

JACQUES RUPNIK*

EUROPE CENTRALE
LES ATOUTS ET LES LIMITES
DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

183

* Directeur de recherche au CERI, FNSP.

L'Europe centrale est de retour. Ni comme nostalgie pour un passé fin de siècle dont personne ne se souvient plus, ni comme utopie d'une « troisième voie » entre l'Est et l'Ouest, mais comme une réalité politique et économique de l'après-guerre froide en Europe. Depuis la chute du Mur et la fin de la coupure de l'Europe en deux, une nouvelle donne géopolitique est en gestation sous les décombres de l'Ancien Régime soviétique. La Russie est à la recherche d'une identité post-impériale. La question nationale dans les Balkans est de nouveau à l'ordre du jour avec la guerre dans l'ex-Yougoslavie. L'URSS s'est défaite, l'Allemagne s'est refaite et, entre les deux, une Europe centrale renaît. Pendant près d'un demi-siècle, elle fut, selon la formule de Milan Kundera, un « Occident kidnappé » : culturellement à l'Ouest, politiquement à l'Est et géographiquement au Centre. Aujourd'hui, l'Europe centrale a enfin la possibilité de réconcilier sa géographie, sa culture et son appartenance politique. Le débat des années quatre-vingt sur l'identité culturelle de l'Europe centrale et les brillants essais de l'écrivain tchèque Milan Kundera, du Polonais Czeslaw Milosz ou du Hongrois György Konrad semblent loin déjà. Il reste l'idée forte que les frontières des civilisations ne peuvent être durablement tracées par les chenilles des tanks. Quel peut être le contenu de l'idée centre-européenne après le départ des tanks ? Pour quelles raisons la coopération centre-européenne est-elle aujourd'hui en panne ? Et pourquoi reste-t-elle, malgré tout, une réalité de la transition à la démocratie et un vecteur de l'intégration européenne ?

La chute du rideau de fer entre l'Est et l'Ouest a entraîné aussi celle des rideaux de fer érigés entre l'URSS et ses

alliés du pacte de Varsovie et entre les pays d'Europe centrale. Dans les années quatre-vingt, on veillait à éviter que la contagion polonaise ne se propage chez ses très orthodoxes voisins qu'étaient la RDA de Honecker et la Tchécoslovaquie de Husak. La frontière entre l'Autriche et la Hongrie était infiniment plus ouverte que celle entre la Hongrie et la Roumanie. Pendant des décennies, ces nations n'ont communiqué que par États communistes interposés. Aujourd'hui, elles redécouvrent leurs voisins, avec leurs problèmes d'identité et leurs préjugés, leurs faiblesses économiques et leurs problèmes d'environnement (les Autrichiens et les Polonais se disent méfiants envers les centrales nucléaires tchèques, les Hongrois contestent la construction par les Slovaques d'un gigantesque barrage sur le Danube, à Gabčíkovo-Nagymaros), l'ouverture des contacts transfrontaliers à l'heure où la frontière se referme à l'Ouest (Schengen) et où se fait sentir la pression migratoire de l'Est et du Sud. Ce sont ces problèmes de bon voisinage qui constituent la première raison de la coopération régionale en Europe centrale.

Dans son discours devant la Diète polonaise, en janvier 1990, Vaclav Havel faisait remonter ses origines au combat commun de la dissidence pour les droits de l'homme, aux liens personnels qui unissaient les militants de Solidarité en Pologne, ceux de la Charte 77 en Tchécoslovaquie et de l'opposition démocratique hongroise. Budapest en 1956, Prague en 1968, Gdansk en 1981 avaient été vaincus dans l'isolement. Le succès de 1989 tenait aussi à la simultanéité, à l'interaction des révolutions démocratiques en Europe du Centre-Est. Autrement dit, la coopération en Europe centrale avait comme objectif commun

la désoviétisation : le démantèlement d'un système institutionnel et le départ des troupes de l'Armée rouge.

Un troisième objectif concernait la coordination du rapprochement des pays d'Europe centrale avec l'Union européenne : « aborder l'Europe occidentale non comme des parents pauvres ou un prisonnier amnistié, mais comme quelqu'un qui peut contribuer à quelque chose » (Havel à Varsovie, janvier 1990).

