

SOUS LA DIRECTION DE
Nathalie Blanc-Noël

maître de conférences en science politique à l'Université de Bordeaux III,
chercheure au Centre d'analyse politique comparée (Bordeaux IV)
et à l'Institut de stratégie comparée

(2002)

La Baltique. Une nouvelle région en Europe

Un document produit en version numérique par Pierre Patenaude, bénévole,
Professeur de français à la retraite et écrivain, Chambord, Lac—Saint-Jean.

Courriel: pierre.patenaude@gmail.com

[Page web dans Les Classiques des sciences sociales.](#)

Dans le cadre de la bibliothèque numérique: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales/

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Cette édition électronique a été réalisée par Pierre Patenaude, bénévole,
professeur de français à la retraite et écrivain,
Courriel : pierre.patenaude@gmail.com

à partir de :

Sous la direction de Nathalie Blanc-Noël

La Baltique. Une nouvelle région en Europe.

Paris : L'Harmattan, 2002, 173 pp. Collection : Pouvoirs comparés, dirigée
par Michel Bergès.

[Autorisation formelle accordée par conjointement par le directeur de la col-
lection "Pouvoirs comparés", Michel Bergès, et l'auteur le 5 août 2011 de diffu-
ser ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.]



Courriels :

Nathalie Blanc-Noël : nathalie.blanc-noel@u-bordeaux.fr

Michel Bergès : michel.berges@free.fr

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word
2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 26 août 2015 à Chicoutimi, Ville
de Saguenay, Québec.

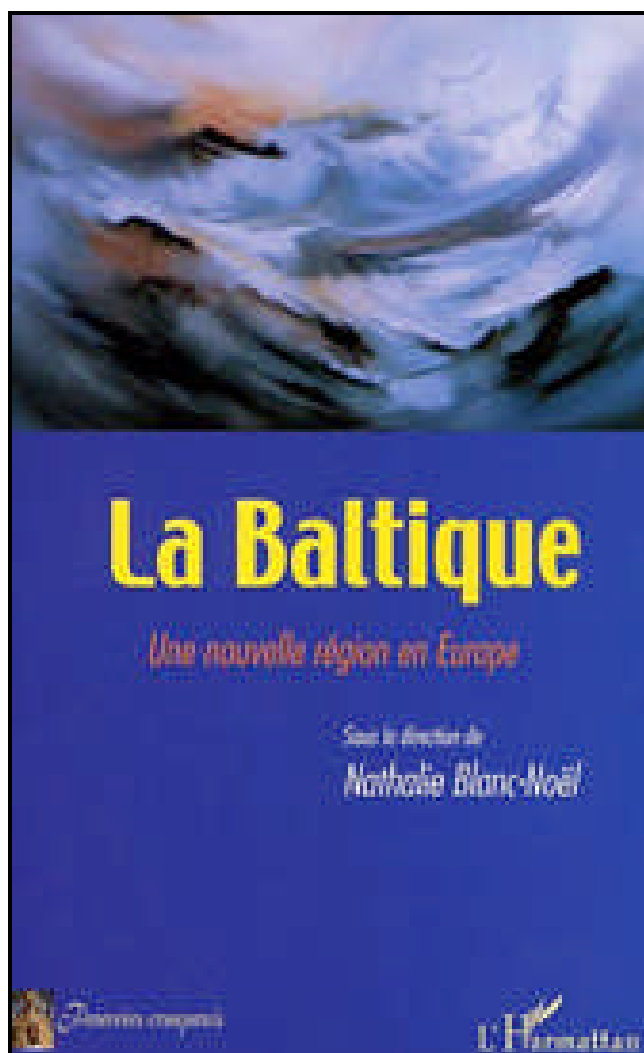


SOUS LA DIRECTION DE

Nathalie Blanc-Noël

maître de conférences en science politique à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV,
chercheure au Centre d'analyse politique comparée (Bordeaux IV)
et à l'Institut de stratégie comparée

**La Baltique.
Une nouvelle région en Europe.**



Paris : L'Harmattan, 2002, 173 pp. Collection : Pouvoirs comparés, dirigée par Michel Bergès.

“Pouvoirs comparés”

Collection dirigée par [Michel Bergès](#),

*professeur de science politique
à l'Université Montesquieu de Bordeaux*

L'illustration de la couverture reproduit une peinture de Jacques SARABEN, Maître de conférences à l'Université Michel de Montaigne, Professeur à l'École des Beaux-Arts de Bordeaux et Président d'honneur des Artistes indépendants d'Aquitaine.

Les lecteurs peuvent, s'ils le désirent, le contacter 14 Allée de Chimène, Gradignan, 33 170, et découvrir son œuvre aux sites *Internet* suivants :

<http://jacques-saraben.jimdo.com/>

<http://www.saraben-academia.com/>.

**La Baltique.
Une nouvelle région en Europe**

Quatrième de couverture

[Retour au sommaire](#)

Malgré les réticences de la Norvège, à la suite de l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Union européenne en 1995, avec les candidatures de la Pologne et des républiques baltes, qui rejoindront l'Allemagne et le Danemark à l'horizon 2004, se construit une région de la Baltique en quête d'identité politique au Nord de l'Europe.

Au carrefour d'ancestrales civilisations, touchant aux confins de l'Amérique, mais aussi rattaché historiquement à la Russie, le "Norden" septentrional est devenu une zone de coopération stratégiquement sensible, où se joue la sécurité du "Grand Espace" européen. Porteur d'un modèle civilisationnel novateur, il s'ouvre à la mondialité des réseaux et des technologies du XXI^e siècle.

Les auteurs explorent la complexité de cette aire régionale qui surprend par la rapidité de ses évolutions et par son dynamisme d'intégration. Pour en comprendre les mutations, les enjeux économiques et politiques, ils croisent plusieurs disciplines et analysent les stratégies des acteurs sur un sujet jusqu'ici délaissé par la littérature francophone.

Nathalie Blanc-Noël qui a dirigé cet ouvrage, est Maître de conférences en science politique à l'Université Michel de Montaigne de Bordeaux. Spécialiste de la géostratégie de la Baltique, responsable de recherche au Centre d'Analyse politique comparée de l'Université Montesquieu, elle a publié une thèse sur la politique suédoise de neutralité active et travaille actuellement sur les mémoires d'empires dans l'air nordique.

[4]

Cet ouvrage fait écho à un colloque organisé en novembre 2000 Par le Centre d'Analyse politique comparée de Géostratégie et de Relations internationales de l'Université Montesquieu de Bordeaux, dans le cadre de la Chaire UNESCO (Programme inter-universitaire de formation et de recherche sur les Droits de l'homme, la culture de la paix et le développement durable) placée sous la responsabilité du Professeur André Pouille, Chancelier honoraire des Universités.

Cette rencontre a obtenu de l'UNESCO le label « Action phare de l'année internationale de la culture et de la paix ».

Elle a bénéficié des concours du Ministère de la Recherche, du Pôle universitaire européen de Bordeaux, du Conseil régional d'Aquitaine, du Centre d'Analyse politique comparée, de Géostratégie et de Relations internationales, ainsi que du soutien du Conseil scientifique de l'Université Montesquieu Bordeaux-IV

L'Harmattan, 2002.

[5]

**La Baltique.
Une nouvelle région en Europe**

Présentation des auteurs

[Retour au sommaire](#)

Céline BAYOU est chargée d'études au CEDUCEE (Centre d'études et de documentation sur la CEI et l'Europe de l'Est/Documentation française) et rédactrice au *Courrier des pays de l'Est*. Elle a publié de nombreux articles sur les pays baltes, notamment dans cette revue.

Nathalie BLANC-NOËL est maître de conférences en science politique à l'Université Michel Montaigne de Bordeaux (IUT B de Carrières sociales), et directrice-adjointe du Centre « Analyse politique comparée, de Géostratégie et de Relations internationales de l'Université Montesquieu de Bordeaux IV. Elle a publié notamment *Changement de cap en mer Baltique, le bouleversement des équilibres stratégiques à l'horizon 2000*, Paris, Fondation pour les Études de Défense nationale, 1992 (diffusé sur le site : <http://www.strat-isc.org>) ; *La Politique suédoise de neutralité active*, Paris, Économica, 1997 ; *Les Marques d'empires et leur influence sur les politiques étrangères. Le cas des pays nordiques*, à paraître.

Markku HOSKANEN est directeur adjoint de la direction générale des affaires politiques, de la recherche et de la planification au Ministère des Affaires étrangères de Finlande.

Olav FAGELUND KNUDSEN est professeur de science politique. Après avoir dirigé l'Institut norvégien des Affaires étrangères (NUPI), il est actuellement directeur de recherche à Södertörns Högskola, Stockholm. Il a publié, parmi de nombreux travaux, *Stability and Security in the Baltic Sea Region*, London, Franck Cass, 1999 ; *La Sécurité*

rité coopérative dans la région de la mer Baltique, Paris, UEO, Institut d'études de sécurité, *Cahiers de Chaillot* n° 33, novembre 1998.

[6]

Gilles LEPESANT est géographe et chercheur au CNRS, TIDE (Bordeaux). Il a notamment publié *Géopolitique des frontières orientales de l'Allemagne. Les implications de l'élargissement de l'Europe*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Pays de l'Est », 1998 ; *La sécurité de l'Europe centrale et orientale après l'élargissement de l'OTAN*, Paris, CÉRI, Paris, Les études du CÉRI, 29 juillet 1997 ; « La Pologne et son Est », in Jean-Charles Lallemand (dir.), « Les Confins de l'OTAN. L'espace Baltique-mer Noire », *Nouveaux Mondes*, automne 1999, n° 9.

Stephan MARTENS est maître de conférences en civilisation allemande à l'Université Michel Montaigne de Bordeaux 111, et chercheur associé à l'IRIS (Paris). Il a publié *La Politique à l'Est de la RFA depuis 1949*, Paris, PUF, 1998 ; « La nouvelle Allemagne », *Revue internationale et stratégique*, 1999, n° 35. ; *L'Allemagne. La nouvelle puissance européenne*, Paris, PUF-IRIS, à paraître, 2002.

Jean-Louis MARTRES est professeur de Science politique à l'Université Montesquieu et Bordeaux IV et président fondateur du Centre d'Analyse politique comparée. Spécialiste de la géostratégie comparée de la forêt, théoricien et analyste des Relations internationales, il achève une synthèse sur *Le Système des idées politiques* (2 tomes), à paraître en 2003.

Vincent SIMOULIN est maître de conférences en sociologie à l'Université de Toulouse et chercheur au LEREPS (Toulouse). Il a publié notamment *La Coopération nordique, l'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, Paris, l'Harmattan, 1999, et *L'Union européenne au regard des pays nordiques*, Paris, CÉRI, Les études du CÉRI n° 66, juin 2000.

Gediminas VARVUOLIS est Premier secrétaire de l'ambassade de Lituanie. Il a livré des communications à de nombreux colloques et a publié notamment « La sécurité coopérative et la politique régionale lituanienne », *Le Courrier des pays de l'Est*, mars 2000, n° 1003.

[7]

SOMMAIRE

[Quatrième de couverture](#)

[Présentation des auteurs](#) []

[PROLOGUE](#), par le Professeur Jean-Louis MARTRES [9]

Le problème de la nature de l'Union [11]

Les règles du jeu politique [11]

Le dilemme de la sécurité [14]

À propos de la méthode [15]

[INTRODUCTION](#) : Importance et caractéristiques de la région de la Baltique, par Nathalie BLANC-NOËL [17]

La Baltique, nouvelle Europe du Nord ? [17]

Le processus de régionalisation de la Baltique [20]

Une région aux particularismes forts [22]

Recompositions géopolitiques et réseaux de coopération [30]

[PREMIÈRE PARTIE](#)

[LES RECOMPOSITIONS GÉOPOLITIQUES DE LA BALTIQUE](#) [31]

[Le « dialogue » dans l'espace baltique : les dynamiques d'une nouvelle interaction](#), par Stephan MARTENS [33]

Un espace d'échanges : mythes et réalités [34]

L'essor d'un « dialogue » dynamique à dimension multiple [38]

Kaliningrad : chance ou impasse pour le dialogue euro-balto-russe ? [46]

Le dialogue par la tolérance pour « penser » au-delà des futures frontières élargies de l'Union européenne [50]

[L'élargissement de l'OTAN : perspectives pour la région baltique](#), par *Olav FAGLUND KNUDSEN* [55]

- L'importance de l'histoire récente [57]
- Les évolutions depuis 1997 [59]
- Les facteurs de changement [61]
- Conclusion [65]

[Recompositions géopolitiques et identitaires dans l'espace baltique](#), par *Nathalie BLANC-NOËL* [67]

- La réévaluation de l'identité nordique [68]
- Les remises en question des identités nationales [73]
- Identité baltique et relectures de l'histoire [75]
- Les chances d'émergence d'une identité baltique [77]

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉSEAUX BALTIQUES DE COOPÉRATION [79]

[Les espaces coopératifs dans la baltique](#), par *Vincent SIMOULIN* [81]

- Les institutions inter-baltiques [84]
- Les institutions du noyau coopératif [84]
- Les institutions de la Baltique stricto sensu [90]
- Les institutions septentrionales [94]
- Conclusion [98]

[La coopération économique des États baltes](#), par *Céline BAYOU* [101]

- La réapparition des États baltes sur la scène internationale [102]
- Observation empirique [104]
- La libéralisation des échanges des États baltes [104]
- Les investissements directs étrangers (IDE) [107]
- L'aide bilatérale [108]
- La coopération au sein de la Baltique [109]

- L'adhésion à l'Union européenne : but final et commun [111]
- La coopération intra-balte soumise au « *diktat* » européen [111]
- La « *dimension septentrionale* » de l'Union européenne [114]
- Coopération baltique contre élargissement européen ? [116]

TROISIÈME PARTIE

LES ENJEUX DE LA BALTIQUE [117]

La Pologne et l'espace baltique, par *Gilles LEPESANT* [119]

- La Pologne, membre actif des réseaux de coopération dans la région baltique [120]
- Les enjeux de la coopération régionale en termes de sécurité [123]
- Une stratégie vis-à-vis de Kaliningrad ? [126]
- Des intérêts polonais circonscrits à la rive sud de la Baltique ? [129]
- Conclusion [132]

L'élargissement de l'Union européenne et la Baltique, par *Markku HEISKANEN* [135]

- La coopération régionale dans la région de la Baltique [135]
- L'influence de l'UE dans la région de la Baltique [137]
- Une nouvelle région dans une Europe nouvelle [138]
- L'Europe des régions : l'espace septentrional [139]
- L'initiative finlandaise de la « dimension septentrionale » [141]
- Les autres organisations [141]
- L'élargissement de l'UE et la région de la Baltique [142]
- La coopération avec les régions avoisinantes de la Finlande [142]
- La dimension septentrionale de l'UE : buts et réalité [143]
- L'UE et la région de la Baltique de l'avenir [144]
- Conclusion [146]

[La politique de stabilité durable de la Lituanie](#), par *Gediminas VARVUOLIS* [147]

Le facteur biélorusse [148]

Le problème de Kaliningrad [150]

Les réseaux de coopération civils et militaires [153]

La coopération avec la Pologne [153]

La coopération multilatérale [154]

[Notes et références bibliographiques](#) [157]

[9]

**La Baltique.
Une nouvelle région en Europe**

PROLOGUE

Jean-Louis Martres

[Retour au sommaire](#)

Quand l'Empire soviétique s'est retiré à marée basse, un territoire inconnu est apparu. Plus exactement, des infrastructures nationales ont résisté, qu'il faut maintenant reconstruire. Car l'Union européenne a vocation à s'étendre, à parfaire ses frontières septentrionales et entame donc un processus extrêmement actif d'intégration et de recomposition géopolitique qui concerne au plus haut point la région de la Baltique. Cependant, l'intérêt communautaire se trouve polarisé sur une épine dorsale constituée par la « *banane bleue* » et le « *grand Y* » au détriment des périphéries.

Le présent ouvrage fait écho à un colloque dirigé par Nathalie Blanc-Noël et organisé à Bordeaux par le Centre d'Analyse politique comparée, de Géostratégie et de Relations internationales de l'Université Montesquieu. Il porte sur un thème qui n'a fait ni de nombreux émules en France, ni excité beaucoup de chercheurs ; excluons heureusement les littéraires qui ont fait connaître les sagas, les romans et ont décrit l'ambiance de ces pays du Nord. A cet égard, d'ailleurs, ceux-ci ne sauraient être écartés de nos recherches, car dans la constitution des images et stéréotypes qui jouent un rôle considérable dans les représentations politiques, et donc finalement dans l'action, ils exercent une grande influence. Sans doute aussi, ceux qui en ont décrit le système politique interne ont-ils contribué à une certaine polari-

té du Nord, ne serait-ce qu'à travers le « modèle » suédois ¹, donné en exemple aux démocraties occidentales, après il est vrai, la Yougoslavie autogestionnaire et avant le capitalisme rhénan ; quelquefois encore, la neutralité ou le neutralisme nordique rappelait l'idée d'une frontière avec l'empire soviétique et de la lutte bipolaire – quelquefois aussi la « *finlandisation* » signalait la [10] puissance invasive de l'URSS, comme l'or des Baltes réfugié à Paris, gardait la mémoire de ces nations.

Mais, en fait, peu de chose, face à des stéréotypes persistants : de la neige, des lacs, et des forêts, qui, vus de France, dans un pays sudiste, n'encourageaient pas une curiosité plutôt avide de palmiers. En un mot, perçus de chez-nous, les pays riverains de la Baltique sont noyés dans le flou et présumés interchangeables.

