Ils jugent de fait erroné l'argument utilisé par le gouvernement aux termes duquel le recours au nucléaire est indispensable en vue de réduire le coût de l'énergie. La question de la propriété des installations reste également posée en l'absence de précision sur l'accord.

L'extension des capacités de la centrale de Paks apparaît, en tout état de cause, comme une solution éminemment coûteuse. La Hongrie financera

la construction des deux nouveaux réacteurs grâce à un crédit d'État russe sur 32 ans d'un montant de 3 000 milliards de forints (9,86 milliards d'euros), soit un cinquième du budget de l'État, qui devrait couvrir 80 % des coûts. Le taux d'intérêt pour cet emprunt serait variable. Durant la première phase des travaux (11 ans), le taux d'intérêt serait de 3,9 % avant d'atteindre 4,5 % puis 4,9 %. Le remboursement ne devrait intervenir qu'à compter de 2025, soit six mois après la mise en service attendue des installations. La durée d'amortissement du prêt est de 21 ans, la dernière échéance étant prévue en 2046. De manière générale, l'opposition relève le coût de la politique énergétique du gouvernement qui pourrait, selon elle, endetter le pays pour au moins trente ans tout en accentuant sa dépendance à l'égard de la Russie. Le gouvernement estime, quant à lui, que cette charge supplémentaire sera compensée par la baisse de l'endettement global du pays. Les autorités estiment en effet que l'endettement public devrait atteindre moins de 50 % du PIB à l'horizon 2030.

Le débat sur le coût financier du projet est également alimenté par le calendrier retenu pour l'extension des capacités de la centrale. Les unités actuelles devraient en effet cesser leurs activités entre 2032 et 2037 alors que le premier des deux nouveaux réacteurs devrait entrer en service à l'horizon 2024. La centrale va donc se retrouver en situation de surcapacité pendant une dizaine d'année ce qui nécessitera la mise en place de nouvelles centrales hydrauliques de pompage et le renforcement du réseau de transport électrique. Or, le projet ne fait pas état du surcoût qu'occasionneront de tels investissements.

L'accord du 14 janvier a été adopté par le Parlement le 6 février 2014. L'ordre du jour de cette avait été modifié quelques minutes avant, une centaine de députés étaient d'ailleurs absents de l'hémicycle et n'ont pu prendre part au vote.

Cet accord signé entre le Premier ministre hongrois et le Président russe avait été précédé, le 12 décembre 2013, d'une rencontre entre Viktor Orbán et le président directeur général de Gazprom. Celle-ci a débouché sur la signature d'un accord sur la planification de la construction du tronçon hongrois du gazoduc *South stream* et sur une étude d'impact. Ce rapprochement avec Gazprom, dont l'État russe est actionnaire majoritaire, est intervenu une semaine après la remise en cause par la Commission européenne de la conformité des accords bilatéraux signés par les États de transit avec le consortium. Cet accord à la veille des échéances électorales ne laisse pas d'interroger une partie des observateurs. Certains s'interrogent ainsi sur le financement du *Fidesz* tandis que d'autres y voient une nouvelle marque d'indépendance à l'égard de l'Union européenne. Il convient ainsi de relever que le Premier ministre hongrois a salué le 14 janvier 2014 la politique extérieure russe, dans un contexte pourtant marqué par un raidissement des relations entre Moscou et Bruxelles suite au sommet de Vilnius sur le Partenariat oriental. En tout état de cause, deux centres de

stockage de gaz devraient être construits dans le sud-ouest de la Hongrie dans le cadre du projet *South stream*. Le renforcement de la coopération russo-hongroise devrait également se traduire par une baisse du prix du gaz acheté par la société magyare *MVM* à *Gazprom* à partir de 2015. Il pourrait également déboucher sur la vente par la compagnie hongroise *MOL* de sa participation dans la société croate *INA* à *Gazprom*.

III. DES RELATIONS APLANIES AVEC L'UNION EUROPÉENNE ?

A. UN DOUBLE DISCOURS PERMANENT À L'ÉGARD DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Une rhétorique anti-européenne à usage interne

Le Premier ministre avait désigné en 2012 l'Union européenne et le FMI comme des oppresseurs de la Hongrie, qualifiant la politique menée par son gouvernement de lutte pour la liberté. Cette victimisation était encore au cœur du discours du chef du gouvernement à l'occasion du 25^e congrès du *Fidesz*, organisé les 28 et 29 septembre 2013. Viktor Orbán a ainsi dénoncé les bureaucrates européens, accusés de s'unir contre la Hongrie avec les banquiers « *cauteleux* » et les multinationales « *avidés* », appuyés par des « *laquais hongrois* ». Ce discours s'inscrivait dans un contexte marqué par les réserves de la Commission européenne sur la politique fiscale du gouvernement. Celles-ci avaient suscité des critiques de la part des autorités hongroises, enclines à rappeler que la politique fiscale relevait uniquement des États membres.

