

Viktor Orbán et le conflit ukrainien : un « non-alignement » pragmatique ?

dimanche 27 octobre 2024, par [DEMERS Bálint](#)

Plus que jamais, Viktor Orbán donne de l'urticaire à Bruxelles et à Washington. L'été dernier, il a profité de sa présidence tournante de l'Union européenne pour promouvoir une fin négociée de la guerre en Ukraine, à la faveur d'une large tournée internationale (Kiev et Washington, mais aussi Moscou, Pékin et Mar-a-Lago...). Défendant le « réalisme » du Premier ministre hongrois, Balázs Orbán, directeur politique de son bureau, avait réaffirmé que la Hongrie continuerait à « œuvrer pour la paix, en cohérence avec ses priorités nationales ». Mais en quoi consistent-elles, et pourquoi conduisent-elles les dirigeants hongrois à privilégier cette posture de non-alignement ? La réponse à cette question englobe quatre dimensions : la stratégie électorale du parti au pouvoir, le rôle des minorités magyarophones d'Ukraine, le rapport des dirigeants hongrois à l'intégration euro-atlantique, et la mise à jour de la géopolitique hongroise traditionnelle.

« Droite de la paix » contre « gauche de la guerre »

Par leur posture « non-alignée » et leur plaidoyer pour des négociations, les dirigeants hongrois ne servent pas seulement leurs « intérêts nationaux » perçus : ils sont attentifs à des enjeux électoraux de court terme. Les élections générales d'avril 2022, que le *Fidesz* [parti de Viktor Orbán NDLR] a remportées avec 54,13% des voix (son meilleur résultat électoral à ce jour), ont été fortement marquées par l'invasion russe du pays voisin.

Le candidat commun des partis d'opposition, Péter Márki-Zay, euro-atlantiste convaincu, s'était alors prononcé en faveur des livraisons d'armes à Kiev, et même de l'envoi de soldats hongrois sur le terrain, dans l'éventualité d'une intervention directe de l'OTAN. Orbán et ses troupes, qu'on aurait pu penser déstabilisées par leur proximité affichée avec le régime russe, avaient alors eu beau jeu de se poser en défenseurs de la paix et de la sécurité, contre un « camp de la guerre » incarné par la gauche libérale.

Hongrie et Russie ont en partage une classe dirigeante post-soviétique ayant intérêt à conserver une puissance étatique indépendante.

Tout relatif que ce soit cet engagement « pacifiste », si l'on garde à l'esprit le soutien d'Orbán aux bombardements israéliens sur Gaza et à l'invasion du Haut-Karabagh par l'Azerbaïdjan, il résonne dans une large partie de la population hongroise [1]. Comme le soulignait Emmanuel Todd dans son dernier ouvrage, on peut penser qu'à l'inverse de la Pologne, des pays baltes ou de l'Ukraine, la Hongrie a réglé, avec la Révolution de 1956 puis le démantèlement du Rideau de fer, son contentieux historique avec la Russie. Bien vivace, le souvenir de 1956 reste d'ailleurs teinté de désillusions : à l'époque, les chancelleries occidentales n'étaient pas venues en aide aux insurgés hongrois qui affrontaient les chars soviétiques.

Ainsi, durant les élections européennes du printemps dernier, Orbán a teinté son discours d'une coloration « pacifiste ». Martelant le slogan « pas de migrations, pas de genre (*sic*), pas de guerre », il a récolté 44,82% des suffrages. Son principal opposant, Péter Magyar, ex-apparatchik du *Fidesz* ayant fait une entrée fulgurante sur la scène politique en dénonçant la

corruption de son ancien parti, a adopté une ligne similaire sur la question ukrainienne ; il est parvenu à fédérer une large partie du vote d'opposition tout en grappillant des voix sur le *Fidesz*, avec un total de 29,6% des voix [2].

Au secours des magyarophones d'Ukraine

Un autre point sensible de la politique intérieure hongroise a été touché par la réaction en chaîne enclenchée par les événements de Maïdan. Le renversement du président Ianoukovytch et les nouvelles lois linguistiques adoptées dans la foulée ont marqué un [recul pour l'ensemble des minorités linguistiques ukrainiennes](#), incluant les 150 000 magyarophones de Transcarpathie (dont plus de la moitié seraient binationaux, et largement électeurs du *Fidesz*).

