

OTAN/UE : Hongrie, quel bilan ?

mercredi 26 mai 2010, par [Valérie TRAMEAU](#)

Depuis 1989, la politique étrangère et de sécurité de la Hongrie se caractérise par une grande continuité autour de deux objectifs majeurs. Le premier est son intégration euro-atlantique. Les relations de bon voisinage avec les États limitrophes constituent le second, afin de préserver les intérêts des communautés magyares y résidant. L'adhésion à une double architecture occidentale est fondamentale pour les Hongrois et jugée complémentaire. La sécurité est assurée par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) dont le pays est membre depuis 1999. La Communauté économique européenne (CEE) / Union européenne (UE) qu'il a rejoint en 2004 stimule pour sa part le développement économique.

Après plusieurs années d'adhésion, le bilan hongrois au premier trimestre 2010 est mitigé : si l'appartenance à l'OTAN fait consensus, un euroscepticisme prudent prévaut quant à l'Union européenne.

Ce document a été rédigé dans le cadre du séminaire « Elargissements de l'Otan et de l'UE : quelles incidences ? » dirigé par Pierre Verluise au Collège interarmées de défense.

La situation de la Hongrie à l'aube des adhésions

Le fondement des aspirations euro-atlantiques

La volonté d'adhésion euro-atlantique hongroise relève de multiples motifs. L'affirmation d'une identité occidentale, niée au sein du bloc soviétique mais revendiquée dès 1956 [1], guide les politiques d'intégration de la Hongrie. Ces projets entérinent le caractère irréversible de la transition démocratique du pays contre les dérapages nationalistes. Ils lui assurent par ailleurs des perspectives de prospérité économique en s'associant à une communauté moderne et dynamique. La sécurité demeure une motivation essentielle, que celle-ci soit curative avec l'OTAN (*hard security*) ou préventive avec l'UE (*soft security*). La Hongrie attache enfin une importance prioritaire à la protection des minorités magyares situées dans les pays limitrophes. En stabilisant son environnement stratégique immédiat au travers de ses attaches occidentales, elle assure un équilibre relatif sur le sujet et place, le cas échéant, le règlement d'éventuelles dérives dans un cadre supranational légitime. [2]

Des conditions d'adhésion précoces

La Hongrie a très vite rempli les conditions d'une candidature euro-atlantique. Elle bénéficiait d'un processus démocratique avancé. Dès 1989, le jeu politique reposait sur un système pluripartite et des forces d'opposition. L'assurance donnée par M. Gorbatchev cette même année que l'URSS respecterait le choix d'un système économique et social non socialiste dans les pays satellites y a également contribué. La Hongrie bénéficiait d'un niveau de scolarité et de recherche honorable et permettait une relative liberté d'expression. Enfin, elle proposait une ébauche d'économie capitaliste après les premières réformes conduites dès 1968. Son adhésion au Fonds monétaire international (FMI) en 1982 en atteste. A la fin des années 1990, l'économie hongroise, privatisée à 75%, est la première bénéficiaire des investissements directs étrangers en Europe centrale.

Forte de ces atouts, la Hongrie signe un accord d'association avec la CEE en décembre 1991 et dépose sa

demande formelle d'adhésion en mars 1994. S'agissant de l'OTAN, le pays s'engage dans le Partenariat pour la paix dès 1994 et s'oriente vers l'adhésion dès l'été 1997.

La Hongrie et l'OTAN

Membre depuis mars 1999, la Hongrie considère l'OTAN comme le principal garant de sa sécurité. Elle dresse un bilan globalement positif de son adhésion : cette organisation politique et militaire lui offre à la fois un forum de reconnaissance internationale, un instrument de règlement des conflits et une protection territoriale en tant qu'Etat-membre [3].

Les critiques

Pour modérer le soutien apporté par les Hongrois à l'adhésion otanienne, il convient de mentionner essentiellement la question des réformes du ministère de la défense.