De façon générale, l'Union européenne est critiquée par le gouvernement hongrois pour le rôle résiduel qu'elle laisse aux États membres. Décrite comme opposée à l'Église, à la religion et à la famille, l'Union européenne est présentée comme « antipatriotique » et très internationale. La Hongrie serait de fait victime d'une politique de doubles standards de la part de la Commission européenne, critiquant plus sévèrement les pays issus de l'ancien bloc soviétique que les États ayant adhéré avant 2004. La crise financière qu'elle traverse sert également de contre-exemple pour mettre en avant le modèle économique hongrois, où la croissance économique redémarre.

L'adoption au Parlement européen, le 3 juillet 2013, d'un rapport sur « La situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie », présenté par le député écologiste portugais Rui Tavares, a conduit le parlement hongrois à adopter une résolution dénonçant un abus de pouvoir de l'Union européenne¹. La position du Parlement européen est, aux termes de ce texte, présentée comme l'expression d'intérêts privés rétifs aux baisses de tarifs énergétiques imposées par le gouvernement Orbán. Examiné alors que le Quatrième amendement était toujours en vigueur, le rapport dit « Tavares » concluait au fait que la tendance systémique et générale à modifier de manière répétée le cadre constitutionnel et juridique dans un laps de temps très court et le contenu même de ces modifications étaient incompatibles avec les valeurs et principes énoncés aux articles 2, 3, 4 et 6 du Traité sur l'Union européenne. Ils constituaient même une violation grave

¹ *Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie*

dudit article 2 aux termes duquel « *l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.* »

La perspective d'une sortie de l'Union européenne est quelquefois agitée par le Premier ministre. Celle-ci ne s'avère pas pour autant véritablement crédible. Bénéficiaire net, la Hongrie devrait percevoir environ 20,5 milliards d'euros de fonds en provenance de l'Union européenne durant la période 2014-2020. Cette somme devrait, comme lors des exercices précédents, financer environ 98 % des investissements publics locaux. Quinze programmes ont ainsi été mis en place entre 2007 et 2013, pour un montant de 25,3 milliards d'euros. Ils ont largement contribué aux travaux de la nouvelle ligne de métro de Budapest, à l'entretien et au développement des routes et du réseau ferroviaire, à la mise en place d'une administration en ligne ou à des projets visant la qualité de l'eau. Certains observateurs relèvent ainsi que la stabilité sociale du pays tient d'ailleurs à la manne que représentent les Fonds de cohésion. Sa position au sein de l'Union européenne lui permet en outre de drainer des investissements directs étrangers.

Le versement de ces fonds a néanmoins été suspendu quelques semaines en 2013 suite aux observations formulées par la Commission européenne sur la procédure de sélection des entreprises dans les appels d'offres concernant les infrastructures. La loi hongroise prévoyait en effet que ces entreprises devaient être préalablement inscrites auprès de la Chambre des ingénieurs de Hongrie, ce qui a été jugé contraire au droit communautaire. Le paiement d'une amende correspondant à 5 % des sommes concernées, soit environ 240 millions d'euros, a permis le déblocage des fonds le 9 septembre 2013.

2. Un réel engagement européen

Ces effets d'annonce doivent de fait être relativisés à l'aune de la participation réelle et tangible de la Hongrie à la construction européenne. Budapest demeure notamment un interlocuteur-clé dès lors qu'il s'agit d'évaluer la situation à l'Est du continent. La Hongrie fait ainsi figure de pilote du groupe de Visegrad au sein de l'Union européenne. Celui-ci réunit depuis 1991 la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque. Si cette entente a servi à l'origine à ces pays à préparer leur adhésion à l'Otan, à l'Union européenne et à l'Organisation mondiale du commerce, Budapest entend faire du groupe de Visegrad (V4) une avant-garde au sein de l'Union européenne dans deux domaines : le secteur industriel, d'une part, et la défense commune de l'autre. C'est dans ce contexte qu'il convient d'analyser

l'annonce en mars 2013 de la création d'un *battle group* commun aux quatre États en 2016, et qui s'inscrirait dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne. Un projet de marché commun du gaz permettant de diversifier les sources et moyens de transport d'énergie a également été avancé alors que la Hongrie souhaite que le groupe travaille sur les réacteurs nucléaires de 4^e génération. Ce faisant, le V4 tend à participer à une forme d'approfondissement de l'Union européenne.

