



Centre Franco-Autrichien
pour le rapprochement en Europe



Institut français des
relations internationales

Synthèse de la conférence internationale *

La Hongrie et l'Europe

organisée dans le Palais Festetics de l'Université Andrassy (Budapest),
le 4 avril 2011

Depuis le 1^{er} janvier 2011, il appartient à la Hongrie d'assurer la Présidence tournante de l'Union Européenne (UE). Ce rendez-vous intervient sept ans après l'adhésion de cette toute jeune démocratie à l'UE, dans un contexte européen marqué par l'entrée en vigueur, intégrale, du Traité de Lisbonne. Quel chemin parcouru depuis 1989, la dissolution du rideau de fer et l'Europe à 12! Ce rendez-vous important intervient également dans un contexte international particulièrement riche en événements, qui rappelle à l'Union qu'il lui faudra encore beaucoup innover, si elle entend répondre aux défis toujours plus pressants qui se posent à elle. Or un regard vers l'Est, par l'entremise de la Présidence hongroise, recèle de précieux exemples d'innovation. Les chantiers initiés par l'UE dans l'espace postsoviétique, qu'ils se rapportent à la Stratégie danubienne ou au Partenariat oriental, sont des instruments prometteurs, qui, à terme, permettront à l'UE de stabiliser l'ancrage de ses partenaires orientaux au socle européen, tout en favorisant un approfondissement des coopérations régionales. Tirer les premières leçons de ces toutes nouvelles initiatives, auxquelles la Hongrie participe activement, est donc d'autant plus important aujourd'hui, que ces dernières pourraient inspirer les relations que l'UE cherche à définir en sa périphérie méridionale.

C'est dans cet esprit que le Centre franco-autrichien (CFA) et l'Institut français des relations internationales (Ifri) ont choisi d'organiser une conférence internationale à Budapest le 4 avril 2011. L'organisation de cette conférence, qui a traité de la Hongrie dans son espace régional et européen, s'est déroulée en étroite coopération avec l'Université Andrassy, l'Institut d'économie mondiale de l'Académie hongroise des Sciences, l'Ambassade de France, l'Institut culturel français, l'Ambassade d'Autriche et le Forum culturel autrichien. La conférence a connu un franc succès auprès des

* Ce document est diffusé sous la seule responsabilité du Centre franco-autrichien. Il n'engage ni la responsabilité des coorganisateur de la manifestation, ni celle des participants

intervenants, du public, venu en nombre, et des medias – certains débats ayant été retransmis en direct par une radio germanophone hongroise.

Un grand nombre d'invités très prestigieux ont contribué au succès de cette événement, dont Balint **ODOR**, secrétaire d'Etat adjoint chargé des Affaires européennes au Ministère des Affaires étrangères (MAE) de la République de Hongrie, Peter **SCHIEDER**, ancien président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et président de l'Institut international pour la paix, Magdalena **VASARYOVA**, députée et membre du Conseil national de la République slovaque, Thomas **SCHREIBER**, journaliste et professeur associé à l'Ecole Spéciale Militaire de Saint-Cyr, Dominique **DAVID**, directeur exécutif de l'Ifri, René **ROUDAUT**, ambassadeur de France en Hongrie et Michael **ZIMMERMANN**, ambassadeur d'Autriche en Hongrie. La conférence a notamment permis de favoriser des échanges d'expérience et de points de vue entre décideurs politiques et experts reconnus, parmi lesquels Karoly **GRUBER**, représentant de la Hongrie au Comité Politique et de Sécurité de l'UE, Anita **ORBAN**, Ambassador-at-Large hongroise pour la sécurité énergétique, François **PUGEAUT**, directeur-adjoint de l'Europe balkanique au MAE français, András **INOTAI**, directeur de l'Institut d'économie mondiale, Anton **PELINKA**, politologue à la Central European University, Franz **CEDE** de l'Université Andrassy, Ellen **BOS**, directeur de l'Institut pour la région du Danube, Eliane **MOSSÉ**, conseiller à l'Ifri pour l'Europe centrale et balkanique, Maurice **GUYADER**, de l'Université Sorbonne Nouvelle—Paris III, Florent **MARCIACQ**, chercheur associé au programme de recherche sur la gouvernance européenne de l'Université du Luxembourg, Sandor **RICHTER**, chercheur à l'Institut des études économiques (WIIW), Zsuzsa **LUDVIG**, chercheur à l'Institut d'économie mondiale et Lukasz **ADAMSKI**, coordinateur de programmes pour les relations bilatérales en Europe auprès de l'Institut polonais des Affaires internationales. Les contributions des intervenants sont pour la plupart consultables sur le site internet du CFA : www.oefz.at.

Introduction

La Présidence hongroise de l'Union est l'occasion de jeter un regard appuyé sur la Hongrie, cet état d'Europe Centrale quelque peu mystérieux (R. Roudaut), et sur son environnement régional, héritier d'une histoire complexe (A. Pelinka). Elle est aussi l'occasion de tirer un premier bilan des chantiers initiés à l'Est par l'Union, auxquels la Hongrie participe, et de constater les progrès accomplis depuis une dizaine d'années dans la région.