La politique de défense hongroise est fondée sur un principe de « suffisance raisonnable ». Depuis l'automne 2000, un ambitieux plan de réforme "*Reform 2000-2010*" a permis la mise sur pied d'une force professionnalisée projetable ramassée [4], destinée aux opérations de maintien de la paix selon les standards de l'OTAN. Cette décision, prise aux dépens de la force consacrée à la défense du territoire désormais considérée comme redondante en raison de l'adhésion, est largement exploitée par l'opposition. Celle-ci agite le spectre d'un affaiblissement des capacités de défense nationale au profit de la mise en place d'un corps expéditionnaire. La baisse des effectifs s'est accélérée en 2005 et 2006 pour atteindre une cible de 20 000 hommes projetables. En 2010, le déploiement des forces hongroises est encore limité au volume d'un bataillon (900 hommes). L'ambition est de déployer le volume d'une brigade (5 000 hommes) d'ici 2017.

Cet effort de réorganisation mobilise les disponibilités budgétaires de la défense, ce qui explique la faible part réservée aux dépenses d'équipement (20 à 30 %) jusqu'en 2003. Cette part a encore baissé dans les budgets suivants pour plafonner aux environs de 10 %, ne permettant guère l'acquisition de matériels pourtant nécessaires pour l'interopérabilité. Une certaine reprise peut néanmoins être constatée dans le domaine puisqu'en 2008 les crédits d'investissement ont connu une nette augmentation pour atteindre 19,8% du budget.

Le budget de la défense en 2010 représente 1,17 % du PIB hongrois, soit une diminution de 3,7 % par rapport à 2009. 11,2 % de ce budget 2010 sont consacrés aux dépenses liées aux obligations internationales (OTAN : 13,82 M€ ; UE : 1,82 M€). De manière générale, le budget de la défense reste encore trop faible pour correspondre aux standards de l'OTAN : à peine 1,2% au lieu des 2% requis.

Les avantages

Malgré ces bémols, l'appartenance à l'OTAN jouit toujours d'un soutien important de l'opinion publique : en mars 2009, 76% de la population hongroise estime que l'adhésion de la Hongrie à l'OTAN a amélioré la sécurité du pays. Elle se traduit de plus par des actions concrètes aisément perceptibles.

Budapest participe activement à l'initiative *Strategic Airlift Capability* (SAC) C17. Lancé en novembre 2006 et entré en vigueur en 2008, SAC est un programme qui regroupe dix pays membres de l'OTAN et deux pays partenaires [5]. A ce titre, la base aérienne de Pápa a été retenue par l'Alliance atlantique le 16 novembre 2007 pour servir de plateforme aux avions C-17 constituant cette composante de transport stratégique. Le premier appareil s'est posé le 27 juillet 2009, marquant l'entrée en service opérationnel de cette base située à l'ouest de la Hongrie. Depuis le 16 octobre 2009, date de l'arrivée du dernier des trois C17 Globemaster, la base de Pápa assure le soutien logistique de l'escadron de transport aérien (*Heavy Airlift Wing*). Armé de 131 personnes appartenant aux douze nations participantes, cette unité atteindra sa pleine capacité opérationnelle en 2011. La Hongrie se montre très favorable à ce projet. Sa contribution au financement s'élève à 5,4 M€, soit 2% du total. Les frais de fonctionnement à la charge de

la Hongrie s'élèveront à 3,6 M€ par an, tandis que l'OTAN a pris en charge la modernisation de la base militaire de Pápa - construction d'un nouveau hangar, mise à niveau des pistes d'atterrissage et du système d'éclairage, etc. Sous un aspect économique, la Hongrie s'accommode parfaitement des 300 à 350 emplois civils créés autour du programme et espère que Boeing établisse une base de réparation et de maintenance si l'activité de Pápa se développe, ce qui générerait d'autres emplois.

Dans une optique de spécialisation, l'OTAN met en place des centres d'excellence (CoE) dans divers domaines, répartis au sein de plusieurs pays membres. L'objectif du réseau des 18 centres d'excellence existants est de fournir une expertise de haut niveau à l'ensemble des pays membres de l'Alliance. A ce titre, les Hongrois ont identifié des niches de compétences dans lesquelles ils se positionnent : laboratoire biologique, purification de l'eau, forces spéciales, actions civilo-militaires, franchissement, santé. Ainsi, depuis mai 2009, Budapest accueille le centre d'excellence de la médecine militaire (CoE MILMED). Il est chargé de mener des formations, d'harmoniser la réglementation et de partager les expériences du domaine. La Hongrie a par ailleurs débuté un travail préliminaire afin de mettre sur pied un CoE logistique. L'accréditation OTAN devrait intervenir dans le dernier trimestre de l'année 2010.