Budapest se mobilise dans le même temps en faveur de l'élargissement de l'Union européenne, s'érigeant en soutien de la Serbie, de la Turquie ou des pays du Partenariat oriental. La Hongrie dispose de frontières avec six pays ce qui lui confère un rôle particulier dans la région.

Cette ambition contraste de fait avec le discours radical entendu par moments à l'égard de Bruxelles. Budapest semble revendiquer en réalité un double droit : celui de maintenir son identité, et celui d'expérimenter de nouvelles politiques en vue de répondre à la crise économique et sociale qui fragilise l'Union européenne en général et la Hongrie en particulier. C'est à l'aune de cette aspiration qu'il convient notamment d'analyser les prises de distance à l'égard de l'Union européenne dans le domaine énergétique et le rapprochement avec Moscou.

De cette appréciation de l'Union européenne, réputée avoir échoué, découle un refus d'une intégration trop poussée, comme en témoigne l'opposition de Budapest à la mise en place d'une taxe européenne sur les transactions financières – qu'elle a pourtant mis en place au plan national –, à l'harmonisation fiscale en général, ou à l'émergence d'indicateurs sociaux. Si le gouvernement soutient un approfondissement de la zone euro, celui-ci doit en fait avoir pour contrepartie une plus grande flexibilité accordée aux pays qui ne sont pas membres de l'Union économique et monétaire dans la conduite de leur politique économique. Seule cette plus grande liberté permettra une adhésion graduée à la zone.

B. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE « HÉTÉRODOXE » ET SON APPRÉCIATION PAR L'UNION EUROPÉENNE

1. La levée de la procédure pour déficit excessif

La procédure pour déficit excessif qui visait la Hongrie depuis son adhésion à l'Union européenne a été levée le 29 mai 2013. Ce résultat a pu être obtenu après la mise en œuvre d'un nouveau plan de rigueur en mai 2013, gelant pour les exercices 2013 et 2014 les dépenses de fonctionnement, soit 92,9 milliards de forints (317 millions d'euros) pour la seule année 2013. Une économie équivalente à 0,7 % du PIB est attendue de ces mesures en 2014. Le dispositif prévoyait également une suspension des investissements et le gel de diverses allocations si l'objectif de réduction du déficit public en dessous de 3 % n'était pas atteint. La Commission européenne a notamment

motivé cette suspension de la procédure par l'importance de l'effort budgétaire accompli en 2012 (3 % du PIB, pour un déficit public ramené à 1,9 %). Le déficit public était estimé à 2,9 % du PIB fin 2013.

Si cette levée a logiquement été présentée par le gouvernement comme une forme de légitimation de sa politique économique, la Commission européenne a assorti sa décision de plusieurs réserves. Elle a ainsi souligné que le Conseil budgétaire hongrois ne disposait pas de réels moyens d'analyse du budget, et milite pour un caractère plus contraignant pour la politique budgétaire locale. La lutte contre la corruption, le renforcement de l'indépendance de la justice, l'amélioration de l'environnement des affaires et de la concurrence et la fin des taxations disproportionnées doivent également faire figures de priorité aux yeux de Bruxelles. La Commission a également insisté sur la nécessaire accentuation de la trajectoire de la dette publique vers les 60 % du PIB¹. Ses conclusions ont été reprises par le Conseil le 8 juillet 2013². Suite à la présentation par le gouvernement du Cinquième amendement, Budapest avait auparavant obtenu la révision d'un paragraphe de la recommandation pays de la Commission visant l'indépendance de son système judiciaire.

La Commission européenne a maintenu cette appréciation nuancée de la situation économique locale lors de sa présentation à la mi-décembre 2013 des résultats de sa quatrième mission de surveillance post-programme³. La Hongrie a en effet bénéficié d'un programme d'assistance financière de l'Union européenne, accordé en novembre 2008, de 5,5 milliards d'euros. Les deux dernières tranches seront ainsi remboursés en novembre 2014 (2 milliards d'euros), puis au premier semestre 2016 (1,5 milliard d'euros).

