

[Analyse] Comment contourner le veto hongrois sur la Facilité européenne pour la paix ?



V. Orban à Kiev reçu par V. Zelensky (Photo : présidence ukrainienne)

(B2 - exclusif) Inutile de se voiler la face. Le "nem" hongrois à tout soutien militaire à l'Ukraine n'est pas une passade. Loin de s'assouplir, il se durcit. Réfléchir à des alternatives devient urgent. Pistes possibles.

Le veto de Budapest est à trois niveau : l'ouverture d'une nouvelle tranche de dépenses pour soutenir les forces ukrainiennes, le déblocage des tranches de remboursement précédentes et la mise en place du nouveau fonds d'assistance pour l'Ukraine. « *Il y a une frustration croissante* », résume un diplomate (lire : [\[Actualité\] Le fonds d'assistance à l'Ukraine coincé. La Hongrie pointée clairement du doigt](#)).

Une position inébranlable

Le veto hongrois est une position de fond, très politique. « *La politique (du) gouvernement hongrois est de ne pas vouloir s'impliquer dans cette guerre* », indique Viktor Orbán en mars dernier. « *Le seul antidote à la guerre est la paix : rester en dehors de la guerre et maintenir la Hongrie comme une île de paix. C'est notre mission* », répète-t-il en juin. Propos réitérés à satiété à toutes les réunions par le ministre des Affaires étrangères, Péter Szijjártó.

La neutralité dans le conflit

Au contraire des premiers arguments, comme sur la banque OTP (cf. encadré), il s'agit d'une volonté

profonde du gouvernement Orbán d'afficher une position qui ne soit pas trop pro-ukrainienne ni trop anti-russe. Une position de neutralité ancrée dans les tréfonds de l'histoire. C'était une des revendications des révolutionnaires de 1956, faut-il rappeler. Lors de la normalisation qui a suivi, la Hongrie a développé une certaine élasticité de sa politique nationale vis-à-vis de la Russie, pour bénéficier d'une certaine marge d'autonomie dans ses relations avec d'autres partenaires.

En phase avec son électorat

Un sondage réalisé par [Euronews](#) en mars 2024 montre qu'une majorité de Hongrois (48%) considèrent l'impact de l'Union européenne sur la guerre en Ukraine comme négatif, seuls 19% le jugeant positif et 33% le jugent ni positif ni négatif. Position qui diffère de la moyenne européenne de près de 15 points. Idem pour l'aide à l'Ukraine : seuls 12% des Hongrois la jugent prioritaire ; pour 41% des sondés, elle est importante mais pas prioritaire et pour 47% secondaire. Croire donc que le Premier ministre Viktor Orbán, par une simple pirouette, va abandonner une position constante, relève du vœu pieux.

Les pistes alternatives

Le Traité de l'UE prévoit heureusement plusieurs possibilités de participation à la carte. Toutes nécessitent un certain consentement, au moins tacite des 27. Mais elles ont toutes l'avantage de permettre de sortir de l'ornière de l'actuelle situation et d'offrir un certain cadre que ne garantit pas l'élaboration d'un accord *ad hoc* hors Traité.

Première solution : ajouter un projet PESCO

La coopération structurée permanente a été mise en place pour permettre aux pays qui « *apportent des contributions leur permettant de remplir les engagements plus contraignants* » de lancer de nouveaux projets. Les projets sont présentés par un groupe d'États membres. Ils doivent informer les autres États et le Haut représentant. L'état-major de l'UE (pour les projets opérationnels) émet un avis d'évaluation.

La liste des projets fait aussi l'objet d'un avis du comité militaire de l'UE (non public) et d'une recommandation (proposition) du Haut représentant. Cette liste doit ensuite être approuvée à l'unanimité par les pays membres de la PESCO (tous sauf Malte). Mais d'un seul bloc. Si un État membre bloque la liste, il bloque tous les nouveaux projets, y compris certains auxquels il entend participer. On est ainsi dans un mode transactionnel, plus facilement négociable.

Une fois cette formalité adoptée, seuls les États membres participant au projet sont décideurs. Ce qui facilite les décisions. Ils conviennent « *des modalités et du champ de leur coopération* », de façon assez libre. Ils peuvent notamment définir les contributions financières, admettre d'autres États membres, voire des pays tiers à leur projet.

