

---

## FRANCE-HONGRIE : DES PISTES POSSIBLES DE COOPÉRATION

---

*Dans le cadre de son groupe de travail « prospective & géopolitique », Synopia a programmé une série de voyages d'étude dans des capitales européennes. L'objectif de ces voyages et des rencontres qui seront réalisées avec des dirigeants, journalistes et autres think tanks européens sera de proposer un projet pour une meilleure gouvernance de l'Union européenne à l'horizon des élections présidentielles de 2022 en France. Le premier voyage a eu lieu du 23 au 26 juin 2019 à Budapest, Hongrie, organisé avec le soutien de l'Ambassadeur de France Madame Pascale Andreani.*



### 1. Contexte et enjeux

Depuis la crise migratoire de 2015 et son refus d'accueillir le quota de migrants retenu par la Commission européenne, la Hongrie est souvent placée au rang des États eurosceptiques, voire europhobes. Son Premier Ministre Viktor Orban est d'ailleurs considéré comme la figure de proue des « populistes » européens. **Lors de son voyage d'étude à Budapest, Synopia a perçu une réalité plus complexe et contrastée qu'il n'y paraît.**

Le passé d'une Nation façonne son présent et son avenir : c'est particulièrement vrai dans le cas de la Hongrie où l'histoire tient une place de choix. En effet, tous les interlocuteurs rencontrés par Synopia ont introduit leur propos par un rappel des conditions historiques de la naissance de la Nation hongroise et de ses luttes. À partir des entretiens menés pendant cette mission, ce rapport d'étonnement entend apporter des éléments de compréhension sur les positions de la Hongrie vis-à-vis de l'Union européenne et de son voisinage, et dessiner les contours d'une meilleure coopération dans certains domaines.

#### Une économie stable mais dépendante

La Hongrie est un état enclavé. Même si la croissance est relativement élevée (entre 4 % et 5 %) et que le taux de chômage est faible (moins de 4 %), elle dépend largement des investissements directs étrangers (IDE) et des crédits européens (notamment *via* les Fonds de cohésion), mais aussi du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale qui, dès 2008, ont débloqué un plan d'aide de 20 milliards d'euros à destination de la Hongrie. Depuis le début des années 1990, l'Allemagne est le plus gros investisseur en Hongrie, notamment dans le secteur de l'industrie automobile (Audi, Volkswagen, etc.).

Au lendemain de la chute de l'empire soviétique, la Hongrie a connu une vague de privatisations sans précédent et ouvert ses frontières à ses partenaires économiques historiques : l'Autriche et l'Allemagne. Mais si les hongrois ont longtemps bénéficié des investissements européens et de l'ouverture de leur marché intérieur, ils semblent aujourd'hui souffrir de leur statut « de cour arrière » de l'industrie allemande et se tournent de plus en plus vers d'autres investisseurs potentiels, dont la Chine.

## L'énergie : un enjeu régional

La Hongrie tient une place importante dans l'« Europe du Milieu »<sup>1</sup>, d'une part en raison de son poids politique (dans le cadre du groupe de Visegrad<sup>2</sup>) et démographique (hormis en Pologne, les États voisins abritent de larges communautés hongroises), d'autre part en raison de l'importance de ses investissements économiques dans la région et notamment de ses infrastructures énergétiques. Les choix concernant le mix énergétique sont cohérents : 50 % de l'énergie électrique est d'origine nucléaire, l'appel aux énergies renouvelables est limité aux implantations raisonnables ; et la Hongrie souhaite diversifier son approvisionnement en gaz qui provient aujourd'hui essentiellement de Russie, en se connectant au nouveau terminal GNL (Gaz Naturel Liquéfié) de Croatie et en s'intéressant au gaz offshore dans la section roumaine de la mer Noire. Enfin, les importantes capacités de stockage souterrain de gaz dont dispose la Hongrie constituent un atout non négligeable, y compris pour la sécurité énergétique de ses voisins.