Or la chute du Mur de Berlin, l'entrée dans l'UE de la Suède et de la Finlande, les référendums danois sur Maastricht et sur l'Euro ², le « *non* » norvégien à l'Europe ³, l'entrée de la Pologne dans l'OTAN, les candidatures lituanienne, estonienne et lettone à l'UE et à l'OTAN, rappellent l'importance de cette zone désormais fortement attirée par l'Union européenne.

Cependant il n'est pas possible de raisonner comme si l'espace baltique, supposé constituer un « *bloc nordique* », n'impliquait en fait diversité et hétérogénéité ; des interactions s'y nouent, que seule une analyse géopolitique fine est en mesure de montrer. La « *Méditerranée du Nord* », si elle ne présente pas la fragmentation majeure de celle du Sud, n'est pas exempte de troubles, de conflits mais aussi d'accords subtils et croisés. La géopolitique est le meilleur viatique

¹ Raymond Fusilier, *Les Pays nordiques*, Paris, LGDJ, 1965 ; Jacques Arnault, *La Suède en question : une société mixte*, Paris, Seghers, 1971 ; Jacques Arnault, *Le Modèle suédois revisité*, Paris, L'Harmattan, 1991.

² En juin 1992, les Danois refusèrent le traité de Maastricht par référendum, et ce n'est qu'après avoir obtenu des dérogations conséquentes – sur la monnaie unique, sur la défense commune, sur la citoyenneté européenne et sur la coopération en matière de justice et de police – qu'un second référendum a pu être organisé, cette fois avec une issue positive, le 18 mai 1993. Néanmoins, en septembre 2000, les Danois se sont prononcés à 53 % contre l'euro (et 47 % pour).

³ Les Norvégiens ont refusé d'entrer dans l'Union européenne par le référendum du 28 novembre 1994.

pour dresser l'inventaire des contraintes, faire apparaître le jeu des puissances, découvrir les stratégies. Car déjà une extraordinaire activité s'y déploie, et la prospérité commune devient un enjeu accessible. Comment en effet ne pas prendre en considération l'empreinte de l'Histoire et de la Géographie ?

Comme l'évoque très justement Nathalie Blanc-Noël dans un ouvrage à paraître, l'ombre de l'Empire suédois plane sur ce pays à la recherche d'un rôle digne de son passé⁴. La Finlande ne peut oublier sa vicinalité russe et garde des cicatrices d'une deuxième guerre mondiale lui ayant coûté la Carélie⁵. Le Danemark commerce tout en cherchant à garder ses distances avec l'influence allemande. La Norvège gère son pétrole. Les pays baltes ont amorcé une transition délicate vers la démocratie, chacun par des voies différentes, sans pouvoir cependant négliger leurs ressortissants russes, ni regarder sans méfiance (ou convoitise) l'enclave de Kaliningrad. Le poids bipolaire une fois levé, apparaissent des singularités oubliées : le petit nombre [11] d'habitants de ces pays ; la spécialisation de leurs ressources ; les particularités de leur culture et de leur mode de vie.

Or, dans le domaine de la sécurité comme dans celui de l'économie, les convergences sont nombreuses, elles sont l'occasion d'une très habile diplomatie, dont Nathalie Blanc-Noël a su dévoiler les arcanes⁶. Car leur hétérogénéité ne doit pas faire oublier leur importance globale et le poids dont ces États vont peser sur la nature et le jeu politique de l'Union européenne.

⁴ Nathalie Blanc-Noël, *Les Marques d'empires et leur influence sur les politiques étrangères. Le cas des pays nordiques*, à paraître.

⁵ T. K. Derry, *A History of Scandinavia*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1996, huitième édition.

⁶ N. Blanc-Noël, *La Politique suédoise de neutralité active. De la seconde guerre mondiale à l'entrée dans l'Union européenne*, Paris, Économica, 1997.

Le problème de la nature de l'Union

Susan Strange l'a bien montré : l'économie et la politique sont inséparables⁷. Les règles du commerce international ont une forte incidence sur le développement. Dans le cadre de l'Union, le dilemme entre protectionnisme à la française et ouverture sur le grand large à l'allemande est toujours pendant, comme d'ailleurs la question de la spécialisation de grandes régions dans des domaines performants. N'oublions pas non plus l'attraction autrefois exercée par la Grande-Bretagne dans le cadre de l'AELE, très défavorable à une unité fédérale. Méfiants à l'égard de la monnaie unique, sensibles à une variété nouvelle de ligue hanséatique, ces pays auront une influence sur la nature même de l'UE, car l'Allemagne poursuit toujours sa course vers l'Est et espère disposer d'un appoint économique supplémentaire dans une alliance baltique lui permettant d'approfondir et de consolider sa politique à l'Est. Le statut ultime de l'UE reste toujours incertain. Autant dire que l'Allemagne, la Russie, la Suède, l'Angleterre ont des enjeux considérables dans cette région.

Les règles du jeu politique

Mais n'oublions pas, pour paraphraser la célèbre citation, que l'Union des peuples est une autre façon de gérer le conflit qui les oppose. Or les enjeux restent bien ceux de la puissance des États, la constitution de blocs à l'intérieur de l'Europe. Le fonctionnement même d'une union indéfiniment étendue est désormais en question et va dépendre des règles du jeu politique. Sans doute les alliances sont encore mobiles, la Commission incertaine, les [12] arrière-pensées toujours présentes, malgré les discours consensuels. Or il est toujours difficile de débusquer les vrais intérêts, dissimulés derrière les bons sentiments. Étalés complaisamment ces discours sulpiciens masquent les calculs, tout en les aidant à se réaliser. Ce rappel du rôle du dis-

⁷ Susan Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996.

cours politique n'est pas totalement innocent car l'art de pratiquer des surenchères pacifistes, écologistes, humanitaires, permet de récupérer un rôle moralisateur et de se créer ainsi un excellent bouclier stratégique. Chaque État cherche un rôle et un style dans les relations internationales, car il sait parfaitement que le prêcheur domine toujours le fidèle en dénonçant ses fautes.

Les États scandinaves, la Finlande, la Norvège et les pays baltes ont des intérêts communs qu'ils savent faire valoir. Prenons un exemple, parmi d'autres, significatif – la forêt. Ces États forestiers ont su élaborer une politique habile unissant toutes les forces publiques, privées, coopératives, pour mettre au point un modèle de gestion envié et performant. Or si la liste des coupes disponibles déposée à Londres par le gouvernement russe chaque année n'est plus en mesure de fixer les prix du bois, les pays septentrionaux prétendent à la succession. Même s'ils refusent qu'il y ait une politique forestière commune au niveau européen, ils savent admirablement se servir des thèses écologistes pour réclamer un maximum de biodiversité au Sud, leur laissant ainsi le monopole des forêts cultivées ! N'oublions pas, pour justifier ce propos, que la clôture des ressources en bois pour l'Union fut une des promesses scandinaves d'adhésion à celle-ci.

Ne négligeons pas non plus que cela représente en termes de revenus pour la Suède ou la Finlande des bénéfices considérables. Si la région réussit à s'unir sur le plan économique, elle pourra constituer une coalition susceptible d'orienter la politique de l'Union européenne : non pas tant en raison du dilemme approfondissement/élargissement, encore que la supranationalité n'y reçoive pas là-bas un accueil admiratif, qu'en accentuant la frontière culturelle Nord-Sud dans l'Union européenne. En général, cette frontière évoque la relation entre les pays développés et les autres pour l'Union où les traditions et les comportements sont fort différents entre le Nord protestant et le Sud catholique.

[13]

Paris n'est plus au centre de l'Europe, désormais Berlin peut plus justement y prétendre et sa politique à l'Est lui permet d'espérer trouver des moyens de renforcement au Nord. Or malgré les pieuses démonstrations de l'entente germano-française comme moteur de la création de l'Union européenne, il subsiste toujours une méfiance

française à l'égard de l'Allemagne. Notre amour n'a jamais été aussi grand que tant qu'elle n'était pas réunie, qu'elle finançait l'agriculture française et donnait des moyens utiles au maintien de l'influence en Afrique. Implicitement existe un soupçon français, probablement non fondé, d'une Alliance nordique dominée par l'Allemagne, qui l'aiderait progressivement à faire encore grandir sa puissance à l'Est.

Sans doute y a-t-il eu dans cette appréciation la résurgence de vieux fantasmes, maintenant dépassés. Probablement. Mais il suffit de voir la réaction française à la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie par l'Allemagne pour comprendre que ces anciennes représentations ne sont pas mortes.

Toutefois, pour que cette crainte trouve un fondement réel, il faut que ces régimes réussissent à trouver une identité commune, réfutent leur passé commun et leurs craintes de se fondre dans une identité supranationale. Or leur union reste problématique.

Doivent intervenir à ce niveau une vision critique des mécanismes mis en place par l'Union européenne afin de favoriser la coopération transfrontalière. L'accélération de ces processus, liés au financement par des programmes communautaires, révèle vite ses limites. Car si les États acceptent le principe de ces « sutures », ils y voient aussi le point de fusion qui démembrer leur souveraineté. Soulignons encore que si la mode de la mise en réseaux et le recours aux programmes communautaires multiplient et favorisent les initiatives, cela peut brouiller les objectifs et leur redondance risque d'en atténuer l'efficacité.

Le problème de l'identité reste donc une question majeure débattue dans cet ouvrage. Quelles que soient les convergences remarquables qui les rapprochent, quelles que soient les logiques géographiques qui les contraignent et bien entendu malgré le mécanisme unificateur de l'Union, il sera nécessaire d'évoquer la question de la composition-recomposition d'une histoire ou celle [14] de l'existence d'une culture, capable d'assurer l'intégration de cette région. Le problème n'est pas simple, la globalisation porte dans ses résultats paradoxaux une exigence nouvelle de singularité, qui pousse les acteurs vers un particularisme entropique. L'union se fera par un chemin de crête.

Le dilemme de la sécurité

Un autre facteur qui puisse donner également une unité régionale à ces éléments disparates reste bien la sécurité, comme l'a déjà fait ressortir le professeur Olav Knudsen ⁸. Mais celle-ci ne peut pas être saisie sans invoquer la mémoire de forme de l'ancien duopole et condominium URSS-USA.

Le problème est ambigu, car dans les représentations russes, l'OTAN apparaît encore comme un cheval de Troie de la puissance américaine. L'adhésion de la Hongrie, de la République tchèque et de la Pologne sera-t-elle encore vécue comme une percée que la Russie ne souhaite pas voir se renouveler dans les pays baltes ou avec l'Ukraine, prenant conscience qu'un nouvel espace s'est créé, dans lequel elle a intérêt à prendre place pour renforcer ses débouchés économiques ? Les craintes, les tensions, les réticences récentes sur l'élargissement de l'Alliance, reposent le problème de la puissance russe dont la structure impériale, même très entamée, reste en place à Kaliningrad et Saint-Pétersbourg, où elle tient une garnison susceptible de balayer la résistance des anciennes dépendances baltiques. La nostalgie impériale est encore si présente dans l'imaginaire de certains stratèges, qu'une méfiance reste de rigueur, compte tenu des incertitudes pesant sur le futur pouvoir dans ce pays. La Russie n'est pas non plus sans moyens de pression, en dehors même de ses armes : minorités russes dans les États baltes, mafia et corruption, facteurs déstabilisants aisément manipulables.

Dès lors, les USA ne sauraient être étrangers à tout ce qui se passe dans le « *limes* » septentrional ; sans doute souhaitent-ils la stabilisation de l'Union européenne et de ses frontières, mais à condition qu'elle ne devienne pas un ensemble autarcique fermant les accès de son marché ou conservant une trop grande autonomie nucléaire. Au-delà de l'après-11 septembre, à cause [15] d'une crise économique aggravée qui la contraint à un « *rapprochement maximal avec l'Occident* » et à une limitation drastique de ses dépenses militaires, la Rus-

⁸ Olav Fagelund Knudsen (édit.), *Stability and Security in the Baltic Sea Region*, Londres, Franck Cass, 1999.

sie doit désormais renégocier ses marges d'empire dans le contexte de la *Pax americana*. Malgré la tournée du Président Bush dans les capitales de l'Union en mai 2002, Washington joue Moscou contre l'Europe en intégrant pragmatiquement Poutine dans l'OTAN. Ainsi, dépassant l'éphémère rapprochement Russie/OTAN de Boris Eltsine en mai 1997, un nouveau « Conseil conjoint permanent » de gestion des crises a été créé à Rome le 28 mai 2002. Cet « instrument de coopération », qui place la Russie en partenariat d'égalité avec les dix-neuf membres de l'Alliance, est plus qu'un « contre-feu » compensatoire destiné à lui faire accepter l'élargissement de l'OTAN prévu en novembre 2002. Quant à l'accord de désarmement des 24-26 mai 2002 entre Poutine et Bush, malgré des divergences stratégiques (notamment quant à la livraison par les Russes d'une centrale nucléaire civile à l'Iran, – pendant de la politique de Washington en Corée du Nord –, ou aux missiles américains basés à Taïwan), n'est-il pas le prix à payer de l'alliance forcée de Moscou avec l'Ouest ? Pour assumer la stabilité en Asie centrale, la sécurité aux marges de la Chine, la lutte conjointe contre l'islamisme radical, Washington considère la Russie, avec ses atouts pétrolifères au Sud (précieux pour l'Occident), comme un partenaire plus important qu'une Union européenne divisée et paralysée dans sa politique étrangère ou de défense, gênante aussi dans ses velléités d'indépendance. Au-delà de cette nouvelle donne, qui révèle la dimension « systémique » des relations internationales, c'est bien dans l'espace septentrional que se joue la question des frontières orientales de l'Europe, celle de l'europanisation de l'OTAN, mais aussi celle, décisive, de l'intégration d'une Russie qui, vendant peut-être son âme au diable, semble accomplir les vieux desseins européens de Pierre le Grand... sous la houlette des USA.

Autrement dit, le système mondial est naturellement intéressé par ce complexe géostratégique que constitue la région de la Baltique. Là se trouve aussi reposé, au plan théorique, le problème de la puissance de ces petits États dont la situation géographique laisse à penser que leur influence potentielle est [16] beaucoup plus grande que ne le montrerait un simple calcul de leurs ressources en termes de population, d'économie ou d'armement. La stratégie finlandaise d'élaboration d'une « *dimension septentrionale* », qui ouvre subtilement une porte à l'Amérique du Nord, en est un bon exemple. Les « *primes du système bipolaire* » (avantages accordés par les leaders des blocs, indépen-

damment de la puissance des bénéficiaires) ont peut-être aussi survécu à sa disparition, phénomène assez étonnant qui tient plus aux interactions persistantes dans le cadre de l'Europe qu'au nouveau système international.

À propos de la méthode

Sans plus toucher aux questions de fond, le problème reste celui de la méthode. Et celui-ci tend à devenir très délicat : la mode est à la guerre des paradigmes théoriques et à l'éclatement des explications des relations internationales, tout l'effort de la doctrine tendant à la déconstruction de la thèse réaliste et stratégique. Ce n'est pas l'endroit pour entamer cette discussion.

Néanmoins, il me paraît *a priori* nécessaire d'écarter la notion même de paradigme, pour une raison simple. Ce concept correspond à une laïcisation de celui de dogme, destiné à donner la plénitude du sens à un problème dès lors qu'il y est décliné. Il n'y a pas de luttes de paradigmes autrement qu'au plan idéologique ou peut-être même moral. Aussi nous a-t-il paru plus important de recourir à l'utilisation simultanée de toutes les méthodes, conformément à une sorte d'écologie méthodologique, afin de comparer les résultats donnés par chacune d'entre elles : histoire, économie, géopolitique, analyse stratégique, sociologie des organisations et analyse idéologique des représentations. Le mérite est de montrer que, contrairement à l'extrémisme paradigmatique, la compréhension par la comparaison des résultats fait apparaître des complémentarités et fait briller les différentes facettes de chaque problème.

Nation et Empire, sécurité et prospérité, alliances et rivalités, domination et dépendance, tous les grands problèmes des relations internationales sont posés dans la région de la Baltique. La « *Mer commune* » suffira-t-elle à les résoudre ?

[5]

**La Baltique.
Une nouvelle région en Europe**

INTRODUCTION

**IMPORTANCE ET CARACTÉRISTIQUES
DE LA RÉGION DE LA BALTIQUE**

Nathalie Blanc-Noël

[Retour au sommaire](#)

Le choix de consacrer un ouvrage de géopolitique à la région de la Baltique est inspiré par la nécessité de combler une lacune dans la recherche francophone. Le sujet n'y est en effet quasiment pas traité⁹ car cette aire géographique ne se trouve pas dans le champ traditionnel des intérêts politiques, culturels, voire économiques de la France, nation plus volontiers tournée vers le bassin méditerranéen, autre extrémité de l'Europe, ou l'Afrique.

Or ce qui valait aux temps immobiles de la guerre froide est aujourd'hui bouleversé, parfois périmé. Si l'on n'a pas fini d'épiloguer sur les conséquences de cette rupture historique, le temps presse néanmoins. Aujourd'hui, l'Europe redécouvre ses dimensions autrefois tronquées. Elle s'apprête à s'élargir au Nord et à l'Est. En ce qui concerne la région de Baltique, la Suède et la Finlande ont déjà franchi le pas en 1995. Trois autres sont des candidats sérieux : la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie.

⁹ Signalons une tentative de déroger à cette règle de la rareté : Nathalie Blanc-Noël, *Changement de cap en mer Baltique, le bouleversement des équilibres stratégiques à l'horizon 2000*, Paris, Fondation nationale pour les Études de Défense nationale/La Documentation française, 1992, dossier n° 48.