Deux variantes de la coopération en Europe centrale furent proposées : la Pentagonale et le groupe de Visegrad. La Pentagonale avait au départ quelques longueurs d'avance : elle se voulait l'héritière du projet de coopération régionale Alpes-Adria qui, depuis le milieu des années quatre-vingt, réunissait, outre les régions italiennes de Vénétie et du Frioul, la Slovénie et la Croatie, les *Länder* autrichiens, la Bavière, auxquels s'est jointe la Hongrie, puis, après la chute du Mur, la Tchécoslovaquie. Au lendemain de la révolution de 1989, le ministre des Affaires étrangères italien, M. De Michelis, voulut donner un élan nouveau à ce projet en redécouvrant une dimension centre-européenne de l'Italie : de Milan à Trieste, on pouvait revendiquer un héritage « habsbourgeois » tout en évitant soigneusement d'inclure l'Allemagne dans cette définition de l'Europe centrale. Au-delà des bonnes intentions, quelles sont les raisons de l'échec de ce projet ? D'abord, sa propension à l'élargissement : la Pentagonale devint hexagonale en incluant la Pologne, puis Initiative centre-européenne en s'ouvrant toujours plus vers l'Est et le Sud. La Pentagonale est morte d'un excès de politesse : elle n'a pas su dire non aux nouveaux candidats. La deuxième raison tient à la guerre dans l'ex-Yougoslavie, qui compromit la participation de la

Slovénie et surtout de la Croatie. Enfin, l'opération « *mani pulite* » en Italie emporta M. De Michelis et son projet, surtout lorsque ses successeurs ex/post-fascistes au gouvernement et au Parlement commencèrent à formuler des revendications sur l'Istrie et la restitution des biens italiens en Slovénie d'avant 1945.

Reste le second projet, le groupe dit « de Visegrad », créé par la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement des trois pays eut lieu, à l'invitation de Vaclav Havel, à Bratislava, le 9 avril 1990, et ne déboucha ni sur la perspective de la création d'une institution censée coordonner la coopération en Europe centrale ni sur une déclaration commune. Quelques circonstances atténuantes à cette première occasion manquée : l'improvisation caractéristique de la politique étrangère tchèque dans cette période, ainsi que la conjoncture politique dans les pays voisins. La Pologne connaissait une cohabitation entre Jaruzelski et Mazowiecki qui n'avaient pas les mêmes approches du sujet. La Hongrie était représentée par les dirigeants socialistes (ex-communistes), qui venaient d'être battus aux élections (Szuros, Nemeth, Horn), et ne pouvaient s'engager qu'à expédier les affaires courantes. Leurs successeurs du Forum démocratique, le Premier ministre Antal et son ministre des Affaires étrangères Jesenski, se méfièrent, dans un premier temps, de ce projet hérité des socialistes. Ils furent pourtant les hôtes d'un second sommet, qui donna son vrai départ à la coopération centre-européenne, à Visegrad, en Hongrie, le 15 février 1991. La déclaration fait référence aux « idéaux de la société civile » et à « la tradition religieuse commune » des trois pays ; une

façon de démarquer l'Europe centrale de l'ex-URSS et des Balkans. Elle révèle aussi une préoccupation de sécurité commune face aux effets de la désagrégation de l'Union soviétique et réaffirme l'objectif commun d'adhérer aux institutions politiques et de sécurité occidentales : la Communauté européenne et l'OTAN.

Une troisième étape de la coopération centre-européenne fut la signature, le 21 décembre 1992 à Cracovie de l'accord sur la création d'une zone de libre échange (CEFTA : Central European Free Trade Agreement). Entré en vigueur le 1^{er} mars 1993, l'accord de libéralisation des échanges devait ouvrir la voie à une disparition progressive des barrières douanières au sein du groupe de Visegrad d'ici l'an 2001.

Cinq ans après, quel est, par rapport à ces objectifs, le bilan de la coopération centre-européenne ? L'objectif de la désoviétisation fut atteint en premier : les trois pays d'Europe centrale convergent sur la nécessaire dissolution du Comecon (CAEM), le « marché commun » soviétique, et du pacte de Varsovie en 1991. Dès le lendemain de la « révolution de velours » fut négocié le départ des troupes soviétiques de Tchécoslovaquie et de Hongrie, mené à bien fin juin 1991. La Pologne, pour des raisons tactiques, préférait attendre que l'Allemagne réunifiée confirme la frontière Oder-Neisse.

Le second objectif, la coordination du rapprochement avec l'Union européenne, clairement affirmée au sommet de Visegrad en février 1991, s'est concrétisé par la négociation commune par les trois pays de leur accord d'association avec la Communauté européenne signé en décembre 1991. Il est vrai aussi que, si les pays du groupe de Visegrad furent

les premiers à signer un tel accord, ils n'avaient pu obtenir, alors, un engagement clair de la Communauté sur l'objectif de leur adhésion ni sur l'ouverture des marchés communautaires aux exportations d'Europe centrale dans les rares domaines où ils étaient compétitifs (acier, textile, produits agricoles). Depuis qu'au sommet de Copenhague, en juin 1993, l'objectif de l'élargissement de l'Union européenne a été affirmé, les pays d'Europe centrale (surtout la République tchèque et la Hongrie) semblent privilégier les stratégies d'adhésion individuelles.