Enfin les engagements sur les théâtres extérieurs confirment l'implication de la Hongrie dans cette structure. Elle consacre en effet plus de 70 % de son contingent aux opérations de l'Alliance atlantique. En décembre 2009, 908 militaires hongrois, dont environ 360 en Afghanistan et 400 dans les Balkans, sont déployés en opérations extérieures [6]. En Afghanistan, les forces hongroises participent à l'action de la force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS). La Hongrie a pris le commandement de la *provincial reconstruction team* (PRT) de Baghlan en zone nord en octobre 2006. Elle fournit également des instructeurs pour la formation de l'armée afghane au sein des *operational mentoring and liaison teams* (OMLT). Les Hongrois sont en outre partie prenante dans le contrôle de l'espace aérien de l'aéroport de Kaboul. Au Kosovo, la Hongrie déploie environ 350 hommes au sein de la KFOR et est la nation cadre de la zone ouest. En Bosnie, le contingent hongrois se monte à 150 personnes. Pour contrer les critiques relatives à la faiblesse de sa participation à l'effort de l'Alliance atlantique, la Hongrie privilégie la qualité à l'augmentation arithmétique de son contingent. Elle s'est par ailleurs engagée à contribuer, avec l'Allemagne et la Slovénie, à la mise sur pied d'une *Multinational Land Force* (MLF). Celle-ci formera un groupement tactique GT1500 au deuxième semestre 2012. Bien qu'aucun volume de troupes ne soit encore annoncé, la participation à cette unité représentera pour Budapest un défi important en termes humain et budgétaire.

Parfaitement intégrée dans cette structure, la Hongrie maintient l'élargissement de l'OTAN comme l'une de ses priorités stratégiques. L'intégration de tous les pays balkaniques stabiliserait son environnement proche et celle de l'Ukraine permettrait de repousser les frontières extérieures de l'Alliance. Des arguments également présentés à l'Union européenne.

La Hongrie et l'Union européenne

Depuis le 1er mai 2004, le bilan hongrois est mitigé à l'égard de l'UE.

Des arguments défavorables

La crise économique et financière a accentué la fragilité structurelle de la Hongrie dont les finances publiques n'ont cessé de se dégrader ces dernières années. Les investisseurs étrangers qui influent sur l'économie hongroise se font désormais rares, les exportations chutent, les conditions de vie s'effondrent. Le gouvernement hongrois mène une politique d'austérité depuis septembre 2006 pour ramener le déficit à 3% du PIB et l'endettement à 60% selon les critères de Maastricht. Le programme du Premier ministre hongrois, M. Gordon Bajnai, au pouvoir depuis le 14 avril 2009, repose sur la réduction des dépenses de l'Etat, des dépenses sociales, essentiellement allocations familiales, sécurité sociale et système des retraites, ainsi que sur la hausse de la TVA. Or à court terme, une telle politique a une influence négative sur le PIB et l'emploi [7]. Au bord de la faillite en 2008, le pays semble relever la tête en 2009 après une intervention conjuguée du FMI, de l'UE et de la Banque centrale européenne à hauteur de 20 milliards

d'euros. La devise monétaire est relativement stable et la confiance des investisseurs étrangers remonte. Le chômage reste préoccupant (supérieur à 10% en 2009) et la dette publique abyssale (97% du PIB).

De plus la Hongrie assume mal le retard pris dans le processus européen par rapport à ses voisins. Précurseur parmi les nouveaux Etats membres, elle a adhéré à l'UE dans la première vague d'élargissement des pays d'Europe centrale et orientale en mai 2004. Son entrée dans l'espace Schengen le 21 décembre 2007 a été célébrée dans tout le pays comme un succès de la construction européenne [8]. La Hongrie a été le premier pays de l'UE à ratifier le traité de Lisbonne le 17 décembre 2007. Et pourtant elle ne rejoindra pas la zone euro avant 2013, chose faite pour ses voisins slovènes et slovaques.