On ne peut donc plus, dans l'univers culturel d'une grande puissance européenne, continuer à ignorer les enjeux et les transformations de la partie septentrionale de l'Europe et de ses frontières. C'est à cette tâche, immense, que le présent ouvrage se propose de contribuer, dans une proportion toute modeste.

La Baltique, nouvelle Europe du Nord ?

La région de la Baltique peut être définie comme l'ensemble des États qui la bordent, à savoir l'Allemagne, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Finlande, la Suède et le Danemark, plus les régions russes de Saint-Pétersbourg et [18] Kaliningrad (enclave russe entre la Lituanie et la Pologne). À ces acteurs, certaines analyses ajoutent parfois la Norvège et l'Islande, qui ne sont pas riverains, mais qui font partie des pays nordiques et de leurs institutions et sont, à ce titre, liés aux intérêts régionaux. D'autre part, la région de la Baltique se trouve en relation, par certains aspects, avec la région arctique (institutionnalisée sous le nom de « Région euro-arctique de Barents »).

La Suède et la Finlande constituent déjà le septentrion de l'Europe communautaire et sa frontière avec la Russie. Bientôt, c'est toute la région de la Baltique qui constituera le Nord de l'Europe. On peut remarquer combien l'expression « Europe du Nord » est trompeuse, ou plutôt révélatrice de la façon dont on ignore généralement ces contrées. Il suffit de constater que la majorité des ouvrages sur la peinture, l'histoire, ou même la géographie de « l'Europe du Nord » couvrent une aire limitée aux contours de la mer du Nord : Allemagne, Pays-Bas, Angleterre... Comme si au-delà, la Scandinavie et les riverains de la Baltique appartenaient à une autre dimension... Nous verrons d'ailleurs un peu plus loin dans ces pages notre auteur finlandais, Markku Heiskanen, se réjouir de voir, chose nouvelle et presque insolite, son pays apparaître sur les cartes météo à la télévision française, signe concret d'un changement des temps... Et les temps changent, en effet. Comme en témoigne le nombre croissant de traductions françaises d'ouvrages littéraires nordiques, la diffusion d'un certain nombre de films scandinaves ou de reportages consacrés aux contrées riveraines de la Baltique (essentiellement sur Arte, la chaîne franco-allemande, il est vrai...). Changement infime, cependant, tant la dis-

tance est encore grande et l'ignorance profonde en matière de géopolitique...

Si le monde francophone se montre ignorant du monde baltique, l'inverse est beaucoup moins vrai. Le fait que les pays du Nord sont habités de grands voyageurs et d'une population comparativement très érudite constitue une première explication. Mais l'histoire en fournit d'autres, qui laissèrent des traces plus profondes. Faut-il rappeler, à titre d'exemple, que c'est sous les auspices d'un Français du nom de Jean-Baptiste Bernadotte qu'eut lieu l'un des plus grands bouleversements géopolitiques de la région de la Baltique ? Bernadotte, maréchal [19] d'Empire, prince de Pontecorvo, fut élu prince héritier de Suède en 1810 sous le nom de Charles XIV Jean ¹⁰. Il renonça à reconquérir la Finlande (territoire suédois depuis plusieurs siècles, pris par les Russes en 1809) et gagna la Norvège en compensation ¹¹, tandis que Frédéric VI roi du Danemark, dépossédé de la Norvège, obtenait, lui, la Poméranie suédoise et l'île de Rügen. Ce fut aussi Charles-Jean qui inaugura la politique de neutralité de la Suède, durable jusqu'à nos jours ¹².

L'influence culturelle française dans le royaume de Suède-Finlande (avant 1809), puis de Suède-Norvège (1812-1905), ne date cependant pas seulement de cette époque : elle exista aussi – parfois indirecte-

¹⁰ Après l'abdication de Gustave IV, le duc Charles prit la succession sous le nom de Charles XIII. Mais, déjà âgé, il était sans descendance. C'est pourquoi il adopta Christian-Auguste d'Augustenborg, un parent du roi du Danemark, qui devint prince héritier en janvier 1810 sous le nom de Charles-Auguste. Mais celui-ci mourut peu après d'un accident de cheval et la Suède se trouva en panne de succession dynastique. L'idée d'élire pour souverain un maréchal d'empire français (proche de Napoléon), était stratégique : ce militaire, admiré pour sa bravoure et sa conduite chevaleresque en Poméranie, était susceptible de conduire avec succès les troupes suédoises et d'apporter l'alliance avec la France... dans une perspective de reconquête de la Finlande.

¹¹ Karl Johan combattit Napoléon, son ancien empereur et ami, lors de la campagne de Russie et à Leipzig, ainsi que les résistants norvégiens. Pour plus de détails, cf. l'ouvrage d'un des très rares historiens spécialistes de la Suède : Jean-Pierre Mousson-Lestang, *Histoire de Suède*, Paris, Hatier, 1995.

¹² Krister Wahlbäck, *The Roots of Swedish Neutrality*, Stockholm, Svenska Institutet, 1986.

ment – au Moyen Âge (construction de la cathédrale d'Upsala par Estienne de Bonneuil...), sous la Renaissance (on se souvient de l'admission de la reine Christine pour le frileux Descartes) ¹³ et, bien sûr, au 18^{ème} siècle ¹⁴.

En ce qui concerne les autres riverains de la Baltique, la disproportion de la méconnaissance est la même, à l'exception de l'Allemagne et de la Pologne, cette dernière ayant toujours fait l'objet d'une sympathie particulière de la part de la France. Les pays baltes, en revanche, ont été largement oubliés jusqu'aux événements ayant précédé leur retour à l'indépendance. Yves Plasseraud écrivait à l'époque : « *Estonie, Lettonie, Lituanie, les trois pays que l'on nomme baltes, qui en France les connaissait – en dehors des amateurs d'ambre et des rares connaisseurs de la photo lituanienne – avant les récents événements ? En Allemagne, voire en Grande-Bretagne, de petits groupes de journalistes ont, c'est vrai, pour des raisons historiques, toujours conservé un certain intérêt pour ces rivages éloignés de la Baltique ; mais pour les Français, réputés ignorants de la géographie, cette région toujours peu connue et guère appréciée était véritablement devenue terra incognita depuis son absorption par l'URSS en 1945* » ¹⁵.

A l'heure de l'élargissement de l'UE, la méconnaissance de la région apparaît marquante. Un rapport du Sénat, réalisé en 1998 par le Groupe France-pays baltes après un voyage en Lituanie, arrivait à la conclusion suivante : « *Après le large mouvement pro-balte des années 1990-91, la France n'a pas su ou pas pu prendre la place que la Lituanie lui offrait sur la scène diplomatique, [20] dans les échanges commerciaux et les investissements ainsi qu'au travers de la coopération scientifique, culturelle et technique. Dans un tel contexte, où la francophonie et la francophilie sont des réalités incontestables, la France se doit de répondre à l'attente lituanienne* » ¹⁶.

¹³ Ingmar Söhrman, *Sverige och de romanska kulturerna*, Uppsala, Uppsala Multicultural Papers, 1989, n° 18.

¹⁴ Gunnar von Proschwitz (édit.), *Influences. Relations culturelles entre la France et la Suède*, Göteborg, 1988.

¹⁵ Yves Plasseraud (dir.), *Pays baltes*, Paris, Éditions Autrement, 1991, (Série Monde, H. S. n° 50, janvier 1991).

¹⁶ Sénat, *La Lituanie, pays entre deux mondes*, Paris, 1998, rapport GA 22 : [URL](#).

Lors de son voyage dans les trois pays baltes en juillet 2001, le président Jaques Chirac a dressé le même constat, déclarant ainsi, à Tallin, devant ses homologues, l'Estonien Lennart Meri et la Lettone Vaira Vike-Freiberga : « *La France, qui a toujours regardé loin quand il s'agissait du Sud, n'a pas regardé assez loin s'agissant du Nord [...] ; elle a arrêté son regard pratiquement en dessous des pays baltiques et nordiques.* » La conséquence est que la France se trouve « *économiquement absente* » dans les pays baltes, selon les termes du Président, qui juge la situation « *tout à fait anormale et regrettable* » ¹⁷.

Dans la perspective de l'imminence d'un élargissement de l'Union européenne au monde baltique, c'est sur les questions géopolitiques que nous avons choisi de nous concentrer. En effet, la région de la Baltique a connu, depuis la fin de la guerre froide, un bouleversement radical de sa situation tant géopolitique que géostratégique, qui l'a vue se constituer en une entité régionale. De plus cette zone forme, sur la carte de l'Europe, un espace aux enjeux complexes et cruciaux, notamment sur les plans de la sécurité et de l'économie.

Le processus de régionalisation de la Baltique

Depuis une dizaine d'années, la région de la Baltique est en pleine recomposition géopolitique. Le phénomène majeur de cette nouvelle donne est un processus de régionalisation intense et rapide. Cette évolution, contrairement à ce qui se passe ailleurs en Europe, n'est pas seulement économique. Elle concerne aussi la sécurité, le commerce, l'environnement, la culture, l'éducation, en somme une large part des aspects de la vie sociale des nations impliquées.

Une précision s'impose sur le concept de régionalisation. On s'accorde généralement à reconnaître que la régionalisation (ou le néo-régionalisme) est une tendance générale en Europe ¹⁸. [21] Encore

¹⁷ Michael Tarm (Associated Press), article « Chirac pour le renforcement de la présence économique française dans les pays baltes », [URL](#).

¹⁸ Cf. par exemple, John Newhouse, *Europes Rising Regionalism, Foreign Affairs*, 1997, vol. 75, n° 1, p. 67-84 ; Darrell Delamaide, *Le Nouveau Puzzle européen*, Paris, Calmann-Lévy, 1994.

faut-il savoir ce que l'on entend par région et par processus de régionalisation. Sans entrer dans un débat complexe qui nous entraînerait hors de notre propos, on distingue généralement deux conceptions de la régionalisation. La première concerne les organismes inter-étatiques ou les organisations internationales à vocation régionale¹⁹. La seconde, qui aura notre préférence ici, considère la régionalisation – ou néorégionalisme – comme un processus de construction essentiellement politique, social, économique et culturel. Ce processus dépasse largement le cadre des institutions internationales et débouche sur la constitution de ce que Darrell Delamaide a baptisé des « super-régions »²⁰. La Commission européenne, pour sa part, les a qualifiées, dans le rapport *Europe 2000*, de « groupements régionaux »²¹. Ce phénomène, que nous nous accorderons ici à appeler néorégionalisme, peut être défini comme « une forme d'intégration multidimensionnelle qui inclut des aspects économiques, politiques, sociaux et culturels et dépasse ainsi le but de créer des régimes de libre-échange sur une base régionale ou de créer des alliances de sécurité. C'est plutôt l'ambition politique d'établir une cohérence et une identité régionale qui semble ici de première importance »²². Ainsi, dans un monde où les acteurs sont tiraillés entre les logiques opposées de la mondialisation et des replis identitaires, la région apparaît comme ce que Zaki Laïdi appelle un nouvel « espace de sens ». Selon cet auteur, « la région s'imposera demain comme le référentiel majeur du système mondial, l'unité de compte décisive de la compétition internationale. C'est probablement à l'échelle régionale que surgiront de nouveaux itinéraires collectifs du sens capables de prendre en compte les trois

¹⁹ Par exemple, Louise Fawcett et Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

²⁰ D. Delamaide, *op. cit.*

²¹ Commission des Communautés européennes, Directoire général de la politique régionale, *Europe 2000 : panorama du développement du territoire de la Communauté*, Bruxelles, Luxembourg, 1991, p. 22. On peut lire dans ce rapport qu'« il existe des preuves que villes et régions établissent de nouveaux réseaux et d'autres formes de coopération pour tirer des bénéfices des économies d'échelle, des transferts de technologie et des gains de productivité grâce aux sociétés en participation ».

²² Björn Hettne, « The New Regionalism : A Prologue », in B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel, (édit.), *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Londres, Mac Millan, 1999, p. XVI.

demandes du système social mondial : la demande de sécurité, le besoin d'identité, la quête de légitimité » ²³.

Cette définition d'un espace de sens convient bien à la Baltique, où ces trois demandes (sécurité, identité, légitimité) sont fortes. En effet, dès la fin de la guerre froide, des projets de coopération entre riverains se sont mis en place, et l'on a commencé à concevoir l'avènement d'une nouvelle région. Il s'agissait de combler le vide que laissait la disparition du système de sécurité de la guerre froide. Le jeu subtil des équilibres entre le [22] Pacte de Varsovie, l'OTAN et les neutralités suédoises et finlandaises étant caduc, la plus grande incertitude régnait alors quant à l'avenir stratégique d'une région très fortement militarisée. De plus, de nouveaux dangers étaient apparus : risques d'instabilité politique à l'Est et au Sud, risques d'immigration massive, présence de mafias, menaces pour l'environnement... Il fallait assurer la sécurité en créant des liens nouveaux par-delà ce qui avait été la frontière entre l'Est et l'Ouest.

Par ailleurs, l'accélération de la construction européenne et les perspectives du Grand marché qui se mettait alors en place donnèrent aux riverains de la Baltique le souci pressant de ne pas se trouver exclus de cet espace européen nouveau, auquel ils ne pouvaient encore envisager d'appartenir. Il fallait créer un pôle de prospérité propre à la région de la Baltique, qui permette à la fois de rivaliser avec le Grand marché européen et d'ancrer les ex-pays de l'Est dans une stabilité porteuse de développement. La recherche de la sécurité et de la prospérité, et, au-delà, la nécessité de donner un sens au nouvel environnement géopolitique, constituèrent ainsi les moteurs essentiels du processus de régionalisation en question. Les effets immédiats furent rapidement visibles : on assista en quelques années à une véritable floraison d'institutions de coopération, à tous les niveaux, étatique, régional ou privé. À plus long terme, le processus allait aussi engendrer des interrogations, une quête du sens identitaire.

Une région aux particularismes forts

²³ Zaki Laïdi, *Un Monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994, p. 207.

Le processus de régionalisation propre à la Baltique s'inscrit dans une tendance générale du continent européen. Mais la région considérée présente des caractéristiques uniques.

D'abord il s'agit d'une région fondamentalement ambiguë, placée sur les lignes traditionnelles de fracture entre les civilisations slave, nordique et germanique. Pendant la guerre froide, elle a de plus constitué une charnière entre l'Est et l'Ouest. Sa vocation est essentiellement frontalière. Il va sans dire que la fin de la guerre froide ne lui a pas ôté ce caractère : la Baltique est aujourd'hui comme une marche de l'Europe. La frontière avec [23] l'« Autre » n'apparaît pas très nette. Elle forme une zone grise de demi-appartenances, dont les contours sont toujours mouvants ²⁴. En somme, on peut dire que l'on assiste à la renaissance d'une région qui fait géographiquement et historiquement sens, mais dont les contours sont flous et l'avenir assez incertain.

La région baltique est en effet un cas relativement ambivalent. On peut prouver la réalité, la pertinence de son existence, en démontrant sa cohérence géographique, l'influence de relations historiques entre ses riverains, et des traits culturels, religieux et politiques communs, souvent hérités de cette histoire ²⁵. Mais au cours du demi-siècle que dura la guerre froide, la Baltique fut une zone interdite... La région n'ayant pu, durant cette période, se penser dans sa globalité, d'autres ensembles et processus de coopération se mirent en place et la traversèrent : l'OTAN et le Pacte de Varsovie, la CEE, le COMECON, la coopération nordique et l'AELE, pour ne citer que les principaux. Une seule exception parvint à réunir, au cours de la guerre froide, tous les riverains de la Baltique : la coopération en matière de sauvegarde de l'environnement, lancée dans les années soixante-dix ²⁶.

L'après-guerre froide vit fleurir une foule d'institutions de coopération inter-baltiques, inter-étatiques, telles que le Conseil des États de

²⁴ On peut citer les situations suivantes concernant de nombreux États riverains de la Baltique : accords d'association avec l'UE en attendant l'adhésion, statut d'observateur à l'UEO, appartenance au programme de partenariat pour la paix de l'OTAN en attendant une adhésion, *etc.*)

²⁵ Michel Cabouret, « De la pertinence d'un concept géographique : la notion de Balto-Scandie », in Marc Auchet, *Les Pays nordiques et le dialogue inter-culturel*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999.

²⁶ Arthur Westing (édit.), *Comprehensive Security for the Baltic, an Environmental Approach*, Londres, Sage, 1989.

la mer Baltique, infra-étatiques (coopération des sous-régions des États de la Baltique, Union des Cités de la Baltique) ou privées (entreprises, ONG). Il n'est pas toujours facile aux projets inter-baltiques de coexister avec les institutions préexistantes et de constituer une légitimité concurrente. L'exemple le plus flagrant en est le difficile repositionnement du Conseil nordique face à la nouvelle donne²⁷. Parfois, les anciens schémas ont tendance à s'imbriquer dans les nouveaux : ainsi, l'UE est membre de la Conférence des États de la mer Baltique. La renaissance de cette région procède à la fois de l'adaptation de schémas anciens et d'un processus de création. Elle doit passer par une reconstruction de son sens. Cela explique le caractère foisonnant, à géométrie variable, des projets de coopération qui tentent de la faire revivre depuis une décennie.

La deuxième caractéristique de la région de la Baltique est qu'à la différence d'autres super-régions, elle n'a pas un but seulement économique : sa motivation sécuritaire est essentielle [24] et ses aspects économiques sont le plus souvent présentés comme liés à la sécurité et à la stabilité. Le vieux précepte selon lequel la prospérité engendre la sécurité et vice versa, constitue le *credo* unanimement partagé par les élites politiques et économiques impliquées.