Quant à la coopération régionale proprement dite, ses résultats restent très modestes. Sur le plan politique, on note l'absence de problèmes majeurs autant que l'absence d'affinités. Le divorce tchéco-slovaque a incontestablement ralenti la coopération, sans la compromettre vraiment. Les Tchèques prenaient leurs distances, tandis que la Slovaquie, seule à avoir des frontières communes avec les trois autres pays, se retrouvait dans un tête-à-tête difficile avec la Hongrie. Mais, là aussi, on a évité le pire : la question du barrage de Gabčíkovo-Nagymaros fut confiée à l'arbitrage des experts de l'Union européenne, tandis que les deux pays signaient, le 19 mars 1995, à Paris, un traité de bon voisinage dans le cadre du Pacte de stabilité proposé à l'initiative de la France par l'Union européenne. Le traité implique de la part de la Hongrie la reconnaissance des frontières existantes, tandis que la Slovaquie s'engagea à respecter les droits de la minorité hongroise (650 000 habitants dans un pays de 5,5 millions), conformément aux normes prévues par les conventions du Conseil de l'Europe.

Sur le plan économique, tant la dispa-

rition du CAEM que les processus de restructuration et de réforme expliquent la chute de moitié de la part relative du commerce entre pays d'Europe centrale en 1991 et 1992 par rapport aux années 1980. Cet effondrement de la coopération économique régionale (et la réorientation des échanges vers l'Ouest) va à l'encontre d'une tendance de l'économie mondiale qui semble aujourd'hui privilégier cette dimension de la vie économique. La création de la CEFTA, élargie à la Slovénie, a permis d'arrêter ce déclin, mais pas de redresser la tendance. Il est vrai aussi que, depuis la disparition de l'Autriche-Hongrie, les pays de la région ont eu tendance à s'orienter tantôt vers l'Allemagne, tantôt (après 1945) vers l'URSS, mais sans privilégier leur commerce mutuel.

C'est peut-être sur le plan culturel que la coopération est la plus décevante. L'arrivée au pouvoir des intellectuels issus de la dissidence a fait illusion. En fait, on s'intéresse peu à son voisin (qui vous ressemble trop) et l'on préfère rattraper le temps perdu dans l'ouverture culturelle sur l'Occident. Les rares projets communs, tels que l'Université centre-européenne créée à Prague et à Budapest par le financier d'origine hongroise George Soros, suscitent peu d'intérêt (et parfois de l'irritation) dans les pays concernés. Reste comme rare illustration tangible d'une coopération réussie le supplément centre-européen publié en commun par *Gazeta* à Varsovie, *Lidové Noviny* à Prague, *Magyar Hírlap* à Budapest et *Sme* à Bratislava. Une rencontre d'intellectuels, organisée en marge du sommet des chefs d'État d'Europe centrale, à Litomyšl, en avril 1994, était intitulée « une solidarité commune »...

Comment expliquer les limites et le manque d'enthousiasme dans la coopération au sein du groupe de Visegrad ? D'abord, il y a des perceptions divergentes de ce qu'est ou devrait être l'Europe centrale. Les Polonais en donnent une définition très large comprenant en fait tout l'espace entre la Russie et l'Allemagne, c'est-à-dire ouverte sur les pays baltes et l'Ukraine. Les Tchèques (du moins les forces politiques au gouvernement), au contraire, ont tendance aujourd'hui à en donner une définition très restreinte où figure un premier cercle, plus occidental : république tchèque, Autriche, Slovénie ; puis un second cercle avec la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie. Les Hongrois, eux, parlent plus volontiers de « domaine danubien » où l'on devine la préoccupation pour un espace où vivent d'importantes minorités hongroises. Différentes perceptions suggérant différentes motivations pour poursuivre la coopération.

La seconde raison est la diversification des situations politiques. Les ex-communistes sont de retour au pouvoir en Pologne (avec le parti paysan) et en Hongrie (avec les libéraux) ; en Slovaquie, Vladimir Meciar, le leader national-populiste, est revenu au pouvoir à l'automne 1994 en coalition avec une extrême droite nationaliste et un petit parti crypto-communiste ; à Prague, Vaclav Klaus garde le cap sur une ligne libéral-conservatrice. Comment dégager des priorités communes à partir d'orientations politiques si divergentes ? L'élan de coopération initial ne subsiste que chez les présidents (Havel, Gönz, Walesa et Kovac), dont les bons rapports sont symboliquement importants, mais dont le pouvoir est limité.