Avec la Grande-Bretagne, la France et la Finlande, la Hongrie figure parmi les pays européens à avoir investi autant dans l'énergie nucléaire, avec des standards internationaux. Même si la technologie employée est d'origine russe, et que le programme de la nouvelle centrale nucléaire (Paks 2) se poursuit avec l'Agence fédérale de l'énergie russe (Rosatom), les Hongrois sont demandeurs d'un apport des partenaires européens pour la fourniture des sous-ensembles et composants, pour les questions de maintenance et les actions concourant au maintien des compétences critiques.

## La défense : un secteur d'avenir pour la Hongrie

Contrairement à la Pologne qui ne dissimule pas son attachement à l'OTAN et sa préférence pour les équipements militaires américains, la Hongrie n'est pas hostile à l'idée d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Cherchant à diversifier ses sources d'approvisionnements, elle a déjà fait le choix d'acheter en priorité des équipements militaires européens (achat d'avions de chasse suédois et d'hélicoptères français)<sup>3</sup>.

Toutefois, la définition d'une stratégie politique à l'échelle européenne en matière de défense, et *a fortiori* la création d'une armée européenne souhaitée par le président Français – idée à laquelle souscrit la Hongrie –, reste problématique. Les stratégies de défense restent différentes d'un État ou d'une région à l'autre. Par exemple, les pays d'Europe centrale, dont la Hongrie, ne sont pas sensibles à la concentration des moyens militaires français et britanniques en Afrique et en Méditerranée. De leur point de vue, les efforts militaires devraient davantage être concentrés à l'Est de l'Europe, aux frontières avec les pays des Balkans, l'Ukraine et la Russie.

## L'Union européenne et la Hongrie : une relation complexe

Souvent rangée dans le camp des pays anti-européens, les Hongrois sont pourtant très attachés à leur appartenance à l'Union européenne. C'est ainsi le premier pays d'Europe centrale à avoir demandé officiellement son adhésion à l'UE, suivie une semaine plus tard par la Pologne. Mais de par son histoire, la Hongrie est devenue « allergique » à toute tentative d'ingérence et soucieuse de préserver son identité des conséquences d'une immigration non maîtrisée.

---

<sup>1</sup> L'Europe ou Milieu ou la *Mittel Europa* désigne à la fois une zone géographique et culturelle.

<sup>2</sup> Puisant ses origines au 14<sup>ème</sup> siècle lorsque les rois de Bohême, de Pologne et de Hongrie scellèrent une alliance commerciale dans la ville de Visegrad en Hongrie, le V4 est né en 1991 lors d'un sommet réunissant les chefs d'État de Tchécoslovaquie, de Hongrie et de Pologne dans la perspective de l'intégration à l'Union européenne, notamment du point de vue de l'intégration de leurs économies. Représentant une population de 63 millions d'habitants, soit presque la population d'un pays comme la France, et disposant d'économies en pleine croissance et de marchés très ouverts, le V4 constitue une puissance régionale économique et politique dont l'ambition est de peser face aux États d'Europe de l'Ouest dans les négociations européennes.

<sup>3</sup> La Hongrie, ainsi que la République Tchèque ont commandé chacune 14 avions de chasse Gripen en leasing au Suédois Saab. Un contrat est également en cours de finalisation pour l'achat de 20 hélicoptères AIRBUS H145M dotés du système d'armes HForce.

L'imposition de quotas d'accueil de migrants par la Commission européenne, le déclenchement d'une procédure de sanction par le Parlement européen (article 7 TUE) et la perspective d'une diminution des crédits européens alloués aux pays d'Europe centrale (notamment via la diminution du budget de la Politique agricole commune et des Fonds de Cohésion), cristallisent les tensions entre la Hongrie et « Bruxelles ».

Si la Hongrie n'est pas anti-européenne, elle défend une autre idée de l'Europe qui aurait sans doute eu la faveur du Général de Gaulle : l'Europe des Nations. Dans la perspective d'une Union intergouvernementale, elle est également favorable à l'élargissement de l'UE aux pays des Balkans.