Aux yeux de la Commission, les coûts de financement de l'économie restent élevés alors que le niveau de la dette reste inquiétant si on la rapproche des capacités fiscales. Elle fait, par ailleurs, figure d'exception dans ce domaine dans la région. Les faibles niveaux d'investissement mais aussi de productivité qu'elle relève devraient contribuer à modérer la croissance du pays attendue en 2015 (+ 2,1 %). La croissance potentielle est affectée par la politique gouvernementale, jugée par la Commission, pour partie, défavorable au marché. L'incertitude de l'environnement juridique est également mise en avant par Bruxelles. La situation du secteur financier suscite à ce titre une certaine inquiétude. Si la Commission relève que les banques ne souffrent pas de problèmes de liquidités, elle estime que la fiscalité pesant sur les établissements bancaires demeure trop lourde. Elle

¹ *Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour la période 2012-2016*

² *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour la période 2012-2016*

³ *Commission staff conclude fourth Post-Programme Surveillance mission to Hungary*

note également que les créances douteuses demeurent importantes et fragilisent toute perspective à long terme. Elle s'interroge enfin sur le maintien de prêts spécifiques à destination des petites et moyennes entreprises qui ne favoriserait pas, selon elle, un assainissement durable de l'économie. Le «*Funding for growth scheme*» devrait demeurer une mesure temporaire et ciblée sur des projets valables.

En ce qui concerne l'évolution des comptes publics, la Commission européenne ne prévoit aucune difficulté à court terme. Elle entend néanmoins surveiller les incidences d'une intégration des fonds de pension au budget de l'État, mais aussi la reprise de la dette des municipalités. La loi sur les collectivités territoriales, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, prévoit en effet un apurement de la dette des communes de moins de 5 000 habitants pris en charge par l'État. Le montant de cette intervention est estimé à 600 milliards de forints (1,97 milliard d'euros). Le gouvernement ne dispose pas, selon la Commission, de marges de manœuvre en matière financière, la moindre dépense devant être compensée pour permettre au déficit public de demeurer inférieur à 3 % du PIB.

En dépit de ces réserves, la décision de la Commission de lever la procédure pour déficit excessif revêt une portée politique indéniable puisqu'elle fragilise le discours récurrent du Premier ministre aux termes duquel la Hongrie, comme d'autres pays issus des élargissements de 2004 et 2007, se voit appliquer des doubles standards plus rigoureux que pour les pays fondateurs de l'Union.

Il convient d'ajouter, par ailleurs, que la sortie du programme d'assistance financière de l'Union européenne n'est pas sans incidence sur le recours aux fonds structurels de l'Union européenne, puisque la Hongrie ne bénéficiera plus des conditions avantageuses de cofinancement des pays sous programmes.

2. La pratique économique du gouvernement est-elle compatible avec le droit communautaire ?

La stratégie énergétique du gouvernement, comme son action en direction des banques, ont suscité un certain nombre de réserves de la part de la Commission européenne tant elles peuvent apparaître comme des éléments d'un plan plus vaste d'éviction des entreprises étrangères de certains secteurs.

La loi foncière adoptée le 21 juin 2013 reflète, de son côté, le double jeu constant du gouvernement à l'égard de l'Union européenne. L'adoption d'une nouvelle loi foncière faisait partie des conditions d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne en 2004. Budapest disposait d'une période transitoire de sept ans, prolongée de trois ans en 2011 pour se mettre en conformité avec le droit communautaire. Présentée comme un texte censé protéger la terre hongroise sans transgresser le droit de l'Union européenne,

la loi semble d'ores et déjà susceptible de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne. Le texte limite, en effet, pour les investisseurs étrangers, la possibilité d'acquérir sans condition les terres arables. Au-delà d'un hectare, l'achat d'une terre est subordonné à une expérience professionnelle de trois ans ou un diplôme dans le domaine agricole. L'acquéreur doit, par ailleurs, être enregistré en Hongrie. Le contrat est soumis à un conseil foncier issu de la communauté agricole locale dont la composition n'est pas précisée, puis par la préfecture. La surface maximale de terres pour une seule personne physique est fixée à 300 hectares (500 dans le cas d'un couple). Le texte interdit enfin aux étrangers d'acquérir des baux emphytéotiques. La loi votée est une loi cardinale, le Troisième amendement à la Constitution adopté le 21 décembre 2012 imposant cet instrument juridique.