Cette synthèse se fonde sur les arguments avancés par les intervenants lors de la conférence. Elle aborde tout d'abord le thème de la « Hongrie à l'heure de la Présidence » en suivant trois axes : premièrement, la question de la transition du pays ; deuxièmement, la relation que le pays entretient avec l'UE ; et troisièmement la contribution du pays à l'UE lors de sa Présidence du Conseil. La synthèse aborde ensuite des questions régionale liées au Partenariat oriental, à l'élargissement vers l'Europe du

Sud-est et à la Stratégie du Danube. Elle conclut avec quelques remarques sur les nouveaux modes de gouvernance qui se dessinent à l'Est.

1. La Hongrie à l'heure de la Présidence de l'UE

Pour les pays comme la Hongrie, dont la richesse produite ne représente guère plus de 1% du PIB de l'UE, la Présidence du Conseil est avant tout l'opportunité d'accroître la visibilité du pays sur la scène européenne et mondiale (A. Inotai). Un premier regard, porté sur le pays, révèle à ce propos des progrès considérables en termes de transition politique et économique, mais également des fragilités persistantes ; un lien fort mais ambivalent à l'Europe ; et un engagement soutenu dans les tâches qui incombent aux états assumant la Présidence de l'UE.

1.1. Une transition remarquable, mais encore fragile

La Hongrie, il faut le rappeler, est une toute jeune démocratie, qui a longtemps vu ses aspirations étouffées par les régimes totalitaires, auxquels bon gré mal gré elle fut liée. Le souvenir des insurrections de 1956, quand le peuple hongrois se souleva contre le despotisme soviétique, luit aujourd'hui dans l'historiographie politique d'un pays qui très tôt revendiqua sa différence (T. Schreiber). Mais ces aspirations démocratiques, précoces à l'échelle régionale, ne sont pas les seules à s'exprimer. D'autres sentiments, plus négatifs, se nourrissent d'un traumatisme plus ancien, celui du Traité de Trianon, qui en 1920 conféra à tous les peuples de la région le droit de disposer d'eux-mêmes, sauf aux Hongrois. De ce Traité de Trianon naquit un sentiment d'insularité et d'incompréhension, voire d'injustice, renforcé par l'idiosyncrasie culturelle et linguistique caractéristique au peuple hongrois (R. Roudaut). Ce sentiment d'injustice historique prit par la suite la valeur d'un mythe national, prône à la victimisation, et nourrit d'importantes tendances nationalistes, qui perdurent aujourd'hui encore sur la scène politique du pays (A. Pelinka). Les événements récents dont la presse internationale a récemment fait l'écho, et desquels suintent les sentiments nationalistes hérités du passé, contrastent avec l'histoire plus glorieuse d'une Hongrie éclairée par ses aspirations démocratiques (T. Schreiber). Et il faut donc regretter que ces mythes nationaux, dont celui de Trianon, ne soient pas déconstruits et réinterprétés dans leur contexte historique. Car il apparaîtrait alors que ces événements tragiquement lourds de conséquences ne sont aucunement des exceptions infamantes au regard de l'histoire de l'Europe (A. Pelinka). Le manque de maturité de la jeune démocratie hongroise transparait enfin au travers de réminiscences de l'ancien système, qu'il convient là encore d'identifier et de combattre. Ces réminiscences s'expriment en particulier par une faiblesse institutionnelles des contre-pouvoirs, une certaine atonie de la société civile, et surtout, une diabolisation systématique de l'opposition, qui transforme chaque changement de gouvernement en un changement de régime (R. Roudaut ; T. Schreiber). Il convient dès lors de rappeler que la démocratie se fonde sur un contrat social permettant réaliser un équilibre difficile entre changement et stabilité, confrontation et consensus.

Économiquement, la transition de la Hongrie vers une économie de marché satisfaisant aux critères de Copenhague fut impressionnante, à maints égards. Au lendemain de la

chute du mur et dans les premières années de la transition, la Hongrie apparaissait déjà, il est vrai, comme le pays d'Europe centrale réunissant le plus d'atouts. Le développement du secteur privé y avait été précoce suite au développement du "Socialisme Goulasch", et le pays pouvait par ailleurs compter sur une diaspora éduquée et une culture financière ancienne (E. Mossé ; A. Inotai). Ces atouts, cependant, agirent en trompe l'œil, car la flexibilisation précoce de l'économie, loin d'être fondée sur une volonté de compétitivité ou d'efficacité, s'était en fait nourrie d'une volonté de développer une économie souterraine défiant l'impôt (A. Inotai). L'arrivée d'investisseurs étrangers, notamment de banques autrichiennes et françaises, et l'ouverture précoce, là encore, de la première Bourse d'Europe centrale en 1990, aida certes la Hongrie dans un premier temps. Mais la Hongrie par la suite contracta rapidement une dette extérieure importante, essentiellement publique, afin de financer la consommation, quand bien même les besoins d'investissements étaient considérables. Cette situation ternit l'image du pays aux yeux des investisseurs étrangers, d'autant que le fonctionnement des institutions, en particulier financières, posait problème (E. Mossé). En 1995, le cours de cette politique expansionniste fut néanmoins inversé par une politique de stabilisation relativement austère, qui permit un rétablissement économique spectaculaire. Mais la gouvernance économique parfois erratique des élites politiques demeura une source de vulnérabilité considérable. Aux périodes d'embellie succédèrent des périodes de dérapages budgétaires, qui coïncidaient avec les périodes électorales, au cours desquelles les déficits se creusaient fortement, nourris par les augmentations massives dans les rémunérations des fonctionnaires et les dépenses sociales. (E. Mossé). Cette situation perdure aujourd'hui.