Rien n'interdit ainsi de présenter un projet pour renforcer le soutien militaire à l'Ukraine. Possibilité d'autant plus facile que cette liste est en cours de révision, avec une décision sur la 6ème vague de projets attendue en 2025. Rien n'interdit non plus de reprendre l'ensemble des décisions et modalités de la Facilité européenne pour la paix ou du fonds d'assistance pour l'Ukraine. Les financements apportés étant de toute façon intergouvernementaux ou hors budget.

- Lire aussi notre [fiche-mémo sur la PESCO](#) et les projets de la PESCO

Deuxième solution : utiliser la coopération renforcée

Le traité de Lisbonne a rendu possible la coopération renforcée, sans limite, dans le secteur de la politique étrangère et de sécurité commune. Il enlève toutes les réserves précédentes, fixées lors du Traité de Nice, qui excluait la coopération militaire de ce dispositif.

Aucune condition de fond n'est posée, mises à part les conditions générales fixées par le Traité. Il y en a quatre : respecte(r) les traités et le droit de l'Union ; ne pas porter atteinte au marché intérieur ; ne pas constituer une entrave ou une discrimination aux échanges entre États membres ; respecte(r) les compétences, droits et obligations des États membres non participants. Elles sont a priori remplies s'agissant de l'assistance à l'Ukraine.

La procédure est simple : demande adressée au Conseil par au moins neuf États membres, simple information du Parlement européen, avis de la Commission européenne et évaluation du Haut représentant (chacun pour sa compétence). Des avis nécessaires mais sans obligation de s'y conformer.

Seule complication : l'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée sur initiative et sur décision du Conseil. Or, celui-ci doit statuer à l'unanimité. Mais une fois cette coopération renforcée mise en place, seuls les membres du Conseil représentant les États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote.

- Lire aussi notre [fiche-mémo sur la coopération renforcée en matière de défense](#).

Troisième solution : en faire un projet EDA

Cela peut paraître anachronique à première vue. Ce serait en effet un saut très notable pour cette agence intergouvernementale présidée par le Haut représentant de l'UE. Mais rien ne l'interdit.

Le mandat de l'agence européenne de défense (EDA) défini par le Traité (articles 42-3 et 45 et la [décision](#) fixant son statut) est en effet très général : « assister le Conseil et les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer les capacités de défense de l'Union dans le domaine de la gestion de crise et soutenir la PSDC dans son état actuel et son développement futur ».

De façon plus concrète, l'agence « *identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, met en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique dans le domaine de la défense* ».

Elle a pour mission de mener « *des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques* ».

C'est la possibilité la plus souple offerte par les Traités. Les États membres peuvent en effet élaborer des projets *ad hoc*, portant sur un sujet spécifique et ne réunissant que les États membres intéressés. Des projets auxquels peuvent participer des pays tiers. La décision d'autoriser un projet *ad hoc* est prise par le comité directeur. Décision prise normalement au consensus. Mais sans débat public.

Des pas politiques nécessaires

Tous ces dispositifs ont un même avantage : permettre à la Hongrie de mettre en avant sa non

participation à l'effort de soutien militaire à l'Ukraine, de façon beaucoup plus visible qu'une simple abstention constructive dans un instrument (facilité européenne pour la paix) où elle est partie prenante. Mais cela ne suffira pas à convaincre Budapest. Il faut donner quelques gages...

Donner un rôle à Orban

Orbán Viktor (pour reprendre la terminologie hongroise mettant le nom avant le prénom) est un homme avide de reconnaissance et de respect. Il en fait une question personnelle. Déplacer le Gymnich de Budapest (pays d'accueil de la présidence du Conseil comme de coutume) à Bruxelles était sans doute une mesure de rétorsion logique par rapport à sa « *mission de paix* » contestée en Russie. Mais elle n'a pas contribué à assouplir son attitude. Il faut d'une certaine façon le sortir du corner où il s'est placé.

Rendre hommage au rôle historique

De façon symbolique, la présence de personnalités européennes lors de la célébration de l'anniversaire de la révolution de 1956, le 23 octobre prochain, et de la 3e république de 1989 (jour férié en Hongrie), pourrait être une occasion de renouer le contact avec « l'enfant terrible » de la politique européenne. Les présidents du Conseil européen, le sortant Charles Michel et surtout son successeur, Antonio Costa, peuvent jouer ce rôle de médiateur, ayant de fait une certaine relation de confiance avec le dirigeant hongrois.