Or, depuis la chute du Rideau de fer et sur fond d'irrégentisme, la situation des minorités magyarophones des pays frontaliers a été au cœur de la joute partisane hongroise. Au début des années 2000, le *Fidesz* devait s'emparer du sujet face à une gauche libérale (alors au gouvernement) accusée d'y être indifférente. Ainsi, la Loi fondamentale de 2011, adoptée par le gouvernement Orbán, stipule que ces minorités font partie de la nation, et que la Hongrie « porte la responsabilité du destin des Hongrois vivant en dehors de ses frontières [3] ». Ce soutien se traduit par un appui financier aux institutions des minorités magyarophones, ainsi que par l'attribution de la double nationalité sur demande.

Une loi adoptée en 2017 par la *Rada* ukrainienne et restreignant l'usage des langues minoritaires dans les établissements scolaires a particulièrement tendu les relations entre Budapest et Kiev. Le gouvernement hongrois s'est alors employé à retarder l'admission de l'Ukraine dans l'OTAN et l'UE, la conditionnant par la protection des droits linguistiques des magyarophones de Transcarpathie [4]. Par la suite, en réponse au non-alignement de Budapest face à l'invasion russe, Kiev a ajouté la banque hongroise OTP à la liste des « sponsors de guerre », puis a [révoqué la licence d'une série de produits vendus en Ukraine](#) par l'entreprise pharmaceutique hongroise *Gedeon Richter*, enlisant les négociations avec Budapest.

Si le parti d'extrême droite *Mi hazánk* (Notre patrie) [a revendiqué le territoire de la Transcarpathie](#) advenant un démantèlement de l'Ukraine, on peut douter que le réalisme des dirigeants hongrois les autorise à miser sur une telle éventualité [5]. L'état de ses relations avec le gouvernement ukrainien n'en est pas moins en partie lié au sort de la minorité magyarophone, pour laquelle la forme institutionnelle de l'Ukraine d'après guerre sera déterminante. Ainsi, en 2015, Orbán déclarait dans une adresse à ses diplomates que, dans le contexte actuel, le gouvernement hongrois devait viser à une plus grande décentralisation de l'Ukraine bénéficiant aux minorités linguistiques [6].

Cette vision des choses fournit un élément d'explication à l'appui apporté – jusqu'à récemment – par la Hongrie à l'adhésion de l'Ukraine à l'UE. La volonté de peser sur le sort des minorités magyarophones – en les utilisant comme levier de négociation – et, à terme, de permettre une meilleure circulation de cette main-d'œuvre à bas coût vers la Hongrie (comme c'est actuellement le cas pour les magyarophones de Slovaquie et de Roumanie), semblait expliquer cette prise de position [7].

Euro-atlantisme à géométrie variable

Cette démarche s'inscrivait en outre dans une vision plus large de l'intégration euro-atlantique et de la place de la Hongrie dans celle-ci. Comme la quasi-totalité des acteurs hongrois de l'ère postcommuniste, le *Fidesz* est, depuis sa création partisan, de l'insertion dans l'OTAN et dans l'UE. Cependant, contrairement à la gauche libérale, cet engagement est essentiellement instrumental : être membre de l'OTAN vise à « garder les Russes dehors, et les Allemands à terre [8] ». Quant à l'adhésion à l'UE, elle permet de bénéficier des subventions communautaires – en échange de quoi la Hongrie fournit une main-d'œuvre peu coûteuse et mal protégée à la chaîne d'assemblage des industries ouest-européennes (à commencer par l'industrie de l'automobile allemande) [9].

Le gouvernement hongrois s'oppose ainsi au caractère supranational de l'intégration euro-atlantique. S'il adhère à l'orientation néolibérale de l'UE, il la décline de manière hétérodoxe, s'assurant de conserver une certaine autonomie d'action : refus d'adopter l'euro, régulation bancaire et financière, nationalisation du secteur de l'énergie, taxation des banques, refus de l'indépendance de la Banque centrale, etc.