Dès lors, nul doute, qu'en 2006 alors que s'amorçait la crise internationale, le bilan économique de Hongrie recelât de nombreuses faiblesses, en comparaison des autres états du groupe de Visegrad. Une crise domestique sévissait alors, suite à un nouveau programme de stabilisation, et les déficits fiscaux restaient élevés en raison des promesses faites par les partis politiques en campagne électorale (S. Richter). À ces dérapages se sont ajoutés des problèmes structurels persistants, tels que de faibles taux d'activité, des rigidités du marché du travail et des gains limités de productivité, et un secteur informel vivace (E. Mossé). Avec la forte appréciation de l'euro et plus encore du franc suisse (monnaies dans lesquelles sont libellés une partie importante des prêts), les défauts de paiement se sont ainsi multipliés, cependant que le gouvernement ne pût guère intervenir compte tenu de l'état des finances publiques (E. Mossé). La dette extérieure s'envola donc, tout comme la confiance des investisseurs étrangers, et le forint se déprécia en conséquence, ce qui conduisit la Hongrie à demander l'aide du FMI en 2008 – elle fut la seule du groupe de Visegrad à le faire (S. Richter).

Aujourd'hui, la situation économique de la Hongrie reste précaire, bien qu'elle soit devenue, suite à une nouvelle politique d'austérité, relativement similaire à celle des autres pays du groupe de Visegrad (S. Richter). Le principal défi reste celui de la réduction de la dette extérieure, au deux-tiers privée, preuve en est que les problèmes économiques ne touchent pas seulement le secteur public (S. Richter ; M. Guyader ; A. Inotai). Le poids du remboursement des prêts libellés en euro et en franc suisse, en particulier, continue à exercer une pression forte sur la consommation, qui devrait être lente à redémarrer (S. Richter). Dans le secteur public, la consolidation fiscale ne sera pas

durable sans un approfondissement des réformes –en particulier dans l'éducation, la santé et les administrations locales. (S. Richter). Parmi les autres priorités évoquées pour un rétablissement de l'économie figure la nécessité de reconquérir les investisseurs étrangers, pas seulement dans les domaines des télécommunications, de la distribution, ou du secteur bancaire, mais aussi et surtout dans les secteurs productifs dirigés vers l'exportation (A. Inotai ; S. Richter). Il conviendrait également de développer des programmes adaptés au développement des SME (S. Richter), et de baisser les taux d'intérêts en forints. (S. Richter).

1.2. Une relation à l'UE forte mais ambivalente

Il ne fait aucun doute que la Hongrie est située au cœur de l'Europe. Géographiquement, bien sûr, mais également économiquement, puisqu'elle dépend de l'UE pour les trois-quarts de son commerce, et politiquement enfin, puisque la Hongrie, depuis vingt ans, est maître du choix de ses alliances (R. Roudaut). Son ancrage aux structures euro-atlantiques débuta peu après la dissolution du rideau de fer. La Hongrie fut le premier pays de l'espace postsoviétique à demander l'adhésion à l'UE en 1994 –une adhésion qui devint effective en mai 2004. En 1999, la Hongrie intégra par ailleurs l'Alliance Nord Atlantique, et en 2008, l'espace Schengen.

Cette généalogie européenne, néanmoins, ne peut dissimuler une relation qui demeure ambivalente à l'égard de l'Union, car animée par un tropisme plus ou moins réprimé vers un repli sur la nation (R. Roudaut). Ce tropisme, un héritage de l'histoire, se nourrit des réminiscences du Traité de Trianon, et d'un sentiment incontrôlé de dépossession identitaire que renforcent la méconnaissance et la mécompréhension, par les Européens, de la chose hongroise (R. Roudaut). Il s'exprime par une peur de la dissolution dans le tout Européen, et par des réactions visant à rassembler le peuple Magyar autour de l'idée de nation, malgré son essaimage par delà les frontières hongroises. La question de la nationalité, désormais octroyée aux Magyars d'outre frontières, œuvre à conserver ce lien existentiel (B. Odor), que l'Union, avec sa logique post-nationale tend à bouleverser (A. Pelinka ; F. Marciacq). Elle prend une importance d'autant plus grande que la Hongrie connaît aujourd'hui une catastrophe démographique, malgré des dépenses de santé importantes (R. Roudaut ; E. Mossé).