Enfin, il n'y a plus de motivation exté-

rieure favorisant la coopération au sein du groupe de Visegrad. Dans un premier temps, l'encouragement de Bruxelles à la coopération régionale avait suscité le soupçon qu'il pouvait s'agir, dans l'esprit des Occidentaux, d'un substitut à l'entrée des pays d'Europe centrale dans l'Union européenne. Depuis, tant le partenariat pour la paix de l'OTAN offert à tous y compris la Russie que les accords d'association avec l'Union européenne étendus à dix pays (les quatre de Visegrad, les trois pays baltes, la Slovénie, la Bulgarie et la Roumanie) n'ont rien fait pour encourager une démarche commune. Dire, comme le fait l'Union européenne, sur l'insistance de la France, qu'il ne faut surtout pas faire de différenciation entre les pays candidats à l'élargissement signifie qu'il n'y a plus de prime à la coopération régionale et que le chacun-pour-soi risque de l'emporter. C'est précisément le raisonnement que l'on tient explicitement à Prague et plus discrètement à Budapest. Paradoxalement, en refusant la différenciation entre ceux qui ont réussi la transition (les pays d'Europe centrale) et ceux qui l'ont à peine commencée (Balkans, périphérie de l'ex-URSS) au nom de l'égalité de dignité de tous et du souci de ne pas créer de nouveaux clivages, la Communauté (en particulier la France) encourage les stratégies individuelles avec leur corollaire, le clientélisme. Le résultat caricatural ressemblerait à ce que l'on prétend éviter : Prague, Budapest, Varsovie se tournant vers l'Allemagne ; Bucarest, Sofia (en d'autres temps Belgrade !), présumés francophones et francophiles, se tourneraient vers la France...

Pourquoi l'idée centre-européenne reste-t-elle une réalité sinon une priorité ? D'abord, à cause d'un bilan « glo-

balement positif » de la sortie du communisme. En forçant à peine le trait, on peut affirmer que, cinq ans après la chute du communisme, le cadre institutionnel de la démocratie parlementaire et celui de l'économie de marché ont été créés en Europe centrale. L'alternance démocratique fonctionne, même si c'est au prix du retour des ex-communistes reconvertis dans la social-démocratie (plutôt que dans le nationalisme, comme c'est le cas dans les Balkans ou l'ex-URSS). Si ces pays ont quasiment disparu de la couverture médiatique occidentale (priviliégiant les conflits violents), c'est qu'ils sont victimes de leur succès : « *no news is good news* ». Il n'est pas vraiment essentiel (contrairement à ce que pensent certains à Prague) de savoir à qui décerner la médaille d'or : si la privatisation tchèque est vraiment la réallocation des ressources la plus importante et la plus rapide depuis la dernière guerre, ou si la Hongrie va garder cette année son statut de premier pôle d'investissements occidentaux à l'Est ou, enfin, si la Pologne gardera la croissance la plus rapide en Europe (5 % en 1995). L'important est ce que personne en Occident n'avait osé imaginer il y a cinq ans : plus de la moitié du PNB de ces pays vient du secteur privé, la majorité des habitants travaille dans le secteur privé et les trois quarts de leur commerce extérieur se fait avec l'Europe de l'Ouest. Un seuil d'irréversibilité dans la transition à l'économie de marché a été atteint.

L'Europe centrale d'aujourd'hui est soudée par le sentiment commun d'une double menace pour sa sécurité : les ondes de choc déstabilisatrices des conflits nationalistes dans les Balkans et surtout le retour de la politique de grande puissance de la Russie. Jusqu'où

s'étendra son « étranger proche » ? Sans doute à cause de leur sentiment de plus grande vulnérabilité, les dirigeants centre-européens insistent sur deux points : 1) le danger du précédent (pour la Russie notamment) que représente l'acquiescement occidental dans les Balkans à la guerre de conquête et la modification de frontières selon un critère ethnique ; 2) une lecture pessimiste de l'évolution de la politique russe. Alors qu'en Occident on se demande si le partenariat avec la Russie est mûr (« *mature partnership* », disait Clinton) ou « prématuré » (« *premature partnership* », selon Brzezinski), à Varsovie ou à Prague on craint qu'il ne soit déjà trop tard : la « fenêtre d'opportunité » entrouverte en 1991-1992 n'est-elle pas en train de se refermer depuis l'automne 1993 ? Que peut signifier, dans ces conditions, un « partenariat pour la paix » avec l'OTAN, mais aussi avec la Russie ? Walesa, perplexe, affirme que « la Russie ne comprend pas le mot partenariat ». Havel ne voit pas d'objection à un partenariat de l'OTAN avec la Russie, à condition qu'il s'accompagne d'une adhésion à l'Alliance des démocraties d'Europe centrale qui partagent ses valeurs et ses objectifs.