Le doute s'insinue donc dans l'esprit des Hongrois. La perte de leurs repères suite aux deux vagues d'intégrations atlantique et européenne exacerbe les tentations de replis identitaires. La percée de l'extrême droite en est à la fois une cause et une conséquence logiques. La problématique des minorités hongroises pourrait ainsi repasser sur le devant de la scène internationale [9].

Toutefois, le tableau ne saurait être aussi intégralement négatif.

Les atouts de l'Union européenne

Malgré les difficultés, le discours des dirigeants hongrois reste positif [10]. L'euroscepticisme de l'opinion publique se nourrit essentiellement des enjeux électoraux.

Les aides politiques et financières de l'UE ne sont pas négligeables. La Hongrie est le sixième bénéficiaire des fonds de politique régionale communautaire 2007-2013, à hauteur de 30 milliards d'euros. Grâce à ces crédits, elle est en mesure de renforcer les infrastructures nationales et ses capacités de production, de poursuivre les réformes structurelles, d'accroître l'emploi et, dans la mesure du possible, de réduire la pauvreté. Attachée à la politique agricole commune et à la politique de cohésion, la Hongrie est favorable à la définition de politiques d'avenir pour les questions relatives à l'énergie, l'environnement, les migrations ou la recherche et développement. Budapest a d'ailleurs obtenu en 2008 l'attribution du siège de l'Institut européen de technologie.

Forte de ses 12 voix au Conseil et de ses 22 députés au Parlement européen, la Hongrie se prépare à prendre la présidence de l'UE en janvier 2011 au sein du trio complété par l'Espagne et la Belgique. Elle souhaite essentiellement y développer un programme « post-Lisbonne » avec un effort particulier sur les questions institutionnelles et de fonctionnement. Budapest s'attache également à promouvoir le projet de « stratégie pour le Danube » sur le modèle des synergies Baltique ou mer Noire.

Elle s'implique de plus en plus dans les questions de sécurité et de défense, sur les théâtres d'opérations en Bosnie (ALTHEA) ou au Kosovo (EULEX), de façon symbolique avec des officiers d'état-major (Concordia, EUFOR République démocratique du Congo et EUFOR Tchad/République centrafricaine) ou sur un plan plus politique en postulant pour le nouveau poste de haut représentant de l'UE en Afghanistan. La Hongrie participe au GT 1500 constitué avec l'Allemagne et la Slovénie qui prendra son tour d'alerte au second semestre 2012. Elle envisage aussi de contribuer au GT 1500 du Groupe de Visegrad [11] à l'horizon 2015. De plus, Budapest manifeste un intérêt particulier pour l'Agence européenne de Défense (AED) qu'elle considère comme la base du processus capacitaire mais dont elle déplore le manque de visibilité. Enfin, la Hongrie affirme la volonté de s'impliquer dans une « stratégie de niche » dont l'Afrique est un point d'application intéressant en termes d'expérience opérationnelle et de visibilité internationale. Elle devrait contribuer, avec 6 à 7 instructeurs, à l'opération européenne EUTRA-Somalia chargée de la formation des forces de sécurité somaliennes en Ouganda. Elle se propose, en outre, de participer, à hauteur d'une cinquantaine d'hommes, à une éventuelle opération européenne de maintien de la paix sur ce continent à partir de 2011.

Enfin, la Hongrie s'investit énormément dans la perspective de futurs élargissements. Elle soutient particulièrement, pour les raisons sécuritaires et identitaires évoquées pour l'OTAN, la future intégration des pays balkaniques, au premier rang desquels la Croatie, et de l'Ukraine.

Pour conclure, [la Hongrie](#) poursuit avec détermination les axes stratégiques de politique étrangère adoptés par le gouvernement en février 2008 : compétitivité dans l'UE, puissance régionale et responsabilité au niveau mondial. Ce dernier point est d'ailleurs confirmé par la candidature hongroise pour 2012-2013 à un poste de membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Dans l'ensemble, le bilan des adhésions à l'OTAN et à l'UE est globalement positif pour la Hongrie, même si le manque de recul et la crise économique mondiale empêchent encore de tirer les conclusions de l'intégration européenne.