Le cas de la vente de tabac devrait sans doute donner lieu lui aussi à une intervention de la Commission européenne, tant le cadre législatif mis en place semble à rebours du droit communautaire. La distribution du tabac est nationalisée depuis le 15 juillet 2013. L'ambition affichée par le gouvernement consiste à limiter l'accès des jeunes au tabac. Le tabac est désormais distribué au sein de points de vente standardisés, interdits aux moins de 18 ans. 5 415 bureaux de tabac ont ainsi été créés, qui remplacent les 42 000 débits existant avant la réforme, la vente de tabac étant alors totalement libre. La loi n'autorise qu'un seul point de vente par îlot de 2 000 habitants, les gérants disposant d'une concession d'une durée de 20 ans.

Le mode d'attribution des débits de tabac, relativement opaque, suscite des réserves tant il semble exister un écart entre le discours initial – attribuer ces commerces à des jeunes mères célibataires, des chômeurs et des retraités – et la pratique : les gérants sont issus de familles d'entrepreneurs proches du pouvoir, à des prête-noms, voire à des maires. Le soupçon de corruption et de clientélisme est particulièrement prégnant dans ce dossier. La commission des vendeurs est quant à elle portée de 4 à 10 %. Certains observateurs relèvent en outre que la mise sous tutelle du réseau de distribution permettrait de promouvoir les intérêts du fabricant de tabac hongrois *Continental*, dont la part de marché ne dépasse pas à l'heure actuelle 15 %.

La diminution du nombre de points de vente a également eu des effets pervers, qu'il s'agisse de la disparition de points de vente dans certaines zones rurales – 1 400 villages sont ainsi concernés – ou de la baisse des revenus de nombreux petits commerçants pour qui la vente de tabac représentait entre 80 et 85 % des recettes. 10 à 15 000 emplois seraient ainsi menacés. Le risque, dans ces conditions, de voir apparaître un véritable marché noir n'est pas à exclure, avec une perte de recettes fiscales évaluée à environ 150 milliards de forints (492 millions d'euros).

Il conviendra également de suivre l'évolution de la position de la Commission européenne sur les contrats-étudiants mis en place par le gouvernement hongrois. Ce dispositif prévoyait initialement que l'étudiant devait travailler en Hongrie le double de son temps d'études si celles-ci avaient été subventionnées par l'État. La menace du lancement d'une procédure d'infraction a conduit les autorités à revoir les principes de cette réforme. L'étudiant devra désormais travailler en Hongrie sur une période au moins équivalente à celle où il a perçu une bourse. Cette obligation de travail serait évaluée sur une période de 20 ans à compter de la fin de son cursus.

Le 20 juin 2013, la Commission européenne a par ailleurs saisi la Cour de justice européenne au sujet des titres restaurant¹. La réforme de ce secteur d'activité, entrée en vigueur en janvier 2012, a privé les groupes français *Chèque déjeuner*, *Edenered* et *Sodexo*, d'environ 90 % du marché au profit d'une société publique hongroise, *NUSZ Fondation Erzébet*, et des banques locales, en particulier la banque hongroise *OTP*. Si le gouvernement argue du caractère social de la réforme, la Commission européenne estime que le nouveau dispositif aurait dû garantir la liberté d'établissement et la libre-prestation de service.

La loi sur la gestion des déchets publics, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, est également sujette aux réserves de la Commission européenne. Afin d'obtenir une licence de collecte et de transport des déchets, les entreprises doivent désormais être détenues à majorité par des capitaux publics. Deux taxes ont parallèlement été instaurées : la première vise l'enfouissement des déchets. 10 euros par tonne en 2013, puis 40 euros d'ici 2016. La seconde, versée à l'Autorité de l'énergie, s'élève à 0,34 centime d'euro par résident dont les déchets sont prélevés par l'entreprise. La loi prévoit enfin un plafonnement de l'augmentation des prix pratiqués par ces sociétés : le tarif 2013 ne pouvait ainsi excéder de 4,1 % celui de 2012. Les entreprises allemandes, autrichiennes et française (*ERECO*) sont particulièrement visées par ce nouveau dispositif.