Le regard ambivalent que beaucoup de Hongrois portent sur l'Union se traduit enfin, dans les opinions publiques, par un désintérêt, voire un désaveu de la chose européenne. Selon Eurostat, seul un tiers des Hongrois se déclare heureux d'appartenir à l'UE, malgré le fait que la Hongrie reçoive de l'UE des fonds structurels représentant près de 3% de son PIB (R. Roudaut). Ce scepticisme, qu'il convient de combattre, se nourrit du manque d'information et de pédagogie, dans les médias, au sujet des affaires européennes (R. Roudaut ; A. Inotai).

1.3. La Présidence hongroise de l'UE

La Hongrie participe, depuis 2004, à l'apprentissage de la chose européenne, qui culmine aujourd'hui avec la responsabilité, qui lui incombe, d'assumer la Présidence de l'UE (B.

Odor). Les objectifs qu'elle s'est fixée à cette occasion se concentrent dans quatre champs d'action : le soutien à la croissance et à l'emploi ; le renforcement de l'Union Européenne sur la scène mondiale ; le rapprochement de l'UE avec le citoyen Européen ; les politiques d'élargissement et de voisinage (P. Jankowitsch). La Hongrie est aussi amenée à présider à de nombreux travaux tant sur des thèmes difficiles, tels la PAC, la politique de cohésion ou migratoire, que sur les sujets économiques, telle la discipline budgétaire (B. Odor). Mais en tant que nouvel état membre, la Hongrie se voit octroyé une responsabilité supplémentaire, celle de démontrer son attachement aux valeurs de l'UE, notamment au travers de la PESC (A. Inotai). Bien qu'elle ait reçu, en préparation de la Présidence une aide considérable de la part des autres états membres (B. Odor), il est parfois regrettable qu'elle n'ait pas toujours pu mettre de côté, lorsqu'elle agit en tant que Présidente de l'UE, ses rivalités internes, émanations inopportunes de la scène politique intérieure hongroise (T. Schreiber).

Cette Présidence hongroise est également la première pour laquelle le Traité de Lisbonne est entré pleinement en application (A. Inotai ; K. Grüber). Conçu afin de simplifier le fonctionnement institutionnel de l'Union, le Traité de Lisbonne entraîne pour le moment un certain nombre de difficultés, comme le démontre la difficile mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) (K. Grüber). Mais ces difficultés devraient s'estomper à plus long-terme, dès lors que tous les acteurs auront développé leur propre pratique de la gouvernance extérieure (F. Marciacq). Depuis Lisbonne, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est dirigée par Catherine Ashton, et les working groups de la PESC, à Bruxelles, par le SEAE. Le rôle de la Présidence est donc redéfini –il implique une coopération accrue avec le SEAE (K. Grüber). Car si ce dernier joue désormais un rôle central dans la politique étrangère de l'Union, la Présidence exerce encore des responsabilités essentielles dans des domaines adjacents de la Communauté. La crise en Lybie, par exemple, n'implique pas seulement le SEAE, mais aussi un traitement des questions migratoires et énergétique, dont la coordination incombe à la Présidence, et faute de délégation de l'EU à Tripoli, les services diplomatiques des états-membres positionnés Lybie. Au final, les efforts de la Présidence doivent donc redoubler d'intensité afin de garantir une coordination horizontale optimale des actions et processus de décision. C'est ce à quoi la Présidence hongroise s'est dernièrement employée, avec un certain succès (K. Grüber).

2. La Hongrie dans son espace régional

Alors que politiques d'élargissement et de voisinage figurent au tableau des priorités de la Présidence hongroise (P. Jankowitsch), il convient de rappeler que les projets d'intégration régionale font partie intégrante de l'idée européenne –elle-même découlant d'une logique macro-régionale. L'intégration régionale de l'espace est-européen, danubien, oriental ou balkanique procède donc de la même logique. Elle n'est pas seulement importante pour la Hongrie, qui cherche à multiplier ses points d'ancrages en développant de nouvelles solidarités régionales s'étendant au-delà de Visegrad (Slovaquie, République Tchèque, Pologne, Hongrie) (R. Roudaut). Elle est importante pour les voisins de la Hongrie, qu'ils soient ou non membres de l'Union, pour l'Autriche et, plus généralement pour l'UE (L. Adamski ; M. Zimmermann ; R. Roudaut). Car

l'intégration régionale, que l'UE incarne dans sa forme la plus aboutie, est sans aucun doute l'invention diplomatique la plus innovante de la deuxième partie du XX^{ème} siècle (D. David). Il n'est donc étonnant de constater que ce projet, par essence régionaliste, ait inspiré de nouveaux développements à l'Est, au travers du Partenariat oriental, de la Stratégie du Danube et de la politique d'élargissement vers les Balkans de l'Ouest. Bien que l'attention européenne soit aujourd'hui principalement tournée vers l'espace méditerranéen et le Japon, cette dimension régionaliste à l'Est reste d'actualité, et enregistre de nombreuses avancées (K. Grüber).