Il faut dire que toute trace de tension n'a pas disparu de l'aire en question. On oublie souvent que, contrairement au reste de l'Europe, les pays nordiques ont accueilli la fin de la guerre froide avec inquiétude. En effet, la région est directement en contact avec le Nord-Ouest de la Russie, qui constitue l'endroit le plus nucléarisé du monde, militairement et civilement parlant²⁸. Elle abrite deux zones essentielles pour la sécurité de la Russie : la première est le bassin de la Baltique, qui constitue une porte de sortie vers les océans et un accès direct à l'Europe occidentale. On comprend ici pourquoi le littoral des États baltes était d'une importance vitale pour l'URSS : il abritait de nombreuses bases et installations militaires. Aujourd'hui, ce même littoral est le passage obligé pour le commerce extérieur de la Russie. En

²⁷ Vincent Simoulin, *La Coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 1999.

²⁸ La région est l'endroit où l'on trouve la plus forte concentration de réacteurs nucléaires civils et militaires. Pour les aspects stratégiques, cf. Nathalie Blanc-Noël, *Changement de cap en mer Baltique*, *op. cit.*

1997, 40 % des échanges extérieurs de la Russie ont transité par les ports régionaux ²⁹.

La Baltique est stratégiquement liée à la seconde zone vitale pour la Russie, la péninsule de Kola, dans le Grand Nord. C'est une autre sortie vers les océans et un site dont les bases abritent deux tiers des sous-marins nucléaires russes. Cette zone a accueilli de nombreux armements supplémentaires lors du démantèlement de l'URSS. Juste avant la fin de la guerre froide, l'attention des stratégies des deux camps s'était focalisée sur cette zone et sur les « eaux nordiques » qui l'entourent. Les Américains estimaient que « *bien que la guerre n'aurait pu y être remportée, elle aurait pu y être perdue* » ³⁰.

La fin de la guerre froide fit craindre aux acteurs occidentaux de la région un désengagement des États-Unis et de l'OTAN, qui les aurait laissés isolés face à la Russie, grande puissance imprévisible. De son côté, la Russie ayant perdu ses alliés dissous du Pacte de Varsovie, ainsi que les trois États baltes, se trouvait dépourvue de ce qu'elle a toujours considéré comme une zone tampon assurant la sécurité de ses centres vitaux ³¹. À cette situation incertaine s'ajoutaient divers problèmes sensibles : [25] le retrait des troupes soviétiques, le repositionnement des arsenaux retirés d'Europe centrale dans les bases du grand Nord, la pollution causée par le nucléaire militaire, et de nouveaux problèmes liés à la présence de mafias, à des risques d'immigration clandestine, etc ³².

Aujourd'hui encore, les schémas de pensée issus de la guerre froide n'ont pas tout à fait disparu. C'est ainsi que le professeur Alexander Sergounin écrivait en 1998 que « *la mer Baltique est toujours un terrain de confrontation pour les activités militaires de l'OTAN et de la*

²⁹ Céline Bayou, « Les Interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique », in *Le Courrier des pays de l'Est*, mars 2000, n° 1003, p. 17-30.

³⁰ Tonne Huitfeldt, « Nato's Northern Security », *Conflict Studies*, 1986, n° 191, p. 1-24.

³¹ Alexander Sergounin, « The Russia Dimension », in Hans Mouritzen, *Bordering Russia, Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim*, Aldershot, Ashgate, 1998 ; Nathalie Blanc-Noël, *Changement de cap en mer Baltique...*, op. cit.

³² De plus, il ne faut pas oublier que le commerce extérieur russe repose dans une large mesure sur les ports baltes, ce qui pose le problème des droits de transit.

Russie ». Il mentionnait le fait que les deux protagonistes sont intéressés par les intentions de l'autre dans cette région ; ainsi par exemple, les activités d'espionnage y sont très importantes ³³. Si l'éventualité d'un élargissement de l'UE à certains États de la région semble acceptée par Moscou, en revanche, la volonté des États baltes d'adhérer à l'OTAN, ainsi que tout pas fait en ce sens par la Suède et la Finlande, y ont été très mal perçus (comme on le constatera plus loin). Ils ont provoqué des réactions allant de la protestation diplomatique par voie de presse à des pressions de type économique sur les États baltes. Lors de sa visite en Finlande en septembre 2001, le président russe Vladimir Poutine déclara que l'élargissement de l'OTAN aux pays baltes « (poussait) *seulement les frontières de l'OTAN plus près de la Russie* ». Il ajouta : « *nous ne nous en réjouissons pas. Ceci est une erreur [...]. Il n'est pas très difficile de voir que seuls les esprits malades peuvent imaginer qu'il existe des menaces d'attaque et d'agression de la part de quiconque dans cette région et à plus forte raison de la Russie [...]. Repousser les frontières de l'OTAN vers la Russie ne crée pas un espace de sécurité en Europe* » ³⁴.

Quoi qu'il en soit des évolutions actuelles après la signature de l'accord américano-russe de désarmement du 24 mai 2002, et la relance de l'ancien Conseil conjoint OTAN/Russie de 1997, le processus de néo-régionalisation doit prendre en compte les demandes sécuritaires antagoniques héritées du passé des acteurs de l'espace baltique. La problématique stratégique se profile derrière tous les autres domaines de coopération, qu'il s'agisse de la sécurité au sens militaire classique ou du concept de « *soft security* » que l'on évoque depuis la fin de la guerre froide. Le processus [26] de régionalisation doit prendre en compte cette situation parfois délicate pour englober les ennemis d'hier, éviter les susceptibilités, ainsi que concilier des acteurs dont le niveau de développement est très inégal.

La troisième caractéristique du processus de régionalisation considéré est qu'il implique des États jeunes ou affectés par des remaniements. Les États scandinaves, tout d'abord, sont de très anciennes nations dont les contours sont assez récents. L'indépendance de la Nor-

³³ A. Sergounin, *op. cit.* p. 21.

³⁴ Conférence de presse conjointe Vladimir Poutine – Tarja Halonen, Helsinki, 3 septembre 2001. Source : *AFP*.

vège date de 1905, année de la dissolution de l'union avec la Suède ³⁵. La Finlande, après avoir été une partie du royaume de Suède pendant près de cinq cents ans, devint grand-duché de l'empire russe en 1809, puis elle gagna son indépendance en 1917. Le retour à l'indépendance de la Lituanie date de 1990, celui de l'Estonie et de la Lettonie, de 1991.

Cela explique que la plupart des riverains de la Baltique sont animés d'un sentiment national fort, allant de pair avec une légendaire méfiance à l'encontre de la supranationalité. Trois exemples récents en témoignent : le référendum danois de 1992 ayant abouti au refus du traité de Maastricht (le traité fut accepté dans un second référendum, mais après obtention de dérogations), le refus du peuple norvégien d'adhérer à l'UE en 1994, et le refus danois d'entrer dans l'UEM en 2000, sans parler de la réticence de certains de ces États à l'égard de l'euro ³⁶. Dans les pays baltes, pourtant très favorables à la cause européenne, on retrouve également cette aversion pour des machines supranationales qui ne respecteraient pas les cultures nationales. Nationalisme et aversion pour la supranationalité font que la coopération interbaltique se réalise le plus souvent sur un mode informel, hérité du modèle de la coopération nordique. Elle mêle acteurs étatiques, infra-étatiques et privés dans des formes juridiques parfois inédites, où les réseaux sont souvent plus déterminants que les institutions formelles.

Enfin, il faut souligner que le processus de régionalisation de la Baltique coexiste avec d'autres processus de régionalisation engagés dans la région et ses alentours. Chaque projet étant animé par une représentation de la région et de sa mission, on assiste à un mouvement foisonnant d'émulation et de concurrence entre ces différentes représentations de la future Europe [27] du Nord. On peut distinguer des processus de régionalisation reposant sur une coopération internatio-

³⁵ La Norvège faisait partie du royaume danois depuis 1380. En 1814, après une indépendance de quelques mois, elle entra dans une union avec la Suède, qui fut dissoute en 1905. L'Islande, qui faisait partie du royaume norvégien depuis 1262, fut incorporée au Danemark en même temps que lui, en 1380, et resta danoise jusqu'en 1944 (mais avec un statut de quasi-autonomie depuis sa constitution de 1904, et en ayant de tout temps conservé son légendaire parlement l'*Althing*).

³⁶ Référendum du 28 septembre 2000 : 53 % de non, 47 % de oui à l'UEM.

nale, des processus transfrontaliers de coopération régionale et des représentations plus intellectuelles tentant d'opérer des synthèses.

En ce qui concerne les coopérations internationales, la première représentation correspond au processus qui a donné naissance en 1992 au Conseil des États de la Baltique, dont les membres sont les cinq pays nordiques, l'Allemagne, la Pologne, les trois États baltes, la Russie et la Commission européenne. Us objectifs du Conseil sont de contribuer à une plus grande stabilité économique et politique, à la formation d'une identité régionale et à la transformation de la région en une nouvelle zone de croissance en Europe.

La deuxième représentation d'une coopération internationale est issue du processus de création de la région euro-arctique de Barents, qui s'est doté d'un Conseil Euro-Arctique de Barents. Celui-ci associe les provinces septentrionales des pays nordiques plus celles de la Russie bordant la mer de Barents, tout en cherchant à relier l'ensemble à l'UE et à l'OSCE. Cette coopération porte sur des domaines d'intérêt particulier pour les provinces concernées, tels que la culture, l'agriculture arctique, le commerce. Cependant, ses deux objectifs centraux sont la sécurité et la protection de l'espace de vie dans une zone stratégiquement très sensible dont l'environnement est gravement menacé (nucléaire, industrie minière, mer) ³⁷.

Enfin, la dernière représentation en matière de coopération internationale passe par le prisme de l'Union européenne, et correspond au concept de « *dimension septentrionale* » de l'Union. Lancé par la Finlande en 1997, ce concept est devenu une politique de l'UE depuis le printemps 2000. Il correspond à la reconnaissance par l'UE de sa dimension septentrionale interne et de l'importance de la région nordique dans ses relations extérieures, notamment avec la Russie. Cette perception considère la région comme une partie de l'Union, mais prend aussi en compte son prolongement aux marches de l'Europe. D'une part elle abrite des membres à part entière (le Danemark, la Suède et la Finlande). D'autre part l'UE entretient des relations privilégiées avec les autres acteurs de la région : par le biais de l'espace [28] économique européen, avec la Norvège, et, selon les cas, par des actes de candidature et d'accords de coopération, avec la Pologne,

³⁷ José Luis Carrillo Masegosa, *Regional Security-Building in Europe*, Northern Studies, CERUM, 1998, Working Paper n° 12.

l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Russie. Les objectifs fondamentaux de la politique de la dimension septentrionale sont la sécurité, la stabilité politique et le développement économique durable. Les échanges avec la Russie, notamment en matière de produits énergétiques, y ont une place centrale. Il s'agit aussi pour les acteurs nordiques qui soutiennent cette idée, de faire émerger dans les esprits européens une prise de conscience double. A savoir que premièrement, l'Europe s'étend au Grand Nord. Deuxièmement, que celui-ci constitue un enjeu d'une importance vitale. Réciproquement, la dimension septentrionale souligne que l'identité spécifique de la région nordique (sans préciser toutefois les contours précis de cette région) passe par sa position géographique particulière, mais aussi par une culture et un mode de vie spécifiques.

À côté de ces coopérations de type inter-étatique, ont éclos de nombreuses coopérations régionales transfrontalières qui se sont dotées d'institutions telles que le Comité de l'Öresund (région entre la Suède et le Danemark, coopération née de la construction du pont), le Comité de la Calotte Nord (régions septentrionales de Norvège, Suède, Finlande), la Coopération Nord Atlantique (pour les îles nordiques : Groenland, Féroé, Islande, Écosse, Norvège), le Conseil du Kvarken (provinces de Vasa en Finlande et Västerbotten en Suède), le Comité mid-nordique, la Coopération de l'Archipel, le Comité frontalier Østfold-Bohuslän, la coopération Bornholm-Scanie du Sud-Est. Cette coopération régionale est née dans les années soixante et a été encouragée par le Conseil nordique, mais elle s'est développée récemment pour des raisons culturelles, économiques et sécuritaires (Calotte nord). Le poids des représentations portées par ces relations instituées reste variable et l'on ne peut pas dire qu'elles concurrencent les projets internationaux déjà énumérés. Leur aspect financier n'est pas négligeable. En effet, depuis l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'UE, la plupart de ces projets bénéficient des fonds Interreg, à tel point par exemple que la Norvège, qui n'est pas membre de l'UE, a été invitée à participer à la planification d'Interreg ³⁸.

³⁸ Sur cette coopération régionale transfrontalière, cf. Harald Baldersheim, Krister Ståhlberg, *Nordic Region-Building in a European Perspective*, Aldershot, Ashgate, 1999.

[29]

Enfin, ces représentations de la région directement liées à des processus institutionnalisés de coopération, coexistent avec des concepts élaborés par des intellectuels, mais qui ne sont pas pour autant sans aucun lien avec des stratégies politiques. L'Anneau Nord Atlantique (NORA) regroupe les entités nordiques, mais plus ou moins exclues des pôles de coopération européens, baltique ou euro-arctique, c'est-à-dire les îles de l'Atlantique Nord et une partie de la côte norvégienne.

Plus consistant, le concept de « Nouvelle Europe du Nord » a été élaboré par des universitaires finlandais (le groupe de Kuhmo, école de la *Peace Research*). Il désigne une région de soixante-dix millions d'habitants qui s'étend de l'Atlantique Nord à l'Ouest de l'Oural et du Svalbard au Sud de la région de la Baltique. Ce concept a pour vocation de fournir un cadre d'analyse englobant qui pourrait réunir les coopérations baltique, euro-arctique, ainsi que le « NORA », précédemment cité.

Ce foisonnement coopératif, s'il implique plusieurs visions et redécoupages intellectuels de la région, ne signifie pas qu'il y ait une réelle compétition entre ces représentations. Celles-ci se combinent et leur coexistence constitue un moyen de moduler l'implication de certains acteurs dans la coopération régionale. Ainsi, la Norvège est peu concernée par la coopération autour de la mer Baltique, mais elle reste un acteur de premier plan dans le projet euro-arctique. Il en va de même pour la Russie, pour laquelle la région euro-arctique peut constituer un bon vecteur de coopération avec l'UE³⁹, alors que son implication dans la région de la Baltique est grevée par le passif de ses relations avec les acteurs baltes⁴⁰. De même, la participation de la Commission européenne comme membre de ces deux instances de coopération régionale permet à la fois à l'UE de se familiariser avec ses confins et d'y développer des actions. Elle offre aux États qui ne sont pas encore européens l'opportunité de nouer des contacts formels ou informels avec la Commission.

Ces coopérations différentielles et complémentaires permettent l'intégration progressive d'acteurs qui appartenaient hier encore à des

³⁹ Elle bénéficie dans cette région du programme *Tacis*.

⁴⁰ J. L. Margosa Carrillo, *op. cit.*

univers différents et antagonistes. Elles sont un moyen efficace d'associer pacifiquement et sur un plan d'égalité des pays occidentaux, d'anciens membres du bloc de l'Est et des [30] provinces russes, des régions très développées et des provinces en proie à toutes sortes de difficultés économiques et sociales. Cette logique de création d'ensembles différentiels se retrouve dans la méthode mise en œuvre par ces coopérations : elles tendent à regrouper, non des acteurs étatiques, mais certaines régions de ces États. Ce mode de coopération souple est plus favorable au succès. Il permet de traiter entre voisins partageant les mêmes préoccupations et peut-être porteurs de la même identité régionale en formation, tout en respectant les susceptibilités de chaque État.

Recompositions géopolitiques et réseaux de coopération

Le présent ouvrage s'articule en trois parties. La première montre les bouleversements géopolitiques et les recompositions subies par la région depuis la fin de la guerre froide. Trois perspectives ont été retenues ici. La première, celle de Stephan Martens, géo-historique et humaniste, réfléchit sur le dialogue entre des nations autrefois séparées par les frontières de la guerre froide. La deuxième est celle d'un spécialiste de géostratégie, Olav Fagelund Knudsen, qui étudie l'élargissement de l'OTAN dans la région et ses implications pour le futur. Enfin, nous abordons nous-même un aspect culturel de la géopolitique régionale : les repositionnements identitaires induits par les bouleversements qu'a connus la région.

La deuxième partie est centrée sur les réseaux de coopération qui constituent le cœur du processus de régionalisation de la Baltique. Vincent Simoulin fait un point très détaillé des institutions de coopération inter-baltiques. Céline Bayou analyse les réseaux de coopération économique émergents, plus particulièrement autour des pays baltes.

Enfin, dans une troisième partie, l'attention se porte sur trois perspectives nationales des questions baltiques. Gilles Lepasant examine les intérêts de la Pologne dans la région. Markku Heiskanen dévoile

les enjeux de l'élargissement de l'UE du point de vue finlandais. Enfin, Gediminas Varvuolis présente la politique lituanienne en faveur de la stabilité régionale.