Les prélèvements spéciaux opérés sur les entreprises de télécommunications, principalement étrangères, dans le cadre des mesures de rigueur adoptées en mai 2013 en vue de lever la procédure de déficit excessif, sont également remis en cause par la Commission européenne. Ces prélèvements ont été précédés en 2010 d'une taxe spécifique sur le secteur des télécommunications, prélevée jusqu'en 2012 et dont le produit a été estimé à 180 milliards de forints (600 millions d'euros). Celle-ci est considérée comme illégale par la Commission, qui a introduit un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne le 12 octobre 2012². Les

¹ *Marché intérieur: la Commission assigne la Hongrie devant la Cour de justice en raison de conditions restrictives pour l'émission de titres repas et d'autres avantages en nature / Commission Européenne - IP/13/578*

² *La Hongrie a, in fine, modifié sa législation le 17 octobre 2013*

taxes sur les appels et les SMS mises en place en 2012 ont également conduit la Commission à initier une procédure d'infraction. Bruxelles considère que les sommes prélevées ne sauraient excéder les coûts administratifs et réglementaires propres à ce secteur¹. Certains observateurs voient, derrière cette multiplication des prélèvements sur les entreprises du secteur, la volonté du gouvernement de nationaliser le secteur, avec en filigrane la création éventuelle d'un quatrième opérateur lié à l'État, la reprise d'*Antenna Hungaria* et l'expiration de la licence de *Vodafone* en 2015.

Dans le domaine fiscal, la Cour de justice a, de son côté, jugé le 5 février 2014 que l'impôt sur le chiffre d'affaires du commerce au détail en magasin pourrait défavoriser les entreprises liées à des sociétés étrangères au sein d'un groupe². Le prélèvement pèse en effet sur le chiffre d'affaires de toutes les entreprises du groupe. Si aucune discrimination directe n'est établie, la Cour, saisie à titre préjudiciel, invite la juridiction nationale à vérifier si le mode de calcul ne joue pas au détriment des entreprises étrangères.

Cette focalisation sur certains dossiers ne doit pas faire pour autant de la Hongrie un cas isolé en Europe. Budapest fait l'objet, à l'heure actuelle, de 21 procédures d'infraction, là où la moyenne européenne est établie à 31 par État membre. Le déficit de transposition des directives est de l'ordre de 0,4 %, la moyenne européenne atteignant 0,6 %. Seul le délai de transposition est en moyenne supérieur à celui constaté au sein de l'Union européenne : 10,5 mois contre 9,6. De nombreux contentieux visent d'ailleurs des problèmes de transposition, à l'image de celui visant l'utilisation de l'eau ou l'eau de vie locale, la *palinka*³. Ce dossier est d'ailleurs assez emblématique quant à son utilisation par le gouvernement. La loi hongroise prévoit une exemption totale de droits d'accises dès lors que l'eau de vie est produite par des ménages ou des distilleries dans des quantités ne dépassant pas 50 litres par an et qu'elle est réservée à une consommation personnelle. La norme communautaire limite cependant cette exonération à 50 %. En l'absence de modification de la législation hongroise, la Commission européenne a saisi la Cour de justice. Le gouvernement a alors mis en avant ce qu'elle considère comme une atteinte de l'Union européenne aux traditions magyares.

L'utilisation des procédures contentieuses européennes sert paradoxalement la politique du gouvernement. Leur durée moyenne concernant la Hongrie s'établit à 30,4 mois contre 26,1 au sein de l'Union. Cet

¹ *Stratégie numérique: la Commission assigne la Hongrie devant la Cour de justice pour non-suppression de la taxe «télécoms» Commission Européenne - IP/12/286*

² *Affaire C-385/12*

³ *Un recours a été déposé en ce sens le 21 juin 2012. Fiscalité: la Commission enjoint à la Hongrie de mettre fin à l'exonération totale des droits d'accise dont bénéficie la palinka Commission Européenne - IP/12/674*

écart peut paraître faible. Il ne l'est pourtant pas pour des entreprises étrangères menacées d'éviction du marché local.

In fine, seul le Comité économique et social européen a apporté, par la voix de son président en visite en Hongrie du 4 au 6 novembre derniers, un soutien à la politique menée par le gouvernement Orbán. Henri Malosse a ainsi salué les formules économiques et sociales originales adoptées par la Hongrie, qui seraient susceptibles, selon lui, d'inspirer d'autres pays. Reprenant les propos de ses interlocuteurs, les désaccords observés avec Bruxelles ne concerneraient ainsi que les moyens mis en œuvre pour lutter contre les problèmes économiques et sociaux que rencontre le pays.

C. UN CHANGEMENT DE PERCEPTION ?

Les efforts de la Hongrie en vue de normaliser ses relations avec l'Union européenne ont pu trouver une forme d'aboutissement avec l'adoption du Cinquième amendement. Il ne s'agit pas, loin s'en faut, de voir dans ce texte une réponse à toutes les objections soulevées depuis 2010 sur la compatibilité des réformes entreprises par le gouvernement hongrois avec les valeurs universelles défendues par l'Union européenne. Reste que ce travail de « mise aux normes » mené assez rapidement a contribué à diminuer la pression entourant ce pays il y a encore un an.