2.1. Le Partenariat oriental

Le Partenariat orientale est une initiative régionale proposée par la Pologne et la Suède en 2008 et adoptée par l'UE en 2009. Elle soutient une approche relativement pragmatique des défis auxquels les états situés à la périphérie Est de l'Union doivent faire face, notamment en termes de modernisation, démocratisation, et renforcement de l'état de droit (L. Adamski). Conduit dans le cadre de la politique de voisinage de l'UE à l'encontre de six pays non-membre de l'UE appartenant à l'espace postsoviétique (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine et Biélorussie), le Partenariat orientale vise principalement à renforcer les relations politiques et économiques entre ces pays et l'UE. Il vise aussi à soutenir leur processus de réformes par le biais de l'Européanisation et sur la base de ressources financières modestes, se chiffrant à 600 million d'euros (Zs. Ludvig ; M. Vasaryova).

Contrairement à la politique d'élargissement, le Partenariat oriental n'inclut ni n'exclut de perspective d'adhésion à l'UE (L. Adamski). Les états participant au Partenariat oriental nourrissent d'ailleurs des sentiments très différents à l'égard de l'Union. L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie entretiennent par exemple des aspirations d'adhésion et entrevoient l'avenir avec optimisme et dynamisme. L'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie, par contre, entretiennent des agendas européens moins ambitieux, et cherchent davantage à tirer bénéfice d'une coopération avec l'UE sans nécessairement aspirer à adhérer (Zs. Ludvig). Or le Partenariat oriental traite ces pays de façon similaire, nonobstant leurs différences. Cette recette unique est une source de tensions parmi les six partenaires (Zs. Ludvig), auxquelles un rapprochement au niveau intergouvernemental à la Visegrad pourrait répondre. Étendre le modèle de Visegrad à l'Est permettrait en effet consolider la périphérie Est de l'Union, sur la base d'objectifs communément définis et d'échanges de pratiques (M. Vasaryova).

Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer un bilan définitif du Partenariat oriental, il est possible que cette formule ait joué un rôle dans l'amélioration des relations entre l'UE et la Moldavie, et dans une moindre mesure l'Ukraine (L. Adamski). Ces avancées ne doivent pas donner l'illusion qu'une forme de stabilité aux frontières extérieures de l'UE est aujourd'hui acquise. L'intérêt pour cette région n'est pas partagé par tous les états-membres, et demeure trop faible dans les pays d'Europe de l'Ouest et d'Europe méditerranéenne (L. Adamski). Ceci explique peut-être l'engagement très inégal des états participant au Partenariat oriental, qui somme toute, n'est remarquable qu'à l'endroit de la Géorgie et de la Moldavie. La frilosité de l'Union, qui définit des objectifs difficiles à

atteindre sans promettre l'adhésion peut également expliquer l'enthousiasme modéré de certaines populations d'Europe orientale (Zs. Ludvig). A défaut d'adhésion, l'UE devrait s'employer à intensifier les projets de dialogue et coopération entre les six partenaires, surtout si ceux-ci permettent de dépasser certaines tensions. Cela implique en particulier un engagement de l'Union plus actif, notamment en tant que médiateur, dans les conflits gelés en Moldavie, Géorgie, Azerbaïdjan et Arménie (Zs. Ludvig). Une autre mesure, qui permettrait d'obtenir de meilleurs résultats de la part des états participant au Partenariat oriental consisterait à procéder à une libéralisation du régime des visa. Cette mesure, dont les enjeux sont plus politiques que techniques, permettrait de favoriser la diffusion des valeurs de l'UE dans la région et d'accroître les pressions internes pour que des réformes profondes s'opèrent (L. Adamski ; Zs. Ludvig). Dans la même veine, l'UE devrait chercher à approfondir ses Accords d'Association dans la région par l'établissement d'une zone de libre-échange complète (Zs. Ludvig). Un meilleur accès aux fonds européens, enfin, devrait être garanti dans le financement d'initiatives menées par les ONG. Il est regrettable que les medias d'opposition dans certains états d'Europe orientale ne reçoivent que très peu de possibilités de financements européens (L. Adamski). Une fondation européenne pour la promotion de la démocratie pourrait à cet effet être créée (L. Adamski).

Il faut enfin noter que le Partenariat oriental cible une région dans laquelle les intérêts des états sont généralement partagés entre la Russie et l'UE (M. Vasaryova) notamment sur les questions énergétiques, sans pour autant que ces intérêts soient posés comme contradictoires (L. Adamski). Afin de dissiper les possibles tensions, l'UE devrait chercher à impliquer la Russie dans certains projets ayant une dimension régionale forte, tout en insistant sur le fait que le Partenariat oriental n'est pas dirigé contre le voisin russe (L. Adamski). Ces coopérations spécifiques, à établir dans le cadre du Partenariat oriental, pourraient concerner les domaines de l'énergie, la résolution des conflits et la perspective d'une intégration économique (Zs. Ludvig).