[31]

**La Baltique.
Une nouvelle région en Europe**

Première partie

**LES RECOMPOSITIONS
GÉOPOLITIQUES
DE LA BALTIQUE**

[Retour à la table des matières](#)

[32]

[33]

Première partie
Les recompositions géopolitiques de la Baltique

LE « DIALOGUE »
DANS L'ESPACE BALTIQUE :
LES DYNAMIQUES
D'UNE NOUVELLE INTERACTION

Stephan Martens

[Retour au sommaire](#)

Pendant un demi-siècle, la région de la Baltique ne fut qu'un fossé séparant deux mondes antagonistes. La fin de l'empire soviétique et la fin de la guerre froide lui ont permis de retrouver sa vocation millénaire de lien et de voie de communication entre tous les pays riverains. Ainsi, cette sphère de confrontation potentielle s'est-elle métamorphosée en une zone ouverte à la coexistence.

En l'espace des dix dernières années, la configuration politique de la Baltique a fondamentalement évolué. Il y a cinquante ans, la région était marquée par les ravages de la seconde guerre mondiale et ses conséquences : déportations, transferts de population, pertes de territoires ⁴¹. Aujourd'hui, les trois États baltes ont retrouvé leur indépendance et les troupes russes se sont retirées en 1994. La Finlande et la

⁴¹ La ville de Saint Pétersbourg, ex Leningrad, par exemple, a subi neuf cents jours (d'août 1941 à janvier 1944) de siège sous les canonnades et les bombardements faisant six cent mille morts parmi la population civile et un million de disparus.

Suède ont rejoint l'Union européenne en 1995. Les pays d'Europe centrale et orientale, dont la Pologne et les trois États baltes, ont multiplié leurs efforts pour entrer dans l'Union. En 1998, ce processus a atteint le stade des négociations d'adhésion pour six des pays candidats, conformément à l'Agenda 2000 (Pologne, Hongrie, République tchèque, Estonie, Slovaquie, Chypre). Lors du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, la décision a été prise d'élargir le cercle des négociations à six pays supplémentaires (Bulgarie, Roumanie, Slovaquie, Malte, Lettonie et Lituanie), alors que la Turquie obtenait le statut de candidat à l'adhésion. Les conditions semblent réunies pour que l'interaction au sein de l'espace baltique puisse se décliner aujourd'hui de manière *ex positivo*. L'histoire est au rendez-vous, mais il importe de nuancer un discours qui [34] a parfois tendance à conforter des stéréotypes ou à mettre l'accent sur des solidarités de fait. En effet, la situation est l'héritage d'une longue évolution historique qui se traduit aussi actuellement par l'image d'un espace géopolitique complexe dû aux guerres de conquête au cours des siècles ⁴².

Un espace d'échanges : mythes et réalités

D'évidence, la région de la Baltique est l'un des environnements majeurs de l'Europe et fait partie du montage qui assurerait au continent, dans son ensemble, une « paix perpétuelle ». Le deuxième caractère qui conduit à s'intéresser objectivement à cet espace résulte de la lecture de la carte. La Baltique, territoire géographique presque clos, est aussi un creuset d'échanges internes multiformes (économiques, culturels, démographiques). Ce qui vient à l'esprit immédiatement c'est que cette région joue un rôle important dans les transports maritimes, grâce au trafic de ses principaux ports : Copenhague et Odense (Danemark), Kiel, Lübeck, Wismar, Rostock (Allemagne), Szczecin, Gdynia, Gdansk (Pologne), Riga (Lettonie), Saint-Pétersbourg (Russie), Helsinki (Finlande), Luleå, Gävle, Stockholm, Malmö (Suède). La Baltique abrite de nombreuses îles (Åland, Bornholm, Gotland,

⁴² Cf. Jörg Hackmann, « The Baltic World and the Power of History », *Anthropological Journal on European Cultures*, n° 2, 1996, p. 9-33. Michel Cabouret, Benjamain Kostrubiec, « Espace baltique, problématique et enjeux », *Revue française de géoéconomie*, n° 11, automne 1999, p. 25-47.

Kiouma, Öland, Rügen, Sarema, Sjaelland, Wolin) partagées entre les pays côtiers. Elle communique avec la mer du Nord par les détroits du grand et petit Belt, d'Resund, du Kattegat et du Skagerrak, par le canal de Kiel, ainsi qu'avec la Volga par le canal Volga-Baltique. Aujourd'hui, le pont d'Resund relie, par-dessus la mer, Copenhague à Malmö ⁴³.

Géopolitiquement, la région forme un sous-ensemble européen qui présente une mosaïque de situations et de statuts, mais, riverains de la mer Baltique, tous les pays partagent une préoccupation baltique constitutive d'une partie de leur identité. Jusqu'à la chute du rideau de fer, le dialogue a été difficile entre tous les pays et peuples, car obéissant à une interaction contradictoire se nourrissant de flux et de reflux de transferts en tous genres.

« *Nous autres, Baltes, pris dans ce que nous avons de meilleur, formons [...] une nation à part entière, distincte en bien des points de la nation allemande du Reich. Nous sommes l'un de ces [35] peuples frontaliers qui jettent des ponts humains entre les différentes cultures, en l'occurrence en direction du Nord, de l'Est et de l'Ouest* ». Ces lignes ont été écrites en 1919 par un baron balte issu d'une vieille famille allemande de Courlande, le philosophe Hermann Keyserling ⁴⁴. Les Alliés victorieux négociaient alors à Versailles la recomposition géopolitique de l'Europe ; sur les rivages de la Baltique, les combats entre Corps francs allemands et bolcheviques russes assombrissaient déjà l'avenir régional. Entre l'effondrement des deux Empires tsariste et wilhelmien et l'installation officielle des nouveaux États polonais et baltes, l'intervalle prolongé avait introduit un chaos complet. Des revendications identitaires, souvent nouvelles, cherchèrent tout naturellement à prendre souche dans le champ laissé libre. L'auteur, en ce temps de crise, imaginait ainsi une Europe idéalement supranationale, porteuse pour les populations d'un *modus vivendi* adapté à l'après-

⁴³ Christian Wichmann Matthiessen, « Bridging the Oresund: Potential Dynamics. Integration of Copenhagen (Denmark) and Malmö-Lund (Sweden). Across-border Project on the European Metropolitan Level », *Journal of Transport Geography*, n° 8, 2000, p. 171-180.

⁴⁴ Hermann Keyserling, *Politique, économie, sagesse*, Paris, Plon, 1922.

guerre ⁴⁵. Mais en fait, la région de la Baltique a été marquée par la difficulté du vivre ensemble.

Les trois États baltes ont été christianisés et germanisés à partir du 13^{ème} siècle par les Chevaliers teutoniques et les Porte-Glaive. Ils sont passés sous domination de la Pologne, de la Suède et de la Russie. La Lituanie, qui était une grande puissance d'Europe orientale au Moyen Âge, a souvent fait campagne avec succès contre la Russie – soit seule, soit en union avec la Pologne. Ce pays, dont la Russie et la Pologne s'étaient un temps partagé le territoire, a recouvré son indépendance après la première guerre mondiale, alors que l'Estonie et la Lettonie y accédaient pour la première fois dans leur histoire. En 1939, le pacte Molotov-Ribbentrop, puis les invasions soviétique et allemande, mirent fin à cette brève période d'indépendance. Les combats, les déportations, l'arrivée massive d'ouvriers russes dans les usines construites après la guerre ont radicalement modifié la structure démographique de la Lettonie et de l'Estonie. Avant 1939, la plupart des habitants d'Estonie était des Estoniens, en 1989, près d'un tiers, des Russes. Les Lettons de souche, qui constituaient les deux tiers de la population, n'en représentaient plus qu'un peu plus de la moitié. En 1989, l'autre moitié était essentiellement composée de Slaves – Russes, Ukrainiens ou Biélorusses. Seule la Lituanie a échappé [36] à cette tendance : les quatre cinquièmes de sa population sont des Litvaniens et il n'y a qu'un dixième de Russes.

Comme l'Ukraine ou la Biélorussie, la Pologne est un pays slave. Mais les relations entre elle et la Russie n'ont jamais été fraternelles. Jusqu'à la fin du 17^{ème} siècle, la Pologne était plus proche de l'Occident et militairement au moins aussi puissante que la Russie. Les Russes craignaient non seulement la puissance militaire, mais aussi les ambitions religieuses de ce pays, tremplin de l'évangélisation catholique à l'Est. Bien que la Russie ait nettement pris l'avantage au cours du 18^{ème} siècle, l'attitude des Russes à l'égard des Polonais est restée très ambiguë.

⁴⁵ Cité par Thomas Serrier, « Prusse orientale, Baltique, Russie : “Grand Est” prussien ou “Mitteleuropa” ? », in Jacques Le Rider, Fridrun Rinner (dir.), *Les Littératures de langue allemande en Europe centrale*, Paris, PUF, 1998, p. 67.

La Finlande n'est pas un pays slave. Sans existence politique, elle est soumise au 11^{ème} siècle par les Suédois qui y introduisent le christianisme. Du 18^{ème} jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle, l'histoire de la Finlande est marquée par les luttes avec la Russie. Avec l'invasion russe de 1939, elle doit définitivement accepter des pertes territoriales considérables (la Carélie et une partie de la Laponie, soit 11 % de ses ressources industrielles et agricoles). Après 1945, les Finlandais ont adopté une politique de neutralité internationale en nouant des relations amicales avec les Soviétiques. Au plus fort de la guerre froide, les Occidentaux ont employé le terme péjoratif de « finlandisation » au sujet de pays qui semblaient moins neutres qu'ils ne le prétendaient. C'était injuste, car la Finlande est restée prudemment, mais fermement tournée vers l'Occident. Depuis son entrée dans l'Union européenne, la coopération se développe à travers la frontière de 1300 kilomètres qui sépare la Russie de la Finlande, seule frontière de la Russie avec l'Union.

S'agissant de la Russie, l'affaiblissement de son statut de grande puissance et sa crise identitaire ont exacerbé les préoccupations liées à l'intégrité territoriale. L'attitude du gouvernement russe par rapport à la réalité de ses frontières avec les États baltes est tantôt intimidante, tantôt rassurante.

La mer Baltique fut à la fois un système de communication et l'enjeu de rivalités dans les rapports de puissance en Europe – *Dominum Maris Baltici*.

La Hanse, cette puissante ligue de villes marchandes (au nombre de soixante-dix environ, plus deux cents comptoirs et d'autres [37] liaisons plus lâches), est un exemple de projection d'un mythe, car si le maillage fonctionnel fut réel, aucun traité d'alliance ne le constitua jamais à l'état de corps unique. L'héritage hanséatique est fortement à nuancer. La Hanse a favorisé l'émergence de liens multiples, mais n'est pas à l'origine d'une unité culturelle : « *Le contraste est frappant entre l'ampleur de ses réalisations et l'inconsistance de sa structure, assemblée plus ou moins formelle de villes qui ne sont jamais pleinement souveraines, et que nul ne peut recenser avec exactitude [...]. Plus surprenante encore est son absence de personnalité juridique, de sceau, de fonctionnaires ou de floue : ses seules armes sont la persuasion, l'exclusion temporaire, le chantage et les sanctions économiques. Ainsi, pendant près de trois siècles, la Hanse a assuré la for-*

*tune exceptionnelle d'un grand nombre de villes baltiques (entre autres), parmi lesquelles Lübeck et Hambourg, bien sûr, Wismar, Rostock et Stralsund, Danzig, Elbing et Königsberg, Riga, Reval et Narva. L'expression, parfois utilisée, de "civilisation hanséatique" peut néanmoins prêter à discussion, car la Hanse n'avait strictement aucune prétention culturelle, et le mécénat des riches bourgeois des villes hanséatiques n'est pas comparable à celui de la noblesse et du clergé. Enfin, les témoignages de cette "civilisation hanséatique" en Baltique ne sont pas exclusifs et s'observent bien au-delà vers les Pays-Bas et la Scandinavie »*⁴⁶. La Hanse a été un vecteur de rayonnement sur le littoral baltique par l'intermédiaire de ses navires, qui véhiculaient des marchandises, mais aussi des innovations techniques, intellectuelles ou artistiques, qui influencèrent le mode de vie des élites ; mais la région de la Baltique est restée politiquement et culturellement très diversifiée, comme l'atteste aujourd'hui encore la diversité des langues.

Ce sont certains aspects historiques qui peuvent manifester l'ouverture d'une *Window of Opportunity* pour la compréhension mutuelle, la coopération et l'échange entre les pays riverains de la mer Baltique. Les exemples peuvent être multipliés à souhait. L'Université de Greifswald en Allemagne, fondée en 1456, est aujourd'hui encore appelée la plus ancienne université de Suède, la ville ayant appartenu au royaume suédois entre 1631 et 1815. Riga et Königsberg ont joué, au moment de [38] l'*Aufklärung*, un important rôle de promotion d'une émancipation intellectuelle dans l'Allemagne du 18^{ème} siècle. Il faut enfin mentionner l'extension des parlars germaniques le long de la côte baltique : à l'âge d'or de la Hanse, entre les 14^{ème} et 16^{ème} siècles, le bas-allemand – de Kiel à Narva et Novgorod – était utilisé comme *lingua franca*, impliquant la formation d'un « vécu » fortement marqué d'un cosmopolitisme européen, pouvant se définir comme une *koïné* inter-culturelle qui est toujours plus ou moins vivante.

L'académicienne Hélène Carrère d'Encausse parlait, en 1992, de « *retrouvailles européennes* ». Elle estimait que l'on oubliait toujours, lorsqu'on parlait de l'Europe de l'Est, l'héritage hanséatique qui a mar-

⁴⁶ Pascal de Rauglaudre, « Le littoral méridional de la Baltique. De Copenhague à Saint Pétersbourg : renaissance d'un littoral oublié », in Béatrice Gibelin, Yves Lacoste (dir.), *Géohistoire de l'Europe médiane*, Paris, La Découverte/Livres Hérodote, 1998, p. 70-71.

qué le Nord de la Russie, à une époque où l'Europe occidentale elle-même n'avait pas encore accompli de progrès dans le domaine de la démocratie⁴⁷. L'identité et l'intégration dans l'espace baltique sont cependant à percevoir surtout comme une vision politique, car elles ne constituent pas une réalité historiquement et culturellement fondée, malgré des expériences historiques communes⁴⁸. Cependant, dès avant la chute du rideau de fer, le Ministre-président du Land de Schleswig-Holstein, Björn Engholm, prédisait en 1988, au cours de sa première déclaration gouvernementale, que le *Mare balticum* allait former une « *région à haut potentiel économique et culturel* »⁴⁹.

L'essor d'un « dialogue » dynamique à dimension multiple

Si l'on se situe dans une problématique sécuritaire, la région de la Baltique reflète l'image d'un espace fragmenté. Dans ces conditions, « *comment peut-on créer une nouvelle communauté de sécurité régionale là où il n'en existait aucune jusqu'alors ? Comment passer des alliances antagonistes aux accords de coopération entre des États qui sont habitués à se considérer mutuellement comme des ennemis déclarés ou des adversaires potentiels ?* »⁵⁰. il faut observer également que dans le cas des pays riverains de la Baltique, l'interaction entre ces pays sur le plan commercial est moins forte qu'on ne pourrait le supposer. [39] Pour la Suède, la Finlande, la Norvège et le Danemark, l'Allemagne apparaît comme le principal pays d'exportation. Pour les

⁴⁷ Hélène Carrère d'Encausse, « Les retrouvailles européennes », *Politique internationale*, numéro spécial hors-série, 1992, p. 7-10.

⁴⁸ Martin Åberg, « History, Nationalism, and the Symbolic Capital of Cities. Implications for Cross-border Co-operation in the Baltic Sea Area », in Christian Wellemann (dir.), *From town to Town. Local Authorities as transnational Actors*, Hambourg, Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft, vol. 8, 1998, p. 203-218. Cf. *infra* la contribution de Nathalie Blanc-Noël dans le présent ouvrage.

⁴⁹ Cité par Sven O. Clausen, « Kraftwerk für Europa. Rund am die Ostsee formiert sich eine neue Wachstumsregion », *Die Zeit*, 2. 4. 1998, p. 42.

⁵⁰ Olav E Knudsen, « La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique », *Cahiers de Chaillot*, n° 33, novembre 1998, p. 4.

Estoniens, la Finlande est le premier partenaire commercial, pour la Lituanie et la Lettonie il reste la Russie ⁵¹, mais les trois États baltes se sont également tournés vers l'Union européenne ⁵².

En raison de la diversité des engagements et des ambitions politiques hérités de l'époque de la guerre froide (les pays nordiques se sont regroupés dès 1952 au sein du Conseil nordique ⁵³), mais aussi du contexte d'ouverture vers l'est de la communauté occidentale dans les années 1990, les frictions et les désaccords risquent même d'être plus manifestes qu'auparavant entre les pays de la région de la Baltique. Cela découle des tensions générées par la nouvelle « perspective européenne » pour tout l'espace du Nord de l'Europe. Les pays nordiques s'attribuent volontiers des rôles particuliers. La Suède, qui est le pays le plus peuplé et celui dont le PNB est le plus élevé, se considère comme leur chef de file à bien des égards, notamment dans la coopération avec les trois États baltes ⁵⁴. Le Danemark, qui est membre de la Communauté européenne depuis 1972, estime être le porte-parole naturel dans de nombreux domaines qui lui sont liés. La Finlande a une expérience toute particulière des rapports avec Moscou et elle s'attend à être entendue avant les autres pour les questions concernant les relations entre la Russie et l'Union européenne.

C'est d'ailleurs la Finlande qui, en mars 1998, a proposé à l'Union européenne de développer une politique extérieure commune et une action économique pragmatique en direction des États baltes et de la Russie. Cette proposition a été reprise par la Commission européenne avec l'adoption d'une initiative communautaire en faveur de la « *dimension nordique* » de l'Union européenne ⁵⁵. Sous la présidence finlandaise du Conseil européen, en 1999, l'Union a commencé l'élabora-

⁵¹ Eurofutures, *The Baltic Sea Region : Facts and Figures*, Stockholm, 1998.