Dans ce cadre, l'intégration euro-atlantique de l'Ukraine (comme celles, soutenues également par la Hongrie, de la Serbie et d'autres pays des Balkans, ainsi que l'inclusion de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen) visait à renforcer le pôle oriental de l'UE – face à un pôle occidental considéré comme en voie de dissolution dans la supranationalité bruxelloise. Pour Orbán, les nations d'Europe centrale partagent une vision commune des relations internationales basée sur la prééminence d'États-nations défendant leurs intérêts, pratiquant entre eux des formes de coordination (à l'image du fonctionnement du groupe de Visegrád qui réunissait Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie jusqu'au schisme polono-hongrois ayant fait suite à l'invasion russe) et en capacité « de définir [leur] politique étrangère et intérieure en toute indépendance [10] ».

Elles ont aussi en partage une classe dirigeante post-soviétique ayant intérêt à conserver une puissance étatique indépendante. La posture des élites hongroises peut ainsi être rapprochée de celle de l'oligarchie russe décrite par le chercheur Volodymyr Ischenko dans un [article pour LVSL](#), dont le pouvoir s'est constitué en mobilisant une base étatique et nationale postcommuniste – ce qui l'amène à refuser de se fondre dans le tout normé et transnational du capitalisme occidental [11]. Les dirigeants du *Fidesz* se conçoivent eux-mêmes comme les chefs de file d'une « classe dirigeante historique » ayant à sa charge l'intérêt national, avec l'État comme outil essentiel pour asseoir son pouvoir économique et politique [12].

Pour accroître ses marges de manœuvre, le *Fidesz* a ainsi opéré une « ouverture vers l'Est » avantageuse sur les plans économique et énergétique. La coopération avec la Russie a permis l'accès à un vaste marché agricole (du moins jusqu'à la mise en place des sanctions occidentales en 2014), à du gaz naturel bon marché, mais aussi la coordination avec Rosatom pour la construction de la centrale nucléaire de PAKS-II [13]. Les dernières années ont aussi vu l'installation [de « giga-usines » de production de batteries électriques, propriétés de multinationales asiatiques](#) (comme la sud-coréenne Samsung ou de la chinoise CATL), soutenues par l'introduction de dizaines de milliers de travailleurs détachés extra-européens que le *Fidesz* encourage, à rebours de sa propre rhétorique anti-immigration. Cet afflux de travailleurs corvéables permet de compenser la pénurie de main-d'œuvre hongroise [14].

En avril 2023, menacé par des sanctions américaines, le gouvernement hongrois a dû mettre fin à sa participation à la Banque internationale d'investissements, contrôlée par la Russie et basée à Budapest

Avec l'invasion russe, le gouvernement hongrois, dont les relations s'étaient déjà envenimées avec son voisin, a dû choisir entre un alignement sur les positions occidentales compatible avec l'intégration de l'Ukraine, et un non-alignement autorisant le maintien de ses coopérations énergétiques avec la Russie. Prévoyant la défaite de l'Ukraine et de l'OTAN, Orbán a choisi d'emprunter la seconde avenue, plus en phase avec les intérêts de la classe dirigeante hongroise et avec une stratégie géopolitique de long cours – celle d'un pays-traversier.

Pays-traversier dans le nouvel ordre mondial

Cette posture géostratégique a une histoire ancienne : on en trouve des traces dès les fondations de l'État médiéval hongrois, alors que le roi István se rattache à l'Occident européen en se convertissant au catholicisme, tout en maintenant l'indépendance du pays et ses liens avec Byzance. Fin juillet 2024, à l'occasion de son intervention annuelle à l'Université d'été de Bálványos, un village magyar de Transylvanie (Roumanie), Orbán a exposé la manière dont il cherche à reconduire cette logique dans le cadre des bouleversements géopolitiques en cours [15].

La défaite annoncée de l'OTAN en Ukraine cristallise à ses yeux une érosion de la domination occidentale, et un déplacement du centre de gravité mondial vers l'Est. La réélection de Donald Trump entraînerait, pour Orbán, un recentrement des États-Unis sur leur arrière-cour continentale, forçant l'UE à construire son « autonomie stratégique » sur les plans militaire, technologique, énergétique et diplomatique, indépendamment de l'OTAN. L'affaiblissement consécutif des partisans de la supranationalité bruxelloise freinerait leurs velléités fédérales, ce qui contribuerait à la [consolidation d'un bloc nationaliste des États d'Europe centrale](#).