La Hongrie est désireuse de jouer un rôle moteur dans les deux organisations et ne pas subir les décisions communes. Elle milite pour le développement d'une coopération équilibrée entre ces deux organismes au vu de leurs compétences propres. A ses yeux, l'OTAN est mieux armée pour résoudre des conflits et assurer la stabilité, alors que l'UE paraît mieux adaptée pour restaurer des structures civiles et piloter la reconstruction d'un Etat. Budapest prône la complémentarité euro-atlantique à l'exclusion de toute duplication inutile que ses moyens matériels et financiers ne sauraient de toute façon lui permettre.

Comme le pays s'y attendait, **les élections législatives d'avril 2010 ont provoqué l'alternance politique en faveur de l'opposition de droite. Le FIDESZ détient désormais la majorité des deux tiers au Parlement.** Bien qu'aucune remise en cause fondamentale des grandes orientations de la politique de défense ne soit à redouter, cette nouvelle donne laisse cependant planer quelques incertitudes, notamment dans le domaine de l'équipement des forces et dans les relations économiques avec les partenaires européens. L'Union européenne risque en effet de ne pas cautionner certains projets de la nouvelle équipe comme la relance économique par la consommation qui va encore accroître le déficit budgétaire ou les questions de double nationalité accordées aux minorités dans les pays voisins...

Copyright mai 2010-Trameau/diploweb.com

P.-S.

Chef d'escadron, Armée de terre (France), stagiaire de la 17ème promotion du collège interarmées de défense Maréchal Lyautey (2009-2010)

Notes

[1] « Back to Europe »

[2] La minorité magyare représente 10% environ de la population en Slovaquie. L'entrée en vigueur de la loi slovaque sur la langue d'Etat, interdisant le hongrois, en septembre 2009 a ravivé les tensions avec la Hongrie. Le sujet reste sensible.

[3] : "Based on the first ten years of Hungary's membership, we can unequivocally conclude that accession to NATO has significantly contributed to enhancement of our country's security", extrait de la déclaration politique du parlement hongrois à l'occasion du 10ème anniversaire de l'adhésion à l'OTAN, adoptée à l'unanimité par l'assemblée nationale hongroise le 9 mars 2009

[4] Composante terrestre : 2 brigades d'infanterie, 1 compagnie de chars et 1 batterie d'artillerie. Composante aérienne : 14 chasseurs Gripen et 1 bataillon de défense sol-air Mistral. La conscription a été abolie et depuis novembre 2004, il n'y a plus d'appelés dans l'armée hongroise.

[5] Le MOU prévoyant l'acquisition de 3 C-17 a été signé en septembre 2008 par 10 pays membres de l'OTAN (Bulgarie, Estonie, Allemagne, Hongrie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovénie) et 2 pays membres du partenariat pour la paix (Finlande et Suède).

[6] La décision d'engager les forces hongroises en opérations relève du Parlement. Le gouvernement dispose toutefois d'un gentleman's agreement l'autorisant à déployer au maximum 1 000 hommes dans le cadre de l'OTAN ou de l'UE.

[7] Le taux de croissance du PIB n'a pas dépassé 1,1% en 2007, soit le taux le plus bas depuis dix ans et le plus faible de l'Union européenne à 27 membres (sources Natixis).

[8] L'accès à l'espace Schengen est également vu comme un premier pas vers le rassemblement de la nation magyare par-delà les frontières.

[9] Le parti d'extrême droite hongrois incite ouvertement les minorités à faire sécession dans leurs pays de résidence.

[10] « It is no doubt that Union membership, the single market and the community policies directly contribute to the country's modernisation, its economic cohesion, the improvement of the quality of life of its citizens, the provision of equal opportunities and the conservation of the natural environment. »
Extrait de "European policy guidelines of Hungarian government", August 2007

[11] Groupe de concertation entre la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.