⁵² Bank of Finland, « The Baltic's ways : Intentions, Scenarios, Prospects », *Review of Economies in Transition*, n° 8, 8. 10. 1993, p. 33-60. Cf. *infra* la contribution de Céline Bayou dans le présent ouvrage.

⁵³ Le Conseil nordique regroupe le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède.

⁵⁴ Ministère suédois des Affaires étrangères, *Sweden and the Baltic Countries*, Stockholm, 1996.

⁵⁵ Commission européenne, *A Northern Dimension for the Policies of the Union*, Rapport pour le Conseil européen de Vienne, 11-12. 12. 1998, Bruxelles, 1998.

tion de cette dimension, prévoyant une concentration de ses instruments et de ses ressources pour le Nord de l'Europe tout en donnant une grande importance à la collaboration avec la Russie ⁵⁶. Avec le prochain élargissement de l'Union, l'espace baltique glissera d'une situation périphérique vers le centre de l'Europe, la mer Baltique devant devenir une vraie mer de l'UE ⁵⁷.

[40]

La Baltique créatrice est fondée sur un mouvement de réinvention à partir de sa propre trajectoire historique, de ses propres sources, d'une « modernité » qui part de ses repères spécifiques pour inventer, non pas dans le repli, mais dans l'ouverture. En témoigne la décision prise en 1994 par les pays membres du Conseil nordique d'ériger une ambassade commune, la « représentation *nordique* » à Berlin.

La Suède et la Finlande se sont imposées comme les moteurs de la régionalisation, en faisant bénéficier leurs voisins de leur propre expérience de la coopération régionale et de leur adhésion à l'UE en 1995. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont rapidement accru leur impact sur la coopération nordique à partir de 1991, une fois recouvrées indépendance et souveraineté. Les États baltes perçoivent aussi toute structure de coopération dans la région de la Baltique comme une sorte d'antichambre vers l'UE et le moyen d'enserrer la Russie dans un système de relations avec ses voisins ⁵⁸.

Le Conseil des États de la mer Baltique (CEB), créé en 1992 sur le modèle du Conseil nordique, sur proposition de l'Allemagne et du Da-

⁵⁶ Cf. *infra* la contribution de Markku Heiskanen dans le présent ouvrage.

⁵⁷ Frank Möller, « Von der “nordischen Balance” zum “Meer des Friedens” ? Sicherheitspolitische Herausforderungen und Lösungsansätze in der Ostseeregion » (manuscrit non publié), Intervention lors de la rencontre d'Ostseedialog tenu à Rügen les 18-21. 9. 2000, Institut für Auslandsbeziehungen (Stuttgart).

⁵⁸ Borisas Melnikas, « Probleme der Integration der baltischen Staaten in westliche Strukturen », Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien, n° 40, 1999.

nemark ⁵⁹, s'est révélé être le cadre le plus efficace et le plus complet pour la coopération régionale ⁶⁰.

C'est à partir du Sommet annuel des chefs d'État et de gouvernement du CEB de Visby, en 1996, que l'on peut identifier un virage dans l'approche que les États membres du CEB ont de l'intégration de l'espace baltique. Signe de l'avènement d'un « *agenda post-transition* » de la CEB ⁶¹, les responsables politiques ont pris conscience du besoin de coopérer plus étroitement au sein du CEB en renforçant un dialogue régional par le bas. Ils ont adopté en ce sens trois programmes d'actions prioritaires ⁶².

Le premier est une initiative qui engage les États à soutenir la participation des citoyens aux processus de décision démocratiques et à renforcer la coopération transfrontalière entre collectivités subrégionales et locales et tout simplement entre individus. Le deuxième porte sur le développement durable de la protection de l'environnement, le troisième sur l'intégration et la prospérité économiques régionales par l'homogénéisation du marché transbaltique des biens et services.

[41]

Aujourd'hui plus de soixante-dix réseaux coopératifs existent dans et autour de la région de la Baltique, le plus grand nombre ayant été mis en place après 1990 ⁶³. Ce qui fait l'originalité et la dynamique du système régional baltique, c'est son caractère peu bureaucraté et décentralisé, puisque les États membres du CEB favorisent l'association

⁵⁹ Le CEB réunit l'Allemagne, les trois États baltes, le Danemark, la Finlande, la Pologne, la Suède, la Russie et comprend, en plus des pays limitrophes de la mer Baltique, l'Islande et la Norvège, ainsi que la Commission européenne.

⁶⁰ Comme les pays nordiques, les États baltes sont liés au sein d'organismes de coopération. L'Assemblée balte (1991) et le Conseil des ministres balte (1994) ont instauré une coopération régulière avec leurs partenaires nordiques.

⁶¹ Carl-Einer Stålvant, « The Council of the Baltic Sea States », in A. Cottey (dis.), *Subregional Cooperation in the New Europe: Building Security, prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, Basingstoke, Mac Millan, 1999, p. 47.

⁶² Action Programmes for the Baltic Sea States Cooperation. cf. <<http://www.vm.ee/eng>>

⁶³ Günter Schulz, *Der Osiseeraum im Europa der Regionen, Mare Balticum*, 1995, p. 116-126.

d'organisations non étatiques et leur délèguent des responsabilités importantes. Il faut insister sur le fait que la force du dialogue se fonde sur des échelles multiples de coopération subnationale. Les acteurs publics, semi-publics et privés, qui forment ce maillage de coopération multilatéral, participent au façonnement du processus de coopération politique ⁶⁴.

Les États membres du CEB ont adopté lors du Sommet à Nyborg, en 1998, un programme à long terme « *Baltic 21 – Agenda pour la région de la Mer Baltique au 21^{ème} siècle* ». Proposée à l'initiative des entités subrégionales et des organisations non gouvernementales, sa mise en œuvre nécessite la coopération horizontale d'une multitude d'acteurs non étatiques, comme des associations, les groupements de syndicats, l'assemblée de députés et partis politiques des États riverains, les universités ou encore les centres de recherche. L'atout principal du CEB est, en effet, qu'il sert de point de référence pour l'action d'une constellation d'organismes ⁶⁵.

On peut mentionner parmi eux, l'Union des Cités de la Baltique (*Union of the Baltic Cities – UBC*), association réunissant plus de quatre-vingts villes de pays riverains de la mer Baltique. L'Association baltique des chambres de commerce (*Baltic Sea Chambers of Commerce Association – BCCA*) réunit cinquante-deux chambres de commerce et d'industrie de la région et représente les intérêts d'environ trois cent cinquante mille entreprises. La Coopération subrégionale des États de la mer Baltique » (« *Baltic Sea States Subregional Cooperation – BSSSC* ») réunit plus de cent quatre-vingts sous-régions des pays membres du CEB, avec pour objectif de promouvoir la coopération entre les entités régionales et de représenter leurs intérêts vis-à-vis des gouvernements et des organisations européennes.

On trouve encore une multitude d'autres formes institutionnalisées de coopération multilatérale dans les domaines de [42] l'éducation et

⁶⁴ Anders Östhol, *Politisk integration och gränsöverkridande regionbildning i Europa*, Umeå Universitet, Umeå, 1996.

⁶⁵ Anaïs Marin, « Un multilatéralisme original au service de la région baltique », *Regard sur l'Est*, n° 19, janvier-février 2000, p. 1517. Depuis 1996, les sommets du CEB s'accompagnent du *Baltic Sea Business Summit*, structure informelle réunissant des chefs d'entreprises. Cf. Michael Karlsson, « Transnationale Beziehungen in der Ostsee-Region. Das Beispiel des Baltic Sea Business Summit », *Welt Trends*, n° 23, été 1999, p. 9-29.

des sciences, de la culture, du tourisme, des transports, de l'environnement. L'Institut suédois de la Baltique, tel une interface transfrontalière, a mis en place, en 1992, un réseau virtuel, *Ballad*⁶⁶, dont l'objectif est de contribuer à la coopération et à l'intégration régionale dans l'espace baltique en rendant accessibles des informations sur plus de sept cents acteurs, cinquante projets et quatre cent trente liens vers des bases de données.

Le CEB, structure intergouvernementale, a joué un rôle dans le « retour vers l'Europe » des pays en transition. La réussite de cette institution réside aussi dans le caractère décentralisé des coopérations qui se font sous son égide, associant des États de statut différent au regard de l'intégration européenne, ainsi que des entités infra-étatiques, des associations transbaltiques et des organisations non gouvernementales.

Du problème des minorités russophones à l'avènement d'une « détente » russo-balte, le dernier demi-siècle a connu la stabilité de la division idéologique et stratégique du continent. L'on affirme aujourd'hui que la contradiction entre les deux principes de l'Acte final d'Helsinki de 1975 est éclatante : droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et stabilité des configurations territoriales. En réalité, le seul principe d'organisation qui vaille est bien celui de l'extension des pratiques démocratiques, tant dans les relations internes à un État que dans les relations entre États.

La relation entre minorités et majorités nationales est l'une des questions centrales de la problématique européenne, caractérisée par l'affirmation des identités et des libertés particulières et la conscience d'un nécessaire « concert » des nations et des États pour que le continent reste un espace de civilisation. Les conflits du 2^{ème} siècle ont tous eu comme point de départ des insatisfactions localisées à propos de tracés frontaliers jugés arbitraires par l'une des parties et des rapports déséquilibrés entre majorités et minorités. Des idéologies totalitaires fondées sur l'intolérance ont eu têt fait de tirer prétexte de ces frustrations pour entraîner des peuples fragilisés par les crises économiques et politiques dans des confrontations tragiques. L'histoire européenne récente est marquée par des querelles de bornage. On cherche en vain à imposer des systèmes territoriaux [43] solidement clôturés, alors que

⁶⁶ Cf Internet depuis 1997 au site : <<http://www.ballad.org>>

le destin commun inviterait à ménager des systèmes ouverts négociés et stables. C'est pourquoi les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent plus être posées, aujourd'hui, comme s'il s'agissait de problèmes isolés et susceptibles de solutions territoriales idéales. Les progrès dans ce domaine ne peuvent naître que de l'élaboration du droit et de son respect, assorti de pratiques démocratiques. La résolution de questions relatives aux minorités passe par le compromis, l'ouverture et la pratique du droit et de la démocratie dans les relations entre majorités et minorités et entre les nations voisines. Il existe donc une articulation étroite entre la démocratie interne et la manière démocratique de gérer ses relations de voisinage ⁶⁷.

L'existence d'un corpus institutionnel européen offre un cadre juridique pour aider les acteurs politiques concernés à contenir et à dépasser les passions identitaires. Le « désir *d'Europe* », celui de participer à un ensemble multi-États aux relations civilisées, forme une motivation de nature à encourager l'adoption de règles communes ⁶⁸.

Ainsi, des traités bilatéraux ont été conclus depuis 1990 entre les États contigus, notamment dans la région de la Baltique, qui comportent à la fois des clauses de respect des frontières présentes et d'engagement réciproque de respect des droits des minorités. La conférence inaugurale sur la stabilité en Europe, convoquée, à Paris, en 1994 à l'initiative de l'UE sur proposition de la France ⁶⁹, avait d'ailleurs mis

⁶⁷ Eric Remacle, « La CSCE et les droits des minorités nationales », *Politique étrangère*, n° 1, 1993, p. 141-154 ; Daniel Colard, « Le Conseil de l'Europe et le nouvel ordre paneuropéen », *Défense nationale*, avril 1994, p. 97-109 ; Diana Pinto, « Les trois pôles de la sécurité démocratique », in Conseil de l'Europe (dir.), *Les Enjeux de la Grande Europe*, Strasbourg, Éd. Conseil de l'Europe, 1996, p. 4149.

⁶⁸ Stéphane Pierré-Caps, *La Multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Odile Jacob, 1995.

⁶⁹ Pour éviter la répétition de la tragédie yougoslave, les cinquante-deux pays de la CSCE/OSCE avaient adopté un document dans lequel ils s'engagent à respecter les principes établis par les Nations-unies, la CSCE et le Conseil de l'Europe concernant l'inviolabilité des frontières, l'intégrité territoriale et les minorités nationales. Il s'agissait, en lançant les travaux, d'encourager des relations de bon voisinage, de développer la coopération régionale et de renforcer les institutions démocratiques ; cf. *Entretien avec Edouard Balladur, Pour un pacte de stabilité en Europe, Enjeux du Monde*, novembre 1994, p. 5-9.

en place deux tables rondes concernant respectivement la Baltique et les six pays d'Europe centrale et orientale ⁷⁰. En effet, les pays souhaitant adhérer à terme à l'UE furent invités à conclure des accords de coopération et de bon voisinage dans le cadre de négociations bilatérales et de tables rondes régionales à venir, pour lesquelles l'UE se proposa comme médiateur.

La conférence finale, en 1995, a adopté le « *Pacte de stabilité en Europe* ». Le Pacte consiste, en fait, en une déclaration assortie d'une centaine d'accords, d'arrangements et de déclarations politiques qui vise à « *prévenir et mettre fin aux menaces de tensions et de crises* », à « *créer de manière durable une zone de bon voisinage et de coopération en Europe* », à « *œuvrer pour [44] une Europe où les peuples expriment démocratiquement leur volonté, où les Droits de l'homme, y compris ceux des personnes appartenant à des minorités nationales, sont respectés, où les États égaux et souverains coopèrent par-delà les frontières et développent entre eux des relations de bon voisinage* ».

Le suivi de la conférence a été confié à l'OSCE, le Pacte visant à encourager les anciens pays du bloc communiste à conclure des accords de bon voisinage pour régler, là où ils existent, des contentieux sur le statut des minorités et le tracé des frontières ⁷¹. Pour ce qui est de la région de la Baltique, les pays concernés avaient déjà ouvert la voie, mais la conférence sur la stabilité en Europe a eu pour effet d'accélérer le processus de négociations ⁷² et, surtout, de donner une impulsion à un véritable changement de climat dans les relations entre les États baltes et la Russie. Il est vrai que le retrait total des troupes russes des États baltes, en juillet 1994, a permis une amélioration des

⁷⁰ Les trois États baltes et la Russie d'une part, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie, d'autre part.

⁷¹ « Le Pacte de stabilité en Europe », Document final du 21. 3. 1995.

⁷² À titre d'exemple : traité de coopération amicale et de bon voisinage entre la Pologne et la Russie (22. 5. 1992) ; traité de bon voisinage et de coopération amicale entre la Pologne et la Biélorussie (23. 6. 1992) ; traité sur l'établissement d'une frontière d'État entre la Lettonie et la Biélorussie (21. 2. 1994) ; traité sur les relations amicales et la coopération de bon voisinage entre la Pologne et la Lituanie (26. 4. 1994) ; accord trilatéral sur la coopération baltique parlementaire et gouvernementale entre l'Estonie, la Lituanie et la Lettonie (13. 6. 1994) ; traité d'amitié et de coopération et traité sur la frontière d'État entre la Lituanie et la Biélorussie (6. 2. 1995).

relations de ces pays avec la Russie. La Lettonie a ainsi pu montrer l'exemple en signant un traité avec Moscou qui règle la délicate question des retraités de l'armée russe restés en Lettonie. Cette dernière accepte de leur donner une couverture sociale ⁷³.

Tous les forums régionaux ont contribué à la recherche de règlements aux problèmes qui intéressent particulièrement les relations entre les États baltes et la Russie. Le Haut commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE a conseillé les gouvernements et parlements d'Estonie et de Lettonie lors de l'établissement de la législation pour la protection des minorités, avec le soutien de la Commission européenne. Le commissaire aux Droits de l'homme du CEB a également mené des missions d'observation et fait des recommandations auprès des dirigeants estoniens et lettons concernant les minorités russophones. Pour l'Estonie et la Lettonie, qui ont connu, après la seconde guerre mondiale, une profonde transformation démographique, avec l'arrivée massive de Russes, Biélorusses et Ukrainiens, l'intégration de ces différentes communautés ethnolinguistiques constitue un enjeu de taille dans la reconstruction économique de leur société, mais aussi un véritable défi psychologique, en raison du souvenir de l'occupation soviétique. Même redevenus majoritaires dans leur État, les [45] Estoniens et les Lettons se sentent encore en position d'insécurité politique, linguistique et culturelle ⁷⁴.

Il existe, en revanche, un volet législatif important, dans ces deux pays, concernant la protection et l'épanouissement culturel des minorités nationales qui, par exemple, ont le droit d'étudier dans leur langue maternelle et de constituer des associations politiques et culturelles pour les représenter. C'est un progrès considérable, au point que dans un rapport sur la diversité linguistique dans les systèmes éducatifs, commandé par le Conseil de l'Europe, on peut constater qu'en matière

⁷³ Accords sur le retrait des forces armées, la station de Skrunda et la sécurité sociale des militaires retraités russes entre la Lettonie et la Russie (30. 4. 1994).

⁷⁴ Les minorités russophones étant encore ressenties en Estonie et Lettonie comme des menaces potentielles pour leur identité et culture nationale, les législations sur la citoyenneté et le renforcement de l'utilisation de la langue nationale restent sévères ; cf. Bérengère Dumoulin, « Les minorités nationales dans les pays baltes », *Regard sur l'Est*, n° 19, janvier-février 2000, p. 20-21.

de langues minoritaires, les États baltes sont parmi les pays présentant la meilleure diversité linguistique, celle-ci étant mesurée, notamment, à travers les possibilités pour les locuteurs de différentes langues de s'instruire dans leur langue maternelle ⁷⁵.