Dans ce contexte, un petit pays comme la Hongrie, historiquement à mi-chemin entre Orient et Occident, devrait garantir son indépendance en s'appuyant sur les divers blocs géopolitiques en présence, refusant de participer à leur affrontement et travaillant plutôt à sa « connectivité » avec ceux-ci. Depuis quelques semaines, [Orbán parle aussi de « neutralité économique »](#). Des concepts avec lesquels il cherche à moderniser la posture du pays-traversier : la Hongrie agirait alors comme un point de passage de tous les côtés en fonction des intérêts nationaux, chaque « connexion » accroissant sa marge de manœuvre et ses capacités de négociation.

Ainsi, il note qu'aux yeux du gouvernement chinois, la Hongrie joue le rôle de porte d'entrée dans l'UE, justifiant l'important « partenariat stratégique » entre les deux pays [16]. C'est ce qui légitime, aux yeux d'Orbán, que la Hongrie reste membre de l'UE : combiné à la posture de pays traversier non-aligné, ce positionnement la rend attractive aux yeux des puissances orientales. Pour autant, le premier ministre hongrois n'exclut pas complètement un *Huxit* [« *HungaryExit* », *déclinaison hongroise d'un Brexit* NDLR], conditionnant celui-ci par une « offre » – jugée peu probable – de la part du parrain étatsunien [17]. Non-alignement, certes – mais un non-alignement pragmatique, voire transactionnel.

Soutenabilité du « non-alignement » en question

En somme, tournant le dos à l'engagement occidental dans le conflit russo-ukrainien, le *Fidesz* solidifie sa base électorale contre ses adversaires de l'opposition libérale, défend les

droits linguistiques des minorités magyarophones d'Ukraine tout en les utilisant comme levier, soutient les intérêts de la classe dirigeante hongroise à l'intérieur de l'UE et poursuit une stratégie géopolitique de long terme visant à insérer la Hongrie comme pays-traversier dans le nouvel ordre mondial. Mais, par-delà la guerre en Ukraine, cette dernière avenue est-elle soutenable dans le contexte des bouleversements à venir ?

Dans une [intervention récente](#), le politologue Péter Tölgyessy, anciennement député du *Fidesz*, avançait que l'alliance entre Orbán et Trump – advenant que celui-ci soit bel et bien réélu –, pourrait se fracturer sur la question du rapport avec la Chine. L'ex-député András Schiffer, souverainiste de gauche, [soulignait](#) quant à lui que la stratégie du gouvernement hongrois reposait entièrement sur sa capacité à rester membre de l'UE, malgré des tensions avec Bruxelles qui ne cessaient d'aller en s'envenimant – et, peut-on ajouter, la fragilité de la construction européenne elle-même.

La stratégie géopolitique hongroise repose bien sur ce jeu d'équilibre précaire. Par exemple, en avril 2023, sous pression des États-Unis et dans le contexte de menaces de sanctions contre des responsables du régime par le Congrès états-unien, le gouvernement hongrois a dû mettre fin à sa participation à la Banque internationale d'investissements, contrôlée par la Russie et basée à Budapest [18]. De même, en janvier 2024, Budapest était forcée d'entériner un plan d'aide de 50 milliards d'euros à l'Ukraine, après que Bruxelles l'a menacé de couper son financement communautaire, d'attaquer sa monnaie et de miner sa crédibilité sur les marchés financiers [19]. Le gouvernement hongrois mise bien sur la réélection de Donald Trump pour entraîner un désengagement des Nord-Américains hors d'Ukraine. L'isolationnisme de celui-ci, dans le cas d'une éventuelle seconde présidence, est pourtant loin d'être garanti, compte tenu du bilan russo-ukrainien de son premier mandat et du profil de ses soutiens et donateurs [20]...

De la chute de la Couronne hongroise face aux Ottomans à l'effondrement du « Royaume » de Horthy pendant la Seconde Guerre mondiale, l'histoire hongroise compte moult exemples de régimes qui, ayant fragilisé leur population et leurs équilibres stratégiques, virent leur pouvoir anéanti, avec des conséquences graves pour la souveraineté du pays. Advenant une crise ou un différend international majeur avec ses partenaires, le gouvernement du *Fidesz* pourrait manquer des ressources nécessaires pour maintenir son non-alignement, tant son souverainisme repose sur une série de dépendances – énergétiques, industrielles, diplomatiques – et de contradictions – au premier chef desquelles l'alliage entre nationalisme et néolibéralisme – qu'il pourrait être difficile de surmonter.