Avoir une initiative pour la paix ?

Il faudra aussi à un moment donné que « Bruxelles » se mette en position de rechercher une solution négociée au conflit en Ukraine. Même si nombre d'Européens, et le Haut représentant de l'UE en premier (lire : [\[Verbatim\] Lever les restrictions sur les armes de longue portée, Ne pas refaire les erreurs du passé](#)), estiment que pour négocier, il faut être deux, retrouver l'initiative dans la négociation de la paix serait un atout pour les Européens. La réunion de la communauté politique européenne à Budapest, le 7 novembre, suivie d'un Conseil européen, le 8 novembre, pourrait en offrir l'opportunité. Au besoin en jouant sur une formule type troïka traditionnelle (avec les présidences précédente et suivante, belge et polonaise) ou de type institutionnel (présidence tournante, Conseil européen, Haut représentant).

Une porte de sortie honorable

Ces quelques éléments alliant pressions et gages politiques, alternatives juridiques et pratiques, peuvent offrir une porte de sortie honorable à une situation de blocage. Le gouvernement Orbán ne se reniant pas, les autres Européens non plus.

(Nicolas Gros-Verheyde)

L'arme politique du veto hongrois

En mai 2023, quand le gouvernement hongrois oppose son veto au déblocage de la 8e tranche de la Facilité européenne pour la paix, il invoque un motif essentiel qui n'a rien à voir avec le soutien militaire à l'Ukraine : la mise sur liste noire par les Ukrainiens de la banque hongroise OTP (lire : [\[Actualité\] La 8e tranche de la Facilité pour la paix pour l'Ukraine bloquée par Budapest](#)). C'est un peu une surprise. Car le gouvernement Orban n'avait pas bloqué les sept précédentes tranches ni la mission de formation

militaire [EUMAM Ukraine](#), même s'il a toujours montré ses réticences.

Des discussions s'engagent. Une solution paraît trouvée (lire : [\[En bref\] Déblocage en vue ?](#)). La Hongrie maintient pourtant son blocage et exige des garanties (cf. [Carnet 24.10.2023](#)). Apparaît aussi un autre motif : le sort de la minorité hongroise en Ukraine (lire : [\[Décryptage\] Au Conseil européen](#)). Mais ce sujet sera davantage mis en avant dans la préparation des négociations d'adhésion avec l'Ukraine (lire : [\[Actualité\] Top départ pour les négociations avec Ukraine et Moldavie](#)).

Si Budapest finit par dire oui à la création du fonds d'assistance pour l'Ukraine (lire : [\[Décryptage\] Accord entre les 27 pour débloquer 5 milliards de plus pour l'Ukraine](#)), c'est dans le contexte d'un accord plus large sur le cadre financier pluriannuel (lire : [\[Actualité\] Accord à 27 sur le coup de pouce budgétaire pour la défense et l'Ukraine](#)). Le gouvernement hongrois se réserve d'opposer son veto sur les conditions de mise en place du fonds d'assistance pour l'Ukraine. Ce qu'il fera sans hésiter.

Lire aussi : [\[Dossier N°94\] La Facilité européenne pour la paix mise en œuvre. Budget, décisions, mesures d'assistance \(v21\)](#)

Newsletter quotidienne de B2 Pro

Chaque jour à 14h la liste des articles parus de B2 Pro dans les dernières 24 heures. Accès complet aux articles = [abonnez-vous](#) ! / Every day at 2pm the list of articles published by B2 Pro in the last 24 hours. To full access the content of the articles = [subscribe](#) !

Vérifiez votre boîte de réception ou votre répertoire d'indésirables pour confirmer votre abonnement.

Nicolas Gros-Verheyde

Rédacteur en chef du site B2. Diplômé en droit européen de l'université Paris I Pantheon Sorbonne et auditeur 65e session IHEDN (Institut des hautes études de la défense nationale. Journaliste depuis 1989, fonde B2 - Bruxelles2 en 2008. Correspondant UE/OTAN à Bruxelles pour Sud-Ouest (auparavant Ouest-France et France-Soir).