Quinze ans après leur adhésion, les Hongrois posent un regard circonspect, voire déçu sur l'Union européenne. Les causes de cette déception sont triples. Tout d'abord, si la situation économique de la Hongrie s'est améliorée, la perspective de devenir une « nouvelle Autriche » s'est éloignée. En plus d'être considérée comme la cour arrière de l'industrie allemande, la Hongrie a le sentiment d'être traitée par les États d'Europe de l'Ouest comme un pays de seconde zone dont la voix serait moins importante et audible que celles des États fondateurs. C'est d'ailleurs un sentiment partagé par bon nombre d'États d'Europe centrale. Enfin, la politique migratoire européenne et la procédure de sanction enclenchée par le Parlement européen ont ravivé la peur structurelle de l'ingérence dans les affaires hongroises par une puissance étrangère.

## 2. Intérêts communs et pistes de coopération

Trop souvent perçu comme un pays « bloquant » l'intégration européenne, la Hongrie est peu écoutée et surtout peu consultée. **Des efforts devraient être fait en faveur d'un approfondissement du dialogue pour trouver des pistes de convergence.** La rencontre bilatérale qui a eu lieu le 11 octobre 2019 entre Emmanuel Macron et Viktor Orban et qui a permis de révéler l'existence d'intérêts communs va dans ce sens.

Dans la gestion de la crise migratoire, il est peu probable que la Hongrie cède sur la question des quotas de migrants<sup>4</sup>. Mais cette position n'empêche pas le pays de s'impliquer d'une autre manière : l'UE pourrait, par exemple, négocier une **participation financière plus importante destinée à un programme européen d'aide au développement dans les pays de départ** (Afrique et Moyen-Orient). En effet, la Hongrie consacre un budget conséquent à l'aide au développement à destination des Chrétiens d'Orient, et a même créé un Secrétariat d'État dédié à cette question.

Dans le domaine de la Défense, les Hongrois qui sont disposés à augmenter leurs dépenses militaires à hauteur de 2 % du PIB, pourraient **participer à des opérations extérieures de maintien de la paix en Afrique**. Près de 1 000 soldats sont d'ores-et-déjà engagés au sein de différentes coalitions dans les Balkans, en Afghanistan et un peu en Afrique. Une coopération bilatérale franco-hongroise pourrait envisager une contribution essentiellement dans le domaine du soutien.

De plus, dans l'objectif de soutenir l'industrie de défense européenne, la France pourrait probablement compter sur l'appui de la Hongrie qui est disposée à diversifier ses sources d'approvisionnement en équipements militaires, une **opportunité pour les industries françaises de défense**. La coopération entre nos deux pays pourrait également s'organiser autour de la **création d'une Base industrielle et technologique de Défense**.

Enfin, le secteur de l'énergie présente plusieurs possibilités de coopération. La première se situe du côté de l'énergie nucléaire. Là encore, **la France pourrait bénéficier du soutien de la Hongrie au Conseil européen pour défendre une industrie nucléaire que l'UE ne cherche pas à promouvoir**.

---

<sup>4</sup> Les hongrois ont très largement soutenu la politique migratoire du Premier ministre. Plusieurs consultations nationales ont été réalisées entre 2015 et 2018 afin de recueillir l'avis des hongrois. Si certaines sont considérées comme des échecs en raison du taux élevé d'abstention, celle de 2017 a, en revanche, connu un franc succès : plus de deux millions d'électeurs ont participé à la consultation intitulée « Stoppons Bruxelles » et ont dit non à près de 90 % au plan de relocalisation de migrants proposé par la Commission européenne.