2.2. La Stratégie du Danube

Le lancement de la Stratégie du Danube, prévu en juin 2011, est une autre priorité de la Présidence hongrois (A. Orban). Celle-ci dessine un espace transcendant les clivages Europe centrale, groupe de Visegrad et Balkans de l'Ouest. (H. Stark). Elle concerne 8 membres de l'EU et 6 états non-membres (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Hongrie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie). Les objectifs de cette nouvelle Stratégie de l'UE, qui fait écho à celle pour la Mer baltique, sont multiples : développement socioéconomique, transport, énergie, environnement, sécurité et héritage culturel. (A. Orban ; M. Guyader ; H. Stark). La Stratégie du Danube est organisée en 11 plans d'action, auxquels sont rattachés tous les projets qu'elle couvre. Ces plans d'actions ciblent des domaines aussi variés que le développement des énergies renouvelables en Hongrie/République Tchèque, que le management des risques environnementaux en Hongrie/Roumanie. Ils supposent la mise en place de projets transfrontaliers et une coordination approfondie entre plusieurs pays partenaires (A. Orban).

La Stratégie du Danube ne prévoit ni institutions ni fonds ni législations supplémentaires. Elle vise au contraire à optimiser l'utilisation des cadres et instruments existants (A. Orban), et représente un bon exemple de projet *bottom-up*, développé au niveau régional par les acteurs locaux plutôt qu'émanant de la Commission. (E. Bos). Des avancées sont déjà perceptibles, à l'instar de la coopération entre la Hongrie et la Slovaquie, la Serbie et la Roumanie, qui s'est significativement améliorée en vue du lancement de la Stratégie (B. Odor). Le lancement de la Stratégie du Danube ne peut néanmoins occulter les difficultés qu'une réelle intégration danubienne ne manquera pas de poser. Politiquement, tout d'abord, il convient de rappeler que l'espace danubien concentre en ses terres et en ses hommes le substrat d'une histoire Européenne qui fut pour le moins dramatique : les guerres menées contre l'Empire ottoman, les guerres balkaniques du début du 20^{ème} siècle, les deux guerres mondiales et les guerres yougoslaves ont toutes imprégné cet espace et leurs sociétés, et ce faisant, ont entretenu des lignes de divisions qu'il sera difficile de surmonter (A. Pelinka). Cet espace, qui a vu s'affronter les grandes puissances hégémoniques européennes, doit se refaçonner par la déconstruction des mythes nationaux et leur transcendance (A. Pelinka), ou leur Européanisation (F. Marciacq). Économiquement, enfin, il convient de noter que la région danubienne constitue actuellement une structure relativement disparate (M. Guyader). Jusqu'en 2004, les états danubiens entraînaient peu de liens commerciaux entre eux –mais une dépendance commune vis à vis de l'économie allemande (M. Guyader). L'histoire récente de la région est aussi caractérisée par une faible volonté d'intégration économique –de Visegrad à la Cefta en passant par le Pacte de stabilité et le Conseil de coopération régional. Bien souvent, ces édifices ne découlent pas d'un choix stratégique, mais d'une solution de repli vécue comme une alternative malheureuse, faute d'intégration effective à l'UE (M. Guyader). Afin que la Stratégie du Danube ne devienne pas une antichambre de l'UE pour les états non-membres ne parvenant pas à intégrer la forteresse UE, la Stratégie du Danube devrait tirer les enseignements de la Stratégie que l'UE a développée autour de la mer Baltique (A. Orban).

2.3. L'intégration européenne et l'Européanisation de l'Europe du Sud-est

Il est aujourd'hui acquis que l'UE ne peut pas être complète tant qu'elle n'aura pas intégrée en son sein sa partie sud-est, i.e. les Balkans de l'Ouest (P. Schieder). Le chemin à parcourir pour les états de cette région est inégalement long. Alors que la Croatie s'avance aux portes de l'UE, la Bosnie reste dans l'expectative. Une évaluation de leur degré d'Européanisation montre néanmoins, qu'en termes de politique étrangère et de cohésion régionale, ces états des Balkans de l'Ouest s'avancent de manière déterminée vers un but commun, l'adhésion à l'UE (F. Marciacq). Cette Européanisation se manifeste tout d'abord par une convergence accrue des politiques étrangères de tous les états de la région, indépendamment de leur statut institutionnel vis-à-vis de l'UE. A l'Assemblée Générale des Nations Unies, il est en effet remarquable de noter que ces états, auxquels l'UE a promis des perspectives d'adhésion en 2003, votent aujourd'hui de manière systématiquement similaire aux pays membres de l'UE (F. Marciacq). La Macédoine, par exemple, au milieu des années 90, votait de manière identique au Luxembourg dans les deux-tiers des résolutions soumises à l'Assemblée Générale. Aujourd'hui, ce pourcentage dépasse les 95%. Bien que des procédures d'alignement

facilitent ce développement, la convergence des politiques étrangères des états d'Europe du Sud-est ne répond pas à une logique de contrainte, mais à une véritable internalisation des valeurs et des aspirations européennes (F. Marciacq).

