

La Hongrie comme État mafieux ?

Lise HERMAN & Jean-Paul HERMAN

Les choix politiques de la Hongrie inquiètent, alors que le pays était considéré il y a dix ans comme un modèle de transition post-communiste. Un collectif d'économistes, sociologues, juristes et ex-opposants hongrois propose une analyse du système oligarchique émanant du parti de Victor Orbán.

Recensé : Bálint Magyar et Júlia Vásárhelyi (dir), *Magyar Polip - a posztkommunista maffiaállam* [La pieuvre Hongroise – l'État Mafia post-communiste], Noran Libro, Budapest, 2013, 426 p.

Il y a dix ans, la Hongrie était considérée comme l'un des meilleurs exemples d'une transition démocratique réussie. Elle était passée à l'économie de marché, ses institutions et son système juridique étaient proches de ceux des démocraties occidentales, son système de partis était stable. En 2010, le parti conservateur du Fidesz, avec son allié chrétien-démocrate, remportait une majorité parlementaire de deux tiers avec environ 53% des votes et lançait la « révolution de l'isoloir ».

Aujourd'hui le pays représente un problème pour l'Union Européenne. Son premier ministre, Viktor Orbán, est sommé de s'expliquer devant le Parlement Européen pour les réformes institutionnelles votées par sa majorité¹, le Conseil de l'Europe s'inquiète de la nouvelle constitution², et les Commissions Helsinki américaine et norvégienne publient des rapports critiques³. L'ouvrage collectif récemment publié en Hongrie sous le titre *La pieuvre hongroise - l'État mafia post-communiste* participe aux débats en cours concernant la nature de ce nouveau système. Il rassemble les analyses d'économistes, de sociologues, de juristes, ex-opposants d'avant 1989 ou ex-personnalités politiques d'après 1989. Certaines de ces analyses ont une ambition académique, d'autres sont plus politiques, toutes sont très critiques. Il s'agit donc d'un portrait à charge contre le système mis en place par le Fidesz. Ce caractère polémique peut être expliqué par le fait que les auteurs sont des intellectuels engagés, liés pour la plupart à l'opposition politique de centre-gauche. Il reflète aussi l'état actuel de la recherche hongroise en sciences sociales, que la situation politique a contribué à politiser et polariser.

Un État mafia post-communiste - définition et historique

Dans son introduction, B. Magyar, le coordonnateur de l'ouvrage, caractérise ce régime par le fait qu'il est occupé à tous les niveaux par un groupe fonctionnant sur les principes de la mafia, d'où le terme État mafia. Ce groupe, désigné dans le livre par le terme

¹ [Rapport du 25 juin 2013](#) sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement Européen.

² [Rapport de la commission de Venise du Conseil de l'Europe.](#)

³ [Voir ici.](#)

« Famille » ou encore « mafia », est constitué par les parents et amis proches de Viktor Orbán, lui-même désigné comme le « Parrain ». Situé au sommet d'un système hiérarchique quasi-militaire basé sur la corruption et l'intérêt, ce groupe est décrit comme utilisant tous les leviers à sa disposition pour canaliser les ressources du pays vers ses propres caisses. L'avantage qu'il possède, par rapport à une mafia « classique », est que son activité et son enrichissement restent légaux, puisque de par sa position de pouvoir, elle définit elle-même les règles juridiques. Ainsi, dit Magyar, le gouvernement modifie le système légal, définit des règles économiques et développe une propagande de façon à maximiser le profit particulier du groupe. Par ailleurs cet « État mafia » est post-communiste car indissociable de la transition de la Hongrie hors du régime de Kádár. Ce nouveau régime, comme l'écrit I. Szelényi, a tourné le dos à la variante « Europe centrale » de la transition vers une démocratie de marché, se rapprochant au contraire des systèmes post-soviétiques Ukrainien ou Russe.