La seconde concerne le rôle pivot que joue la Hongrie dans la sécurisation des approvisionnements énergétiques dans l'est de l'Europe. Dépendante à 80 % du gaz russe, alors même que le gaz représente 30 % de sa matrice énergétique, la Hongrie est vulnérable. **L'intérêt de l'Europe serait de l'accompagner dans ses recherches de diversification des approvisionnements à partir du GNL** et par voie de conséquence d'un lien physique (gazoduc) et contractuel avec un terminal méthanier importateur de GNL. La Hongrie pourrait ainsi, à terme, proposer à ses voisins tout aussi dépendants du gaz russe<sup>5</sup> un transit en provenance de ce même terminal. Ce transit se verrait renforcé par les capacités hongroises importantes de stockage qui permettraient de sécuriser les approvisionnements et de faire face aux pointes de consommation hivernales dans la région.

## Conclusion

À la recherche de diversification (économique, énergétique, militaire), la Hongrie se tourne de plus en plus vers la Chine qui, dans le cadre des nouvelles Routes de la Soie, investit dans les d'infrastructures de transport et d'énergie<sup>6</sup>. Il serait dommage pour l'unité de l'Europe mais aussi pour les entreprises et les industries européennes, de ne pas saisir les opportunités offertes par la Hongrie, et plus largement, par l'ensemble de cette région. **L'approfondissement du dialogue entre les pays membres de l'UE, mais aussi avec l'ensemble des pays de la région (notamment les Balkans), est primordial pour éviter la logique des blocs** qui semblent s'imposer en Europe et qui fait le jeu de nos concurrents économiques.

\*\*\*

## Liste de la délégation Synopia

**Patrick Charaix**, général (2S), membre du Conseil d'orientation de Synopia

**Xavier Dupont**, haut fonctionnaire, membre du Conseil d'orientation de Synopia

**Jérôme Ferrier**, président de Gaz Méditerranée Développement, membre du Conseil d'orientation de Synopia

**Alexandre Malafaye**, président de Synopia

**Xavier Marchal**, président d'Alliège, membre du Conseil d'orientation de Synopia

**Jean-Marc Schaub**, secrétaire général de Synopia

**Joséphine Staron**, chargée de mission chez Synopia

## Liste des personnes auditionnées

**Pascale Andreani**, ambassadeur de France à Budapest, membre de Synopia

**Balint Ablonczy**, journaliste

**Peter Balazs**, directeur du Center for European Neighborhood Studies, *Central European University*

**Daniel Bartha**, directeur du think tank *Center for Euro-Atlantic Integration and Democracy*

**Andrea Kadar**, deputy state Secretary for Energy affairs, ministry of National Development

**Pal Kovacs**, head of the Minister's cabinet at Prime's minister Office, minister responsible for the Packs 2 construction

**Ferenc Kumin**, deputy state Secretary for the Development of European and American relations

**Thibaut Lespagnol**, premier conseiller de l'Ambassade de France en Hongrie

**Attila Steiner**, deputy state Secretary for EU relations

**Mark Szabo**, international public affairs expert, MOL group

**Ilona Vari**, head of EU regulatory affairs, MOL group

**He Zhigao**, China-CEE Institute.

Directeur de la publication : Alexandre Malafaye  
Comité éditorial : Guillemette Callies, François Dupont, Xavier Dupont, Laura Schaub, Jean-Marc Schaub, Joséphine Staron

Siège et bureau : 20, rue Georges Bizet, F-75116 Paris – mail : [synopia@synopia.fr](mailto:synopia@synopia.fr) – [www.synopia.fr](http://www.synopia.fr)  
Association reconnue e d'intérêt général n° W751214612 – Siret n° 751 931 023 00012 – code APE : 9499

<sup>5</sup> République tchèque, Slovaquie, Serbie, Autriche.

<sup>6</sup> Si les investissements chinois en Europe centrale remontent au lendemain de la crise économique de 2008 et concernent toute l'Europe centrale, ils se sont accélérés en 2012 à l'initiative du Premier ministre chinois qui a organisé un premier sommet à Budapest en présence des Premiers ministres de seize États européens et des Balkans.

À la suite de ce sommet, le « groupe 16+1 » a été créé afin d'intensifier les coopérations entre ces pays et la Chine.