Le faible écho du rapport Tavares au sein des institutions communautaires semble, à cet égard, assez révélateur. La question hongroise ne figure plus véritablement à l'agenda du Conseil, principalement concentré sur la lutte contre la crise économique et sociale, alors même que la Commission limite désormais le contentieux aux seuls dossiers ayant trait à la libre prestation de service et au droit d'établissement. La question d'une suspension du droit de vote de la Hongrie au Conseil, prévue par l'article 7 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, semble de fait s'éloigner. L'adoption du Cinquième amendement a pour partie satisfait la Commission, désormais moins encline à mettre en avant le recours à cette option. Celle-ci a également été écartée du rapport Tavares. La lettre adressée à la Commission européenne le 6 mars 2013 par les ministres des affaires européennes allemand, danois, finlandais et néerlandais, l'invitant à se doter d'un nouveau dispositif sanctionnant les dérapages des États membres vis-à-vis des valeurs fondamentales de l'Union européenne, n'a, quant à elle, pas eu de suite concrète. Ce mécanisme constitue une des recommandations du rapport du Parlement européen.

Le choix de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, exprimé le 25 juin 2013, de ne pas rouvrir la procédure de suivi concernant la Hongrie s'inscrit également dans cette dynamique plutôt positive pour Budapest. Cette position fait écho à celle exprimée par le Bureau de l'Assemblée parlementaire, qui avait estimé que la réouverture d'une procédure de suivi pourrait être considérée comme une vexation par les

autorités locales, déjà enclines à coopérer avec les institutions du Conseil de l'Europe, comme en témoignait le dialogue noué avec la commission de Venise ou le secrétaire général du Conseil de l'Europe.

De fait, si l'opposition insiste, parfois à juste titre, sur l'incompatibilité entre les systèmes juridique, politique et économique hongrois et les principes de l'Union européenne, rien n'indique aujourd'hui que l'action du gouvernement actuel ne débouche sur une sortie « passive » et *a fortiori* « active » de l'Union.

À l'inverse, et à l'image des propos élogieux du président du Conseil économique et social européen, on constate même un relatif intérêt pour la politique économique mise en place par le gouvernement actuel. La Pologne, la Roumanie, la Slovaquie ou la Bulgarie semblent, à des degrés divers, vouloir étudier, voire s'inspirer du programme de baisse des charges domestiques développé ces dernières années en Hongrie. L'absence de résultats de certaines politiques d'austérité rend, de fait, la rhétorique paternaliste du gouvernement Orbán séduisante. À l'heure où l'Union européenne peine à sortir de la crise, les succès économiques enregistrés par la Hongrie, fussent-ils relatifs, auraient presque valeur d'exemple. Si la notion d'« exception hongroise » se maintient de fait dans le discours européen, son sens est désormais plus nuancé.

CONCLUSION

Le silence relatif des institutions européennes ces dernières semaines sur la situation en Hongrie ne peut être présenté comme un blanc-seing accordé aux autorités locales sur les réformes politiques et économiques menées. Celles-ci restent porteuses d'incertitudes pour l'avenir, même si les contre-pouvoirs arrivent encore à dénoncer certains excès et si, dans le même temps, le pays renoue avec la croissance économique. Les effets à long terme de la « révolution par les urnes » demeurent cependant difficilement prévisibles. Il appartient aujourd'hui au peuple hongrois de se prononcer sur la validité de cette stratégie.

Des quatre années mouvementées qui viennent de s'écouler, il convient de retenir que jamais le dialogue entre l'Union européenne et la Hongrie n'a été rompu. Ces échanges, même tendus, ont pu déboucher sur une remise en question au moins partielle de certaines mesures qui pouvaient apparaître contraires aux engagements européens de la Hongrie. Cette prise en compte des réserves de la Commission européenne ou du Conseil de l'Europe n'a pas été optimale, mais elle a permis à la Hongrie de maintenir son lien avec l'Union européenne. Le double discours du Premier ministre hongrois ne saurait en effet totalement occulter la vocation européenne de son pays et son choix, maintes fois répété, d'œuvrer en faveur de l'approfondissement de la construction européenne.