L'histoire de l'ascension du Fidesz au pouvoir est rappelée dans l'introduction. Fondé en 1988 par quelques amis d'une même résidence universitaire, ce parti de gauche libéral prend un tournant à droite en 1992, et fait son premier passage au pouvoir entre 1998 et 2002. S'ensuit une lutte sans relâche que conduira Viktor Orbán à partir de 2002 contre les gouvernements de gauche, s'inspirant des tactiques de Silvio Berlusconi à la fin des années 1990 : négation de la légitimité de la gauche, imposition de ces propres thèmes dans le débat politique, création d'un réseau informel de supporters, etc. Magyar analyse les erreurs des gouvernements antérieurs, notamment ceux de gauche, qui ont contribué à la victoire de 2010 de Viktor Orbán. Parmi celles-ci, il cite des réformes incohérentes et chaotiques de l'économie ayant mené à une inflation importante et un chômage massif, l'endettement massif autant du pays que des familles, et l'absence de politiques sociales et de l'emploi. Chez une population qui, sous le régime de Kádár, vivait dans une sécurité économique relative, la précarisation qui en a résulté a été très mal ressentie. La classe politique, inexpérimentée, a perdu en considération à cause d'erreurs de gestion et d'affaires de corruption. Face à la rhétorique cohérente et persuasive d'une droite nationaliste et passéiste, la gauche a été incapable de dépasser un discours de gestionnaire pour susciter une adhésion populaire à l'évolution en cours.

Le système Fidesz

Le pouvoir du Fidesz, tel que décrit dans cet ouvrage, repose sur trois piliers, institutionnel, idéologique et économique, se soutenant mutuellement et formant système. À la fin de son introduction, Magyar décrit en détail le premier de ces piliers résultant du « coup d'État constitutionnel » de 2010 (Gy. Csepeli, p. 131). Une majorité parlementaire de deux tiers a en effet permis de changer la Constitution et modifier au pas de charge le système juridique (quelques 700 nouvelles lois en trois ans). Les institutions - Présidence de la République, Cours Constitutionnel, Cours des Comptes, Conseil de l'Audiovisuel, Office National de la Justice, etc. - sont désormais conduites et investies par des fidèles du parti, pour au moins neuf ans. On peut noter que le contrôle ainsi assuré pour les deux législatures à venir limitera considérablement les libertés d'action d'un gouvernement formé par l'opposition actuelle, si un tel gouvernement devait émerger des élections à venir. Par ailleurs l'autonomie des collectivités locales a été fortement rognée, un très grand nombre de fonctionnaires, juges, experts, journalistes de tous niveaux ont été remplacés sur critères de la fidélité au régime, et des corporations obligatoires et contrôlées par l'exécutif ont été créées pour différentes catégories de fonctionnaires. Ainsi au-delà des institutions clés, l'appareil de l'État est également dominé par le groupe dirigeant du Fidesz. Finalement le vote a été ouvert aux membres des minorités hongroises des pays voisins, et le système électoral modifié. Ces dernières mesures sécurisent une victoire déjà quasi-certaine du Fidesz en 2014, sinon en

2018, compte tenu de l'atomisation de l'opposition.

Comme le montre Z. Fleck, avec la neutralisation des contrepoids constitutionnels, l'équilibre des pouvoirs a été déplacé au profit exclusif de l'exécutif. De fait, dans la mesure où ce dernier est aux mains du Fidesz, et que le parti lui-même est dominé par des proches de Viktor Orbán, le lieu de toutes les décisions importantes est ce groupe qui court-circuite les institutions légitimes. Z. Fleck note également que la conception du droit qui transparait de ces trois années d'activité législative est typique des systèmes autoritaires. En effet, celui-ci est considéré non seulement comme un instrument de transformation totale de la société au nom d'une idéologie, mais est utilisé par l'élite gouvernante comme un instrument de manipulation du marché, construisant un système dans lequel les acteurs économiques sont soumis au groupe dirigeant l'État. Toutes les lois, y compris la Constitution, sont modifiables au grès des circonstances, l'activité législative n'étant plus encadrée par des considérations constitutionnelles ou juridiques.