Suivant la même logique et l'expérience des PECO ayant intégrés l'UE, il est possible d'anticiper d'autres transformations auxquelles les pays d'Europe du Sud-est peuvent s'attendre. Premièrement, une restructuration de leur Ministère des affaires étrangères, impliquant notamment un rajeunissement de leur corps diplomatique et sa sensibilisation aux nouvelles technologies et maniement des réseaux d'échanges classifiés (ACN) (F. Marciacq). Ils peuvent deuxièmement s'attendre à une extension fonctionnelle de leurs champs d'action, notamment géographique (F. Marciacq). L'UE ayant une opinion sur presque toutes les questions de politique étrangère, les états voués à devenir membres sont en effet amenés à s'exprimer sur un plus grand nombre de questions. L'Européanisation de leurs structures de décision se traduit troisièmement par une modification des centres de gravité décisionnels, avec d'une part un renforcement du rôle du Premier Ministre, auquel les services liés à l'intégration européenne sont directement rattachés, et d'autre part, l'empowerment des diplomates postés dans les Missions et Représentations à Bruxelles (F. Marciacq). En raison de la fluidité de l'information, qui requiert une prise de décision plus rapide, et d'un agenda politique de plus en plus lourd, le rôle du Ministère des Affaires étrangères dans les capitales tend donc à se réduire, avec pragmatisme, relativement à ses branches gouvernementales et représentatives (F. Marciacq). D'autres changements concernent les cultures politiques des états d'Europe du Sud-est, qui doivent désormais intégrer une dimension consultative plus forte dans leur mode de prise de décision (y compris en politique étrangère), une réduction du nombre des domaines réservés, et, pour les plus petits pays, un meilleur accès à l'information. La dimension discursive liées aux questions sécuritaires est finalement susceptibles de changer, afin de devenir plus inclusive vis-à-vis des états membres de l'UE, qui de moins en moins sont perçus comme « les autres ». (F. Marciacq).

Les premiers effets de cette Européanisation des politiques étrangères des pays d'Europe du Sud-est se font d'ores et déjà sentir, notamment au travers des progrès dernièrement réalisés par la Serbie sur la voie de l'UE. Dans ce pays, il est en effet frappant de constater aujourd'hui la force du consensus en faveur de l'adhésion à l'UE, preuve en est que l'Union est de moins en moins perçue comme un corps étranger (F. Pugeaut ; F. Marciacq). La volonté partagée par Belgrade et Pristina d'établir des relations normalisées à un niveau d'expert afin de résoudre des questions pressantes illustre également cette désécuritisation des discours politiques, fortement soutenue par l'UE (F. Pugeaut ; F. Marciacq). Celle-là s'explique en particulier par un changement dans l'opinion publique serbe qui, de plus en plus, s'intéresse à la situation économique et sociale du pays, et de moins en moins à la question du Kosovo (F. Pugeaut). Elle s'explique également par l'avis consultatif rendu par la Cour Internationale de Justice le 22 juillet 2010 et par l'adoption en septembre 2010, avec le soutien de l'UE et de la Serbie, d'une résolution à l'Assemblée Générale des Nations Unies prenant acte de la teneur de l'avis de la CIJ et saluant la disponibilité de l'UE à faciliter un processus de dialogue entre Belgrade et Pristina (F. Pugeaut). Au final, ce processus de dialogue, qui s'instaure aujourd'hui entre Belgrade et Pristina s'inscrit dans une politique de

réconciliation menée au niveau régional (F. Pugeaut). En cette période cruciale pour les Balkans de l'Ouest, l'UE ne peut manquer d'affirmer son soutien à cette démarche courageuse, en renonçant par exemple à l'organisation du Forum annuel UE-Balkans de l'Ouest (K. Grüber). Car c'est au travers des initiatives régionales et européennes qu'il est aujourd'hui possible de concevoir une Serbie jouant un rôle actif à la stabilisation des Balkans de l'Ouest (F. Pugeaut).

3. Vers de nouveaux modes de gouvernance ?

L'actualité internationale de ces derniers mois démontre à quel point l'Union, dans toute sa diversité, doit pouvoir agir, de façon coordonnée, efficace au-delà de ses frontières naturelles (D. David). Elle dispose pour cela d'un handicap important et d'un atout majeur. L'UE, tout d'abord, n'est pas un état traditionnel. Elle se compose d'une myriade de peuples distincts, et son action doit donc se fonder sur une acceptation, par ceux-ci, de ses objectifs et de ses valeurs. Cette acceptation requière une lisibilité et une légitimité dont les états-nations sont naturellement dotés (D. David ; F. Marciacq). Pour l'UE, les modalités d'un tel mode de gouvernance restent à définir. De nombreuses initiatives, dont les initiatives régionales vont dans ce sens. D'autres, à l'instar même de l'Université Andrassy ou du Centre franco-autrichien, prennent le relai, dans une perspective transnationale. De telles institutions bâtissent des ponts entre différents espaces au travers d'un attachement partagé à la langue allemande pour la première et d'un intérêt conjoint à la France et l'Autriche pour l'Europe de l'Est pour le second (M. Zimmermann ; P. Jankowitsch ; E. Bos). Par leur capacité à créer des coopérations par delà les territorialités nationales, de telles initiatives participent, chacune à leur échelle, à la pratique de nouveaux modes de gouvernance en Europe (F. Marciacq).