L'intégration des populations minoritaires reste essentielle dans le contexte des relations avec l'UE et les voisins immédiats. Il faut prendre en compte, en effet, un enjeu géopolitique très complexe : la présence de minorités nationales issues de leurs voisins de l'ex-Union Soviétique (96 % de la population de la ville estonienne de Narva est russe) lie fortement les États baltes à ces pays, alors qu'ils expriment le désir d'intégrer rapidement l'Union européenne.

La transformation des pays post-communistes et l'adoption d'un système politique fondé sur les principes démocratiques et l'État de droit permettent de créer ou de reconstituer la société civile qui, dans un régime dominé par un seul parti politique, a été réduite à quelques-unes de ses fonctions. Il s'agit, en fait de faire fonctionner le pouvoir d'État de manière à permettre une normalisation des rapports entre citoyens. C'est loin, cependant, d'être une affaire interne aux pays. Dans les régions limitrophes, ces processus touchent également les pays voisins. L'établissement de bons rapports transfrontaliers entre les habitants reste une condition essentielle à la réussite de l'intégration européenne. Il faut d'ailleurs que les principes de la société civile soient comparables entre les pays. Le principe de citoyenneté se place au-dessus du principe de nationalité dans les fondements mêmes de la Communauté européenne ⁷⁶. Le fait de préférer le principe de citoyenneté au principe de nationalité n'est pas sans [46] créer des problèmes. Ce principe ne fonctionne pas par proclamations énergiques et respect unilatéral. Le respect doit être mutuel, le principe appliqué partout. Dans ce contexte, il convient de réaffirmer la citoyenneté en tant que valeur fondamentale pour le règlement des problèmes internationaux, nationaux et ethniques. La compréhension et le respect du principe de la citoyenneté offrent ainsi des chances de trouver une solution au problème des minorités.

⁷⁵ Michel Candelier et alii, *La Diversité des langues dans les systèmes éducatifs des États membres du Conseil de la coopération culturelle*, Rapport d'enquête préliminaire, Strasbourg, Éd. Conseil de l'Europe, 1999.

⁷⁶ À titre d'exemple : la possibilité pour chacun de s'installer librement dans n'importe quel pays de l'UE.

C'est sous la pression de l'Union européenne, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe que le sort des minorités nationales dans les États baltes a été nettement amélioré. Mais on voit bien que l'action du politique concernant les mesures prises en faveur des minorités a des limites. Elle dépend surtout des relations inter-ethniques et du changement des représentations qu'ont la population majoritaire et la population minoritaire l'une de l'autre. Elle repose aussi sur leurs relations et leur avenir commun au sein d'une même société.

Kaliningrad :
chance ou impasse pour le dialogue
euro-balto-russe ?

L'ancienne Königsberg, rebaptisée Kaliningrad, fait partie, au même titre que les régions polonaises frontalières, des territoires perdus par l'Allemagne en 1945. Kaliningrad a un passé culturel prestigieux. Sous l'empereur Albert de Brandebourg, Königsberg était un centre de l'humanisme et de la Réforme. En 1544, la célèbre université Albertina y fut dressée. Königsberg est aussi la ville natale d'Emmanuel Kant (1724-1804). C'est là que furent imprimés le premier livre lituanien en 1547 et la première revue en 1883. La partie Nord-Ouest de la région de Kaliningrad est encore de nos jours appelée la « petite » en raison de l'importante population lituanienne qui y vécut des siècles durant aux côtés de la population allemande. En 1946, tous les Allemands autochtones ont été expulsés et remplacés par une population composée de Russes (à 70 %), de Biélorusses et d'Ukrainiens.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, Kaliningrad est restée presque exclusivement une zone militaire, fermée à toute présence étrangère. L'*oblast*⁷⁷ de Kaliningrad se retrouve [47] aujourd'hui coincée entre la Pologne et la Lituanie indépendante, dans une région de la Baltique qui se rapproche rapidement des structures occidentales. Aucun pays n'a de revendication territoriale, ni ne conteste la souveraineté russe sur l'*oblast*. Un des moyens de le préserver de toute tentation séparatiste ou de prétentions étrangères a été pour Moscou d'y maintenir une présence militaire significative. La quantité de sol-

⁷⁷ Région militaire.

Le nombre de troupes stationnées a été certes réduite de deux cent mille en 1994 à soixante mille aujourd'hui, mais le rôle stratégique de l'*oblast* reste primordial pour Moscou par rapport à son potentiel défensif. En effet, avec la disparition de l'empire soviétique, il ne reste que deux bases navales russes sur la mer Baltique : Kronstadt (Saint-Pétersbourg), bloquée par les glaces l'hiver, et Baltiisk, dans l'enclave de Kaliningrad. Les principales forces de la flotte russe de la Baltique sont désormais regroupées dans l'enclave. Celle-ci subit depuis la chute du rideau de fer un encerclement progressif par l'OTAN, depuis l'entrée de la Pologne dans l'Alliance atlantique en 1999 et la Charte de partenariat pour la sécurité, signée entre les États-Unis et les États baltes en 1998. Kaliningrad reste donc l'objet de bien des interrogations de la part de ses voisins et des Occidentaux au niveau de la politique de sécurité ⁷⁸, Mais plus encore au niveau de la politique économique.

L'*oblast* est isolé, fortement pollué, son industrie est très peu développée ⁷⁹. Le taux de chômage y est élevé et le niveau de vie très faible. C'est pourquoi cet espace est devenu une plaque tournante de la criminalité. La Russie, qui souhaite promouvoir une participation accrue de Kaliningrad à la coopération régionale, y a introduit en 1992 une zone franche économique, Yantar, pour participer au marché européen, ou, du moins, pour former une fenêtre russe sur l'Europe.

Moscou hésite cependant à faire un choix clair entre zone militaire et zone franche, ce qui n'incite pas les acteurs économiques étrangers à investir, alors que l'enclave est entourée d'États qui se préparent à intégrer l'Union européenne et qui bénéficient des aides de pré-adhésion. En fait, il « *apparaît nécessaire de développer Kaliningrad à un rythme comparable à celui de ses voisins directs et d'aider à la convergence des [48] économies régionales. Si cela n'est pas fait, le risque existe de voir émerger une zone en crise, fortement instable,*

⁷⁸ Axel Krohn (dir.), *The Baltic Sea Region. National and International Security Perspectives*, Baden-Baden, Nomos, 1996 ; Giovanni Bonvicini et al. (dir.), *Issues from the Baltic and the Caucasus Regions, A Joint Study Of the Istituto Affari Internazionali*, Rome ; Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Baden-Baden, Nomos, 1998 ; Peer H. Lange, *Das Baltikum als eine Aufgabe für die integrative Gestaltgebung Europas*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37/1998, p. 3-15 % des importations.

⁷⁹ L' enclave est dépendante à 90

dont les effets négatifs (immigration incontrôlée, criminalité) pourraient se diffuser au reste de la région »⁸⁰.

C'est pourquoi la Pologne aspire à un réel engagement européen et au développement économique de Kaliningrad. Le mauvais souvenir du « *corridor de Dantzig* » a amené Varsovie à refuser la construction d'une autoroute entre la Russie et son enclave *via* la Biélorussie. En effet, pour accéder à la Russie ou en venir, les marchandises de Kaliningrad doivent transiter par le territoire lituanien, moyennant des frais très importants. Le transport de pétrole et de gaz se fait également par la Lituanie, mais Moscou cherche à développer un terminal pétrolier à Saint-Pétersbourg, afin de réduire sa dépendance envers l'État balte. Cependant, la Russie doit adopter une attitude conciliante, dans la mesure où la Lituanie fournit à l'*oblast* 80 % de son électricité et couvre une grande partie de ses besoins alimentaires⁸¹. Dans l'objectif de promouvoir une participation de l'enclave aux projets régionaux discutés au sein du CEB, Vilnius a d'ailleurs proposé la création d'un Conseil permanent de coopération Kaliningrad-Lituanie, mis en place en 1999.

Tout projet ne pourra se réaliser sans une volonté russe effective de développer l'économie de son enclave. Si l'octroi d'une trop grande autonomie apparaît à Moscou comme étant un jeu risqué, l'absence d'intégration régionale conduira à l'isolement de l'*oblast*, renforçant sa tendance mafieuse, et provoquera des instabilités politiques ou sociales croissantes. Au début des années 1990, on élaborait les projets les plus divers concernant son avenir. On évoqua l'idée de la transformation possible de Kaliningrad en un « *Luxembourg de la Baltique* »⁸², voire même, plus ou moins sérieusement, l'avènement d'un « *San Marin de la Baltique* »⁸³. L'on s'adonna aussi aux craintes sté-

⁸⁰ Vincent Lamande, « Kaliningrad : l'enclave russe de l'espace baltique », *Revue française de géoéconomie*, n° 11, automne 1999, p. 113.

⁸¹ Céline Bayou, « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique », article cité.

⁸² Wilfried Böhm, Ansgar Graw, *Königsberg morgen. Luxemburg an der Ostsee*, Asendorf, Mut, 1993.

⁸³ Gianluigi Melega, « Saremo la San Marino del Baltico », *L'Espresso*, 8. 4. 1994, p. 92-94.

réotypées d'un retour des Allemands ⁸⁴ – à présent de l'ordre du phantasme ⁸⁵. Aujourd'hui cependant, il est à prévoir que c'est la pratique diplomatique dans les relations entre les autorités de Kaliningrad et les dirigeants des pays de la région de la Baltique qui modulera le développement de la situation économique et sociale dans l'enclave.

[49]

Sur le plan politique, signalons qu'en mai 2002, l'Union européenne a rejeté la proposition russe de mettre en place un « *corridor* » entre la Pologne et la Lituanie, permettant aux Russes des républiques baltes et de Kaliningrad de se déplacer sans visa de transit. Vladimir Poutine, qui s'oppose sur le fond à l'adhésion des pays baltes à l'UE, voire à l'OTAN, refuse cette théorie européenne de visas différenciés, qui constituerait une diminution de la souveraineté de la Russie. Le 6 juin 2002, le Président polonais a suggéré, pour tenter de sortir de ce dilemme, d'étendre un régime libéral de visas à tous les citoyens russes de l'enclave ou de toute autre région, Pologne et pays baltes compris. Lors d'une réunion du Conseil de la Baltique des 10 et 11 juin 2002 à Saint-Pétersbourg, le Président russe a réaffirmé son refus de « *diviser la Russie en deux* ». Aujourd'hui même, l'enclave de Kaliningrad constitue toujours un problème stratégique au niveau des rapports entre l'Union européenne, l'OTAN, les pays baltes, la Pologne et la Russie. Les solutions ne passent-elles pas par le réalisme des échanges économiques ?

Pour diminuer les disparités de niveau de vie, promouvoir des relations de bon voisinage et attirer les investisseurs étrangers, les responsables russes de l'enclave doivent s'appuyer sur le développement de la coopération transfrontalière qui existe déjà entre les pays de l'UE et leurs voisins orientaux, entre ces derniers et entre eux et la CEI ⁸⁶.

⁸⁴ Erlends Calabuig, « Quand les Allemands retournent à Kaliningrad-Königsberg. Inquiétudes et convoitises autour d'une enclave », *Le Monde diplomatique*, août 1991, p. 16-17.

⁸⁵ Michel Korinman, « De Kaliningrad à Königsberg : en attendant Kant », in Michel Korinman, Lucio Caracciolo (dir.), *Les Fractures de l'Occident. Éléments de géopolitique*, Paris/Rome, La Découverte/Limes, 1994, p. 196-214.

⁸⁶ Les eurrégions ou régions transfrontalières, sont apparues en Europe après la seconde guerre mondiale. Les premières ont été créées dans les années 1960 à la frontière germano-hollandaise. Alors qu'à la fin des années 1980

Ainsi, en 1992, fut constitué à la frontière finno-russe le modèle de coopération de Kuhmo-Kostamoukcha en Carélie ⁸⁷. La même année fut instaurée à la frontière germano-polonaise au Nord « *l'eurorégion Pomerania* » ⁸⁸ qui associe des collectivités locales d'Allemagne et de Pologne, et, depuis 1998, la province suédoise de Scanie. En 1998 a été fondée « *l'eurorégion baltique* » qui réunit des collectivités polonaise, lituanienne, lettone, danoise, suédoise, ainsi que Kaliningrad ⁸⁹.

Les villes, les communes et les districts poursuivent des objectifs de coopération dans les domaines de l'aménagement territorial, de la protection de l'environnement, du développement et de l'amélioration des infrastructures transfrontalières, du développement du tourisme, des actions culturelles et du renforcement des liens entre administrations publiques au-delà [50] des frontières. Ces coopérations (trans-)régionales vont dans le sens d'une multiplication souhaitable des enchevêtrements institutionnels et s'avèrent nécessaires pour faciliter

on comptait environ quarante eurorégions, il en existe aujourd'hui plus de cent dix. Cette croissance provient dans une large mesure d'eurorégions apparues dans les pays de l'ex-bloc de l'Est principalement à la frontière avec l'UE. Leur apparition est due dans la plupart des cas aux changements sociaux et à la démocratisation des sociétés. Les politiques communales et régionales tentent de participer à la résorption des insuffisances découlant de la situation frontalière d'un territoire nouvellement reconstitué. On s'efforce de renouer avec la tradition historique de liens commerciaux ou de contacts culturels ; cf. Raimondo Strassoldo, *From Barrier to Junction : Towards a Sociological Teory of Borders*, Gorizia, ISIG, 1970 ; Victor von Malchus, *Partnerschaft an europäischen Grenzen : Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, Bonn, Europa Union, 1975 ; Beate Neuss (dir.), *Grenzüberschreitende Kooperation im östlichen Mitteleuropa*, Tübingen, Europäisches Zentrum. für Regionalismus, 1998.

⁸⁷ Veikko Tikkanen, Jyrki Käkönen, « The Evolution of Cooperation in the Kuhmo-Kostamuksha Region of the Finnish-Russian Border », in Paul Ganster *et al.* (dir.), *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, San Diego State University Press, 1997, p. 163-175.

⁸⁸ Slawomir Maschowicz, Euroregion Pomerania : Perspectives of a Quadruple Cross-Border Cooperation around the Baltic-Sea, in Malcom Anderson, Eberhard Bort (dir.), *Schengen and EU Enlargement : Security and Cooperation at the Eastern Frontier of the European Union*, Edinburgh, ISSI, 1997, p. 99-101.

⁸⁹ Tomasz David Pichor, « Euroregion "Baltic" : Ein schwieriger Anfang », *Welt Trends*, n° 23, été 1999, p. 99-102.

l'intégration économique qui s'opère dans la région de la Baltique, dans la perspective de la reconnexion Est-Ouest.

Le problème fondamental qui se pose à présent est celui de savoir qui défendra la cause de l'Europe élargie. Les peurs liées à l'ouverture à l'Est, pour les membres de l'Union européenne, concernent le facteur coût et la crainte de l'immigration. Mais le désenchantement existe aussi à l'Est : promesses non tenues des dirigeants occidentaux, gigantisme bureaucratique de l'Union européenne, appréhension diffuse devant l'abandon de pans de la souveraineté que ces pays viennent à peine de recouvrir « *Il y a enfin la crainte réelle que le prix pour leur entrée dans le paradis de Schengenland ne soit l'obligation d'établir plus à l'Est une frontière rigide et impénétrable [...]. L'une des difficultés que présente la défense de l'élargissement tient à ce que le "vendre" en Allemagne ou en Autriche requiert l'assurance de frontières à l'Est "dures", fermées, alors que le "vendre" en Pologne, en Hongrie ou en République tchèque exige la promesse de frontières perméables, ouvertes* »⁹⁰. Comme le prouvent des analyses récentes⁹¹, l'enclave de Kaliningrad représente, pour l'ensemble de la région de la Baltique, un véritable champ d'expérimentation pour la gestion des frontières élargies de l'Union européenne.

Le dialogue par la tolérance pour « penser » au-delà des futures frontières élargies de l'Union européenne

L'Europe se définit comme un processus historique inscrit dans une aire à géographie variable : c'est la rencontre d'un espace de taille continentale et d'un projet politique volontariste. La question de sa finalité

⁹⁰ Timothy Garton Ash, Michel Mertes, Jacques Rupnik, Aleksander Smolar, « Qui défendra la cause de l'Europe élargie ? », *Le Monde*, 27. 09. 2000, p. 18.

⁹¹ Iris Kempe, Wim van Meurs (dir.), *Strategies of Direct Neighbourhood for the Baltic Sea Region and Northwestern Russia*, Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP)-Working Paper, Munich, juin 1999 ; Raimondas Lopatas, Vladas Siritavicius, « Lithuania and the Kaliningrad Oblast – a Clearer Frame for Cooperation », *Lithuanian Foreign Policy Review*, n° 3, 1999, p. 51-66 ; Reinhold Vetter, « Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union », *Osteuropa*, n° 2, 2000, p. 144-160.

reste posée. Depuis 1989-1990, l'Europe n'apparaît plus divisée idéologiquement. Il s'agit donc de penser les réalités futures en termes de « grande Europe », puisque vers l'Est, justement, ses frontières, en raison des liens culturels et historiques effectifs, restent ouvertes. L'élargissement de l'UE à la Finlande, à l'Autriche et à la Suède coïncide [51] avec une logique de fin de la guerre froide, alors que l'élargissement à venir correspond à une logique de fin de la division de l'Europe et de retour à la « normalité » européenne. La raison pour laquelle la prochaine étape sera décisive n'est pas due au fait qu'une nouvelle extension se produira, mais que celle-ci franchira la ligne stratégique aujourd'hui dépassée qui divisait l'Europe après la guerre. En élargissant les institutions euro-atlantiques, le processus en cours peut aboutir à des conflits entre les candidats de la première vague et les éventuels exclus.