Le second pilier est celui de la révolution idéologique, analysée dans les contributions de Gy. Csepeli et de A. Bozóki, mais dont des éléments apparaissent également dans les chapitres de B. Magyar, Zs. Pétervári ou B. Krémer. Ce corpus idéologique définit la nation comme une communauté ethnique plutôt que politique, justifiant l'ouverture de la citoyenneté hongroise aux minorités magyares des pays voisins. Il existerait une singularité, une « hungaritude » spécifique à préserver, au prix même d'une « lutte nationale de libération » contre l'Europe ou le FMI. Ce message renoue avec les traditions d'avant-guerre. Il entre en résonance, et réunit de ce fait une large audience, avec les grands thèmes séculaires d'une identité nationale problématique, mélange de sentiments de suprématie et de frustrations liées à la perte de territoires de 1918, mais aussi de crainte d'être menacée dans sa survie en tant que nation. Le rappel de cette unicité mythique et du thème de la Nation est récurrent, et cette rhétorique donne un sentiment d'inclusion à une population majoritairement exclue du nouveau partage des richesses, légitimant par là même le système en construction. Cette conception de la nation sert également d'outil d'exclusion de ceux qui ne sont pas conformes à cette image idéale du Magyar, les pauvres, les roms, les juifs, les homosexuels etc. De fait, l'intolérance nourrie par cette idéologie devient aujourd'hui de plus en plus forte en Hongrie.

Le second motif de ce corpus idéologique est la définition que donne le Fidesz de sa propre place. Selon cette conception, le Fidesz serait le représentant exclusif de la nation. Comme l'a expliqué Viktor Orbán dans son discours du 23 octobre 2013⁴, les adversaires politiques du Fidesz sont, *ipso facto*, contre la Nation et donc illégitimes. Dans cette ligne, la gauche est effectivement définie comme ayant un « cœur étranger » : elle aurait toujours vendu la nation - à l'URSS autrefois, à la mafia des multinationales entre 1989 et 2010 - et la revendrait dans le futur si elle revenait au pouvoir. La confrontation politique devient ainsi une guerre totale menée par un chef implacable, l'adversaire politique un ennemi à éliminer, le compromis un impensé.

La propagation de cette idéologie, ainsi que des valeurs conservatrices classiques réactivées, est assurée par le contrôle quasi-total des outils de propagande par le Fidesz. L'audiovisuel public, une grande partie des journaux, mais aussi les théâtres, musées etc. ont une direction et un personnel nommés par le parti. La majorité des médias privés est également passée, souvent dans des conditions opaques, dans les mains de proches de Viktor

⁴ Des extraits du discours peuvent être trouvés sur le site officiel du gouvernement (<http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/elo-kozvetites-orban-viktor-unnepi-beszede-a-szabadsag-napjan>)

Orbán. Le rôle de l'ensemble de ces outils a été redéfini comme étant celui de soutien à la révolution nationale en cours. De fait aujourd'hui la pluralité d'opinion peine à exister, 80% de la population hongroise n'ayant accès qu'à des médias dominés par le Fidesz (M. Vászárhelyi, p. 370).

Le troisième pilier est l'économie. L'ouvrage ne traite pas des conceptions et de l'approche générales de l'économie du Fidesz mais se concentre essentiellement sur deux aspects: les techniques, illustrées par des cas concrets, par lesquelles l'oligarchie du Fidesz arriverait à monopoliser des ressources importantes du pays ; et les mesures économiques à visée de propagande politique.