L'Européanisation, un phénomène par lequel les structures politiques nationales des états-nations changent du fait d'un approfondissement des relations avec l'UE, joue ici un rôle essentiel (F. Marciacq). Autrefois cantonnée aux seuls membres de l'UE et aux seuls domaines économiques, l'Européanisation affecte aujourd'hui les domaines les plus sensibles de la chose politique, et des territoires de plus en plus éloignés du cœur de l'UE. Elle est à ce titre devenue un mode de gouvernance original, post-Westphalien (F. Marciacq). Contrairement aux modes de gouvernance traditionnels, ses mécanismes ne sont pas uniquement fondés sur des asymétries de pouvoir, ou des calculs d'intérêts. Au-delà de l'obéissance à des règles édictées par l'UE ou des régimes de conditionnalités, ils opèrent aussi au travers de processus plus souples, tels que persuasion et la socialisation, qui entraînent des changements plus profonds et plus durables (F. Marciacq).

A terme, ces processus d'Européanisation impliquent un dépassement des nationalismes et des loyautés inscrites dans le sol. Ils permettent aux peuples européens de relativiser les frontières et les territorialités (A. Pelinka), de concevoir leur porosité et l'inadéquation des états-nations (F. Marciacq). L'émergence d'une Europe, puissance inédite et première société post-nationale superposant les identités au lieu de les juxtaposer, serait une réponse innovante au passé tourmenté du vieux continent.

Liste des références :

- A. Inotai *Directeur de l'Institut d'économie mondiale, Académie hongroise des Sciences, Budapest.*
- A. Orban '« Une stratégie pour la région du Danube ? »', *Ambassador-at-Large for Energy Security, coordinateur de domaines d'actions prioritaires pour l'énergie, ministère des Affaires étrangères, Budapest.*
- A. Pelinka '« Une stratégie pour la région du Danube — au-delà du poids de l'histoire »', *Politologue, Centre d'études sur les conflits, Vienne; Central European University Budapest.*
- B. Odor *Secrétaire d'Etat adjoint, chargé des Affaires européennes, Ministère des Affaires étrangères de la République de Hongrie.*
- D. David *Directeur exécutif, Institut français des relations internationales, Paris.*
- E. Bos *Professeur de sciences politiques à l'Université Andrássy, directeur de l'Institut pour la région du Danube, Budapest.*
- E. Mossé '« Pourquoi la Hongrie, "meilleur élève" au début de la période de transition, était elle déjà fragilisée avant la crise ? »', *Conseiller pour l'Europe centrale et balkanique, Institut français des relations internationales, Paris.*
- F. Marciacq '« Européanisation et nouveaux modes de gouvernance en Europe du Sud-Est »', *Chercheur associé au programme de recherche sur la gouvernance européenne, Université de Luxembourg.*
- F. Pugeat '« La Serbie entre l'Europe et le Kosovo »', *Directeur-adjoint de l'Europe balkanique, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, Paris.*
- H. Stark *Conseiller pour le CFA, Institut français des relations internationales, Paris.*
- K. Gruber 'CFSP/CSDP Aspects of the Hungarian Presidency', *Représentant au Comité Politique et de Sécurité, Représentation permanente de la République de Hongrie auprès de l'UE, Bruxelles.*
- L. Adamski '« La révision de la politique européenne de voisinage et l'avenir du partenariat oriental »', *Coordinateur de programmes pour les relations bilatérales en Europe, Institut polonais des Affaires internationales, Varsovie.*
- M. Guyader '« L'intégration économique en Europe centrale et orientale »', *Professeur associé, Université Sorbonne Nouvelle—Paris III.*
- M. Vasaryova '« Le partenariat oriental en tant que priorité de la politique étrangère slovaque et les perspectives du V4 »', *Députée, membre du Conseil national de la République slovaque, Bratislava.*
- M. Zimmermann *Ambassadeur d'Autriche en Hongrie.*
- P. Jankowitsch *Secrétaire Général, Centre franco-autrichien, Vienne*
- P. Schieder *Ancien président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, président de l'Institut international pour la paix, Vienne.*
- R. Roudaut *Ambassadeur de France en Hongrie.*
- S. Richter 'La Hongrie face à la crise économique européenne', *Chercheur à l'Institut des études économiques (WIIW), Vienne.*
- T. Schreiber *Journaliste et professeur associé à l'Ecole Spéciale Militaire de Saint-Cyr, Paris.*
- Zs. Ludvig '« Les perspectives du partenariat oriental et leur impact sur les relations UE-Russie »', *Chercheuse, Institut d'économie mondiale, Budapest.*