Continuer à œuvrer en faveur de l'arrimage de la Hongrie à l'Union européenne, en dépit des contingences politiques, doit continuer à faire figure de priorité. Cette option n'interdit en rien, bien évidemment, de maintenir une grande vigilance sur les valeurs que l'Union européenne défend, tant en matière politique qu'en matière économique.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le 26 février 2014 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Michel Billout, le débat suivant s'est engagé :

M. Michel Delebarre. – La Hongrie est revenue dans le jeu européen. En dépit des critiques que l'on peut formuler contre la politique de M. Orban, c'est une chose positive. Je ne vois rien, dans le rapport, concernant les relations franco-hongroises. Qu'en est-il ?

La Hongrie a des frontières avec beaucoup de pays de l'Union européenne. Elle est un des pays qui a le plus développé la coopération transfrontalière avec ses voisins. C'est une initiative intéressante.

M. Michel Billout. – Le groupe d'amitié France-Hongrie s'est déplacé en Hongrie en septembre dernier et a développé la question des relations bilatérales dans son compte rendu de mission. Dans les discussions qui ont eu lieu alors, il a beaucoup été question de francophonie. La Hongrie a une forte tradition francophone, il est dommage que la France ne prenne pas plus d'initiatives pour la renforcer – pourtant, il n'y a qu'à prendre exemple sur l'ambassadeur de Hongrie en France, un universitaire assez connu qui a mis en place des diplômés bi-nationaux.

M. Jean-Paul Emorine. – Vous donnez des chiffres intéressants, mais certains sont à vérifier. La densité de la Hongrie avoisine les 100 habitants au kilomètre carré, n'est-ce pas ? Avec un PIB national de 98 millions d'euros, le PIB par habitant serait donc de l'ordre de 10 000 euros. Or, ce n'est pas le chiffre indiqué. Quelle est votre méthode de calcul ?

M. Michel Billout, rapporteur. – Le PIB par habitant est exprimé en standard de pouvoir d'achat (SPA). Il s'agit de la norme retenue par Eurostat. Le chiffre est obtenu après correction des effets de change et de prix. La densité au kilomètre carré s'élève précisément à 108.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Róbert RÉPÁSSY, Secrétaire d'État à la Justice ;
- M. Ferenc KUMIN, Secrétaire d'Etat adjoint pour les communications internationales ;
- M. Péter SZALAY, Député, Vice-Président de la Commission des Affaires européennes ;
- M. Gábor Tamás NAGY, Député, Vice-Président de la Commission des affaires étrangères ;
- Mme Mónika KARAS, Présidente de l'Autorité Nationale des Médias et de la Communication, et M. András KOLTAY ;
- Mme Zsuzsanna HEGEDÜS, Conseillère du Premier Ministre ;
- M. Attila MESTERHÁZY, Président du parti socialiste (MZSP)
- M. Gordon BAJNAI, ancien Premier ministre, président du parti *Ensemble 2014*, M. Péter BALAZS, ancien ministre des Affaires étrangères, et M. Károly BANAI, Conseiller ;
- M. György KAKUK, membre de la présidence du parti *Coalition démocratique* ;
- M. Andras ARATO, Président de *Klubradio* ;
- M. Istvan FORGACS, conseiller stratégique auprès de Rogrem - Agence pour le développement des Roms ;
- Mme Fanny HIDVÉGI, responsable du programme de protection des données et de la liberté d'information chez *TASZ - Hungarian Civil Liberties Union* ;
- M. Sandor LÉDERER, Co-fondateur et directeur du K-Monitor, ONG de surveillance des dépenses des fonds publics et de lutte contre la corruption ;
- M. Miklós LIGETI, directeur juridique de *Transparency International Hungary* ;
- Mme Nóra NOVOSZÁDEK, juriste au *Hungarian Helsinki Committee* ;
- M. Balasz POCS, journaliste au *Nepszabadsag* ;
- M. Máté Dániel SZABÓ, directeur des programmes de l'ONG *Union pour les libertés civiles* ;
- M. Tamás LESZÁK, journaliste, éditorialiste pour le *Napi Gazdasag* ;

- M. Istvan BOROS, ancien président de la Chambre de commerce franco-hongroise, président de la fondation *Autonomia* ;

- M. Laurent POIRON, directeur Hongrie et Europe de l'Est et du Sud, *BNP Paribas* ;

- S.E M. Roland GALHARAGUE et MM. Jean-Marc PUPPI, Conseiller économique, M. Richard REQUENA, Premier secrétaire