Le début de l'enrichissement de ce groupe, décrit par I. Csillag, se situe en 1992 lorsque les fondateurs du Fidesz utilisèrent l'argent du parti pour fonder, en leurs noms propres, une série de sociétés. Ces sociétés profitèrent des positions gouvernementales de leurs propriétaires en 1998 pour s'enrichir puis disparurent dans le cadre de ventes fictives et faillites fin 1998. Par la suite, comme décrit également dans la contribution de É. Várhegyi et A. Becker, les techniques se sont diversifiées. La plus simple est l'octroi par l'État des marchés publics à des sociétés appartenant à des membres du groupe entourant Orbán - par exemple l'entreprise tentaculaire Közgép, détenue par L. Simicska, ami de jeunesse de Viktor Orbán, aurait récupéré entre 2010 et 2012 1 milliard d'euros de commandes publiques (p. 242). Une autre technique, plus sophistiquée, est la nationalisation puis la revente, à des amis, de certaines sociétés, ou encore des modifications *ad hoc* et ciblées de réglementations qui acculent des sociétés à la banqueroute et à une vente inéluctable. Ce dernier cas fut celui de la société de panneaux de publicités ESMA, ou de la gestion de l'eau par Suez à Pécs. Dans le cas des médias, comme décrit par J. Vászárhelyi, la mise en faillite de concurrents (la station de radio Neo FM) ou d'acteurs politiquement indésirables (Klubrádió) a été permise par l'arrêt de l'achat de plages publicitaires par les grandes sociétés nationales ou l'administration.

Ces techniques sont également utilisées pour récompenser les fidèles et les soutiens du Fidesz. Un exemple récent détaillé par I. Major est la révocation par le gouvernement des concessions des bureaux de tabac et leur remise en concours début 2013: une grande partie des nouvelles concessions furent emportées par des cadres de rang plus ou moins élevé du Fidesz et leur proches. Un autre, dont parle P. Juhász, est la mise en fermage de terre appartenant à l'État où ceux qui ont obtenu les terres ne sont, dans la plupart des cas, pas les agriculteurs du territoire mais encore une fois des dignitaires du parti.

Les chapitres de A.K. Sós et de I. Major décrivent en détail les mesures économiques ayant une charge plus politique. Ils traitent notamment de la création d'impôts sectoriels touchant des sociétés de services (banques, entreprises fournisseurs d'énergie, compagnies de téléphone). L'utilité de ces impôts serait triple. Dans le cadre d'une propagande populiste, ces mesures peuvent être brandies comme étant la preuve de la lutte du gouvernement contre l'exploitation du pays par les étrangers, les sociétés visées étant souvent des filiales de multinationales étrangères. La deuxième fonction de ces impôts est celle de renflouer les caisses de l'État. L'impôt sur le secteur bancaire seul s'élève par exemple à 1,5 % du PIB, contre 0,04% en France (statistique 2012 d'Eurostat, p. 216). Finalement, ces impôts servent également de repoussoir : à terme, ils pourraient conduire au retrait de ces filiales, laissant la place à des sociétés hongroises. Comme le mentionne É. Várhegyi (p. 250), certaines banques étrangères (Erste, Intesa Sao Paolo) semblent déjà effectivement envisager ce retrait.

Fragilité des transitions démocratiques

Cet ouvrage dépeint la Hongrie de 2014 comme asservie à un petit groupe qui s'accapare et utilise les ressources assurées par un pouvoir institutionnel illimité obtenu par les urnes pour pérenniser son pouvoir. Cette hypothèse devrait être étayée par une analyse plus approfondie et documentée de l'étendue de la pénétration des fidèles du Fidesz dans les divers secteurs de l'économie. Cette tâche s'avérera difficile compte tenu de l'absence de transparence, de l'enchevêtrement des intérêts économiques, et de l'opacité des montages juridiques mis en place depuis 2010. Malgré ces limites, il ressort clairement du livre que l'entourage proche de Viktor Orbán - sa famille, ses amis, les oligarques proches - ont profité matériellement de leurs positions ; que dans certains domaines, notamment celui des médias, il y a un système d'oligopole qui sert à canaliser les ressources vers ce cercle; que les modifications des institutions et des lois sont taillées sur mesure pour rendre ce système possible; et qu'il existe un système de prébende et de corruption permettant de récompenser les fidèles. Ces faits concrets, ainsi que de nombreux aspects plus généraux décrits dans le livre, notamment l'évolution des institutions de l'État ou de l'idéologie, suffisent à donner une image sombre et préoccupante de l'évolution récente du pays.