Depuis la fin de la guerre froide, le centre de gravité géopolitique en Europe se déplace vers l'Est, vers le centre de l'Europe. Mais le centre de gravité institutionnel s'est déplacé vers l'Ouest : plus de pacte de Varsovie, plus de Comecon ; il reste l'OTAN et l'Union européenne. L'Europe centrale est le lieu privilégié où se résout ce paradoxe.

Les pays d'Europe centrale ont pour vocation de rejoindre l'OTAN et l'Union européenne. Doivent-ils poursuivre une démarche concertée (dans l'esprit du groupe de Visegrad, qui négocia simultanément les accords d'association avec la CEE) ? Ou bien ont-ils, comme le pense le Premier ministre tchèque, de meilleures chances individuellement ? La seconde option part d'un scénario exagérément pessimiste pour l'avenir de la région et surtout de l'hypothèse improbable selon laquelle l'Union européenne ou l'OTAN puisse faire adhérer un nouveau membre (République tchèque ou Hongrie) sans déstabiliser son voisin (la Pologne), stratégiquement le plus important.

La présence du président allemand à la rencontre des six présidents (Havel, Walesa, Götzow, auxquels s'étaient joints le Slovène Kucan, l'Autrichien Klestil et Richard von Weizsäcker) à Litomyšl, en Bohême, en avril 1994, posait implicitement cette question : est-on en train de passer d'une Europe centrale comme communauté de nations entre l'Allemagne et la Russie (groupe de Visegrad) à une Mitteleuropa comme sphère d'influence allemande ? La réponse des voisins de l'Allemagne peut se résumer par la formule de Vaclav Havel : l'Allemagne fait partie de l'Europe centrale, mais l'Europe centrale n'est pas allemande. Mise au point non sans importance, étant donné les ambiguïtés des débats sur l'Europe centrale depuis les années quatre-vingt. A Budapest, à Prague, à Cracovie, la référence à l'Europe centrale représentait

une identification avec l'Occident ; en Allemagne, elle impliquait plutôt une prise de distance avec l'ancrage occidental de la RFA et la tentation de chercher un rôle nouveau à l'Est. Comment concilier ces deux idées et cette double identité de l'Allemagne ? C'est une véritable leçon de choses en la matière qu'a donnée, à Litomyšl, le président Richard von Weizsäcker. D'abord, en rappelant que la notion de « Mitteleuropa » avait été dans l'histoire source de discordes et de conflits pour les Allemands et leurs voisins. Il suffisait, pour s'en souvenir, de voir aux murs du château d'immenses tableaux de batailles remportées au début du XVIII^e siècle par le prince Eugène contre les Français. « C'est pour que cela ne revienne plus qu'il faut ensemble faire l'Europe », a dit von Weizsäcker. Laquelle ? « L'alliance entre la France et l'Allemagne, comme elle s'est développée depuis la Deuxième Guerre mondiale, voilà l'élément fondateur de notre pensée politique et, je le dis ici avec confiance, du progrès dans toute l'Europe. » Son élargissement aux pays d'Europe centrale est un impératif, pas seulement pour l'Allemagne, mais pour que l'Union européenne mérite véritablement son nom. Et d'ajouter, loin des débats scolastiques ou démagogiques sur « approfondissement ou élargissement », que l'un ne va pas sans l'autre et que ce serait rendre un piètre service aux pays d'Europe centrale que d'accompagner l'ouverture par la paralysie ou la désintégration de l'UE. Le message en guise de testament politique du président von Weizsäcker était le suivant : mettre la double identité (centre et ouest-européenne) de l'Allemagne au service de la réunification de l'Europe (et non l'Europe centrale dans la sphère d'influence allemande).

C'est d'abord en ce sens, en tant que lien avec l'Union européenne, que l'Allemagne retrouve une place dans une Europe centrale qui, par là même, penche à l'Ouest. L'objectif des pays ex-communistes serait même de faire disparaître l'adjectif « centrale » pour devenir l'Europe, tout simplement. Mais, paradoxalement, ils découvrent aussi que le meilleur moyen d'y parvenir, c'est précisément de miser sur la réussite du modèle centre-européen de sortie de la guerre froide.