On peut aussi relever que l'utilisation du mot « mafia » par les auteurs prête à discussion. En effet il est utilisé la plupart du temps de façon relativement imprécise et renvoie à un jugement moral qui n'a que peu de place dans un travail de nature scientifique. Il est en effet incertain ce que ce terme - ainsi que ceux de « Famille » ou de « Parrain » - ajoutent à l'analyse du système Fidesz. D'autres notions plus communément acceptées dans les sciences politiques, comme celle d'oligarchie, semblent en effet plus appropriées pour décrire la Hongrie d'aujourd'hui.

Au terme de la lecture du livre, une question se pose au sujet de la spécificité du système Fidesz. Comme Magyar ou Sós le mentionne, beaucoup de ses caractéristiques - corruption, clientélisme, populisme, rapport trouble avec le passé, même certaines mesures économiques - sont partagées avec les gouvernements antérieurs de gauche. Par ailleurs, certains des auteurs (Magyar, Csillag, Várhegyi) suggèrent que l'activité prédatrice de l'entourage immédiat de Viktor Orbán n'est qu'une tentative de redistribution des richesses au profit de nouveaux-venus qui trouvent, à leur arrivée au pouvoir, que celles-ci avaient déjà été acaparées par les proches des pouvoirs antérieurs. Ainsi, la spécificité de ce système serait dans son caractère total (ce qui en fait néanmoins un système qualitativement différent des systèmes antérieurs), dans la façon dont le Fidesz a systématiquement mis à son service toutes les ressources du pouvoir – législatives, juridiques, économiques – pour assurer le succès et la pérennité de cette redistribution. Sa spécificité serait également dans l'utilisation de ressources symboliques, le recours à un nationalisme toujours vivace et aux traditions les plus conservatrices et anti-démocratiques de l'histoire hongroise. Ce corpus idéologique fort, manquant aux gouvernements précédents, a une capacité d'entraînement indiscutable auprès d'une population déboussolée par la perte de repères de ces dernières 25 années.

Cet ouvrage a aussi une portée plus générale, dépassant le cas de la Hongrie. En effet, l'évolution décrite illustre la fragilité des transitions démocratiques, et de la démocratie plus généralement. Elle constitue une preuve, s'il en fallait, que les processus de démocratisation ne sont pas irréversibles, et peuvent être mis en danger quand un groupe antisystème s'empare, même par les urnes, de l'Etat, illustrant la thèse de Fared Zakaria sur l'apparition des démocraties illibérales⁵. La situation hongroise pourrait devenir un cas d'école pour ce

⁵ Fared Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy" Foreign Affairs, vol 76, 1997, p.22-43.

type de processus ; son examen permettrait d'identifier les facteurs qui font qu'un tel système émerge et vienne à être accepté, voire soutenu, par la population. L'histoire récente de ce pays devrait aussi attirer notre attention sur le fait que d'autres pays de la région ne sont pas à l'abri d'une évolution similaire. Comme le mentionne d'ailleurs Széleányi (p. 99), nombre de ceux-ci partagent beaucoup des caractéristiques hongroises, notamment la Slovaquie, qui a pris récemment modèle sur la Hongrie pour certaines mesures économiques, la Roumanie voisine avec Victor Ponta, la République Tchèque de Milos Zeman, et la Pologne, où le PiS attend son heure.

Publié par La Vie des Idées, 5 mars 2014.

© laviedesidees.fr