L'élargissement de l'OTAN a logiquement suscité des tensions et des frustrations, alors que l'on n'a pas décidé quel traitement réserver aux pays qui n'ont pas fait partie de la première vague d'intégration. Avec l'entrée prochaine dans l'Union européenne de la Pologne et d'autres pays de l'espace Nord-Est et centre-européen, l'idée de zone tampon au bénéfice de l'Ouest, et singulièrement de l'Allemagne, apparaît caduque. Rien ne serait plus préjudiciable à la sécurité de la Pologne qu'une Europe à nouveau divisée, dont la ligne de partage recouperait le Boug : la gestion des frontières orientales s'annonce comme un défi pour l'UE élargie ⁹². Cette question risque de se transformer en un problème majeur lorsque la Pologne et les États baltes seront membres de l'Union, puisque les frontières orientales de l'UE élargie coïncideront avec les frontières occidentales de la Russie, de l'Ukraine et de la Biélorussie, pays pour lesquels il n'y a pas pour l'instant de perspective programmée d'adhésion. L'intégration potentielle de ces pays frontaliers à l'OTAN sera également décisive.

Pour éviter d'être confronté à des défis politiques et financiers tels que son art de gouverner risque de ne plus suffire pour les maîtriser, la seule voie raisonnable qui reste à l'Union européenne serait notamment, selon Klaus Segbers (spécialiste de la Russie à *Osteuropa Ins-*

⁹² Gilles Lepasant, Géopolitique des frontières orientales de l'Allemagne. Les implications de l'élargissement de l'Union européenne, Paris, l'Harmattan, 1998.

titut de l'université libre de Berlin) « *d'adopter des solutions flexibles et différenciées* », de « *ne pas fixer de frontières définitives, c'est-à-dire offrir des perspectives européennes aux autres pays* » et, surtout, de tendre à « *dénationaliser les relations* »⁹³. L'accent, en effet, doit se situer au niveau de la coopération bi- ou multilatérale non gouvernementale. Les États peuvent fixer un cadre général de [52] coopération – *l'interlocking institution* est indispensable –, mais c'est ensuite au niveau inférieur que peut s'effectuer un travail efficace. La mise en œuvre de projets de coopération dépend de la volonté des individus. Il s'agit alors de propager la pédagogie de la tolérance et de promouvoir l'idée de l'État de droit, dont la fonction vise à favoriser un art de vivre ensemble, entre personnes de convictions différentes et non pas simplement entre porteurs des mêmes certitudes.

Si l'on veut s'interroger sur ce qui pourrait être la tolérance aujourd'hui, sans doute convient-il de prendre en considération l'écart entre la façon de vivre la temporalité à l'époque de Michel de Montaigne et à la nôtre. À la petite Europe rurale et lente que déchiraient les conflits entre Chrétiens, s'oppose aujourd'hui une planète électrisée, globalisée, mondialisée, où se juxtaposent de plus en plus près et de plus en plus vite des langues, des modes de vie, des habitudes mentales et des structures sociales. Ce que « tolérer » signifiait au siècle des Lumières suffit-il au nôtre ? Par ailleurs, ne sommes-nous pas confrontés à toutes sortes de situations que les pères fondateurs de la Communauté européenne, au temps de la guerre froide, n'ont pas connues, ni même envisagées ?

C'est pourquoi il ne faut plus sacraliser le politique, lui donner une portée messianique qu'il ne peut avoir. Le politique ne règle jamais les problèmes définitivement. Son rôle consiste précisément à trouver des compromis. Mais il ne peut tout organiser : « *Le progrès sur le chemin de la tolérance est dû aujourd'hui à un grand nombre d'acteurs non étatiques. Cela prouve que si les États jouent toujours un rôle essentiel, [nous] sommes déjà sortis du système purement inter-étatique* »⁹⁴. Le maître mot reste l'ouverture. Il s'applique aussi bien aux objectifs qu'aux méthodes, et plus encore aux hommes et aux

⁹³ Entretien de l'auteur avec Klaus Segbers à Berlin le 5. 4. 2000.

⁹⁴ Thierry de Montbrial, « La tolérance dans les relations internationales », *Magazine littéraire*, n° 363, mars 1998, p. 56.

femmes qui ont construit, construisent et continueront demain à construire le projet européen. L'Europe et la Baltique ont en commun une longue histoire. Leurs habitants ont l'impression de bien se connaître, tant la proximité géographique est grande, tant sont forts les liens historiques, tant les flux de population de part et d'autre ont multiplié les occasions de rencontres. Et pourtant, l'approche est toujours difficile, fragile, influencée par la priorité [53] souvent accordée au volet sécuritaire ou marquée par des représentations ethnocentriques parasites. Il est plus difficile de découvrir sans *a priori* ce qui nous paraît familier que ce qui nous est totalement étranger. Car cela passe surtout par la mise en examen de nos certitudes. Les échanges se fondent sur la conviction que pour communiquer, il faut d'abord se rencontrer, ce qui ne va pas sans questionnements ni remises en cause. Une rencontre fructueuse pose comme principe que l'échange n'est pas « donné », mais qu'il « s'apprend » dans la réalité d'un vécu partagé. La diversité doit rimer avec complémentarité et interaction. L'ouverture à l'autre ne trouve sa véritable grandeur que dans une volonté partagée de réaliser ensemble un objectif qui dépasse les intérêts de chacun.

L'Europe n'est pas encore définie et il n'existe pas d'unanimité – ni à l'Est ni à l'Ouest – quant à la structure future d'un espace intégré sur la base de l'Union européenne. Les formes de cette intégration se sont considérablement compliquées à la suite de la disparition de la guerre froide et des frontières étanches qui la divisaient. Si on laisse de côté les difficultés matérielles ou politiques de l'intégration européenne, on doit se concentrer sur le phénomène actuel le plus significatif : la volonté prédominante de résoudre tous ces problèmes par l'entente mutuelle. Étant donné que celle-ci vise à résoudre à l'amiable les problèmes, la région de la Baltique incite à l'optimisme. Il faut souligner que la mise en place pragmatique d'un système d'accords, de lois, de normes économiques ou techniques communes doit s'accompagner d'un processus d'intégration à l'échelle des contacts quotidiens et de la coopération entre les habitants.

On peut insister à juste titre sur le fait que dans l'espace allant de la mer Baltique à la mer Noire, les nouvelles générations ont tendance à redécouvrir qu'en se repliant sur une ethnicisation, chaque culture avait été mutilée. Cela explique la multiplication de dialogues, polo-

no-ukrainien, polono-allemand ou encore polono-lituanien, phénomènes qui dépassent le cadre des seuls milieux intellectuels ⁹⁵.

À l'avenir, des efforts dans deux directions sont à accomplir. Le premier doit mettre l'accent sur l'aspect humain des échanges, le domaine culturel, pour nourrir l'interaction dans l'espace [54] baltique. Pour le second, il s'agit de savoir européeniser l'ensemble de cette région septentrionale. Dans ce domaine, les Européens ont inventé plusieurs outils de coopération pouvant contribuer à faire des frontières orientales de leur Union non pas des lignes qui séparent, qui excluent autant qu'elles incluent, mais des zones de transition, des marges intégratrices. Il y a incontestablement un ensemble euro-balte à affiner qui s'achèvera en multipliant les rendez-vous... pourvu que ceux-ci ne soient pas limités à des rendez-vous d'affaires.

⁹⁵ Bruno Drewski, « L'espace mer Baltique-mer Noire, héritage d'une longue histoire commune », *Nouveaux Mondes*, n° 9, automne 1999, p. 13.

[55]

Première partie
Les recompositions géopolitiques de la Baltique

**L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN :
PERSPECTIVES POUR
LA RÉGION BALTIQUE**

Olav Fagelund Knudsen

[Retour au sommaire](#)

Certains systèmes régionaux connaissent une situation de relatif équilibre en termes de puissance. D'autres connaissent des déséquilibres entre des acteurs de puissance différenciée. Dans ce dernier cas, on peut penser que dans l'éventualité d'un conflit, les États les plus faibles chercheront alliance et soutien en dehors de la région. Par conséquent, la politique d'une région déséquilibrée va se jouer essentiellement entre la grande puissance de cette région et les grandes puissances de l'extérieur. Cette situation semble bien être celle de la Baltique.

Cela pose la question de la stabilité et de la façon dont elle se maintient. On peut suggérer l'hypothèse que la stabilité de ce jeu régional est assurée seulement par une politique délibérée des puissances majeures. Autrement dit, la stabilité d'une région déséquilibrée en termes de puissance ne serait jamais automatiquement assurée. En effet, on observe aujourd'hui dans la région de la Baltique des tendances importantes à l'instabilité. Cette mer a connu, avec la fin de la guerre froide, des bouleversements géopolitiques considérables. Les tendances à l'instabilité s'en sont trouvées aggravées, rendant, par

exemple, les dirigeants russes plus incertains sur leur position de grande puissance.

La question de l'élargissement de l'OTAN focalise logiquement tous ces développements. Cependant, l'importance des bouleversements géopolitiques et leur relation avec cette extension ne sont pas faciles à interpréter. Plusieurs explications sont possibles. Les plus contrastées (et donc les plus stimulantes) doivent tenir compte de deux facteurs : d'une part, les choix politiques, et d'autre part l'inévitabilité des circonstances ou du destin, c'est-à-dire des conséquences de processus trop complexes [56] pour être réduits aux volontés des politiciens et des décideurs individuels.

Au sujet de l'inévitabilité des circonstances ou du destin, nous ne saurions dire si l'on peut considérer comme inévitable l'élargissement de l'OTAN. Mais depuis 1991, on assiste à l'Est de l'Europe à un déplacement massif de puissance. Ce déplacement ne s'est pas soudainement achevé pendant une brève période après la chute du Mur, comme on se l'imagine souvent. Le processus persiste aujourd'hui encore. Sa forme n'est pas simple, monolithique et uniforme, mais plutôt complexe, faite de combinaisons irrégulières aux tendances multiples. Il se manifeste partiellement à l'intérieur des États, partiellement entre eux. À l'intérieur des États, ces changements se produisent sous trois formes : la transformation des systèmes de gouvernement et d'administration publique, celle des systèmes économiques, et celle de l'infrastructure technologique. Il s'agit de processus à grande échelle, qui se déroulent aussi bien à travers les frontières étatiques qu'à l'intérieur. Il y a aussi des interactions complexes entre ces différents processus de changement. En conséquence, ce qui en découlera est très difficile à attribuer à des causes individuelles.

Néanmoins, les événements sont aussi la conséquence de choix, de décisions prises par les leaders et les élites politiques, et qu'il faut interpréter. Au cours des années quatre-vingt-dix, il s'est agi par exemple des décisions de la politique étrangère estonienne, lettone, lituanienne, américaine ou russe. Les événements sont en outre la conséquence de choix effectués par des élites et des réseaux officieux – des groupes militaires et financiers, des émigrés en provenance des pays baltes, des minorités russophones, des activistes pro-baltes, pro-russes, pro-américains ou pro-européens.

La question clé est donc d'analyser dans quelle mesure l'élargissement de l'OTAN se produit à cause de décisions délibérées, et dans quelle mesure il se produit en fonction de forces situées au-delà de l'influence des personnes individuelles, quelle que soit leur importance.

Le débat dans les pays concernés – y compris la Russie et les pays baltes entre eux – a tendance à s'articuler autour des mêmes [57] idées : soit l'adhésion à l'OTAN se fera d'un coup comme résultante de choix politiques, soit elle sera déterminée par le destin ou l'histoire.

L'importance de l'histoire récente

En 1949, le Danemark et la Norvège entrèrent dans l'OTAN, tandis que la Suède restait neutre. Juste avant l'adhésion norvégienne, l'URSS demanda si la Norvège avait l'intention d'autoriser l'établissement de bases étrangères sur son territoire. Le gouvernement norvégien répondit par la négative. Cette déclaration fut à l'origine des restrictions unilatérales norvégiennes à l'adhésion, qui devinrent par la suite un élément central dans ce que l'on appela « *l'équilibre nordique* ». En 1961, la Norvège compléta cette décision par l'adjonction de l'interdiction unilatérale du déploiement et du stockage d'armes nucléaires. Par la suite, le Danemark adopta une position analogue à celle de la Norvège. Cette ligne de conduite suivie par les deux pays a servi récemment de modèle aux adhésions de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie, pays qui excluent eux aussi le stationnement de troupes étrangères, le déploiement et le stockage d'armes nucléaires.

Depuis les années soixante, l'expression « *équilibre nordique* » fut utilisée pour décrire la situation géostratégique de la région nordique : la Suède était neutre, la Finlande était neutre, mais liée par un traité d'amitié avec l'URSS, le Danemark et la Norvège adhéraient à l'OTAN, avec cependant des réserves unilatérales, de même que l'Islande, qui ne disposait pas de forces armées nationales ⁹⁶.

⁹⁶ Erik Noreen, « The Nordic Balance : A Security Policy Concept *in Theory and Practice* », *Cooperation and Conflict*, 1983, vol. 18, n° 1, p. 43-56.

En 1994, le gouvernement norvégien négocia un traité d'accession à l'Union européenne, mais il ne réussit pas à gagner un soutien suffisant de l'opinion publique. Son projet fut rejeté par référendum. Ce refus a eu pour conséquence de donner un remarquable regain d'importance à l'appartenance à l'OTAN, aussi bien sur le plan politique que diplomatique. L'Islande s'est trouvée dans une position similaire. Les cas islandais et norvégien constituent deux exemples d'une influence plutôt accrue de l'OTAN au cours de ces dernières années.

[58]

Après la fin de la guerre froide, on pouvait croire que l'OTAN allait disparaître comme le pacte de Varsovie en 1991. Mais cela ne fut pas le cas. Alors que le domaine de la sécurité s'étendit au-delà du secteur militaire, l'OTAN s'est adaptée à cette nouvelle tendance (en gagnant, bien sûr, une influence renforcée et inattendue). Dans le même temps, les ministères en charge des relations avec l'OTAN (ceux de la Défense essentiellement) gagnèrent une position dominante dans les équilibres bureaucratiques de ces pays.

La « sécularisation » des affaires de défense a consolidé l'OTAN en tant que structure politique intergouvernementale et a dans le même temps renforcé ses clients dans les pays membres. L'expansion de cette influence en Europe au-delà des pays membres était prévisible, même si elle a aussi souvent rencontré des oppositions.

C'est à partir de cette évolution, qui s'est produite autour de 1993-1994, que le processus d'élargissement de l'OTAN a commencé à devenir sérieux, puis avec la définition des critères d'adhésion en 1995, et, en 1996, avec l'annonce de la décision qui fut prise à Madrid l'année suivante. Dès lors, une dynamique planifiée était en vue. Mais elle n'était pas organisée dans le détail ; il s'agissait plutôt de la part de l'OTAN de l'offre d'un encadrement général, face auquel les pays candidats devaient se positionner ⁹⁷.

Le souhait des pays baltes de devenir membres de l'OTAN – l'ancien ennemi de l'URSS – n'avait rien d'étonnant. Mais il apparut inacceptable aux élites moscovites en charge des affaires étrangères depuis 1993. La Russie essaya de donner une légitimité à sa politique de

⁹⁷ Jonathan Eyal, « NATO's Enlargement: Anatomy of a Decision », *International Affairs*, 1997, vol. 73, n° 4, p. 695-719.

refus en avançant le prétexte (aussi politique que juridique) qu'aucune partie de l'ancienne URSS (par exemple l'Ukraine ou les pays baltes) ne pouvait adhérer à l'OTAN. Après plusieurs années de cette politique, des indices de changement sont récemment apparus, mais il n'y a pas de certitude sur ce point, comme en témoignent les déclarations de Vladimir Poutine en Finlande en septembre 2001 ⁹⁸ mais aussi les réactions récentes de cadres militaires soviétiques après la signature de l'accord de désarmement russo-américain le 26 mai 2002.

[59]

Les évolutions depuis 1997 ⁹⁹ *

À l'automne 1997, la Russie a avancé l'idée selon laquelle les pays non-alignés et neutres dans la région de la Baltique devaient continuer cette politique à long terme. Les États concernés rejetèrent ces propositions. En concertation étroite, la Finlande et la Suède soulignèrent qu'en dépit de leur adhésion à l'UE elles se considéraient comme « militairement *non-alignées* » et ne souhaitaient pas adhérer tout de suite à l'Alliance, tout en se réservant le droit de modifier leur position si les circonstances l'exigeaient.

Ainsi Moscou désirait rétablir si possible une zone d'influence dans la région de la Baltique. L'ambition russe n'est pas très étonnante, même si elle n'a pas été réitérée récemment.

Après Madrid, les États qui parrainaient les divers candidats continuèrent leur campagne de soutien en comprenant cependant qu'il n'était pas réaliste d'espérer un nouvel élargissement en 1999. Ils relâchèrent donc leur effort. En avril 1999, lors du sommet de Washington, trois pays d'Europe centrale furent admis dans l'Alliance. En même temps, un « plan d'action pour l'adhésion » (*Membership Action*

⁹⁸ Cf. supra, p. 25.

⁹⁹ * Olav Knudsen, « Nordic Perspectives on Baltic Security: A View Through Diagnostic Statements », *International Politics*, mars 1999, vol. 36, p. 89-112. **Compte tenu que l'appel de cette note n'apparaît pas dans le texte, nous l'avons placée ici, plutôt que de l'enlever. *Ibidem* pour la note suivante. [PP.]**

plan) fut mis en place par l'OTAN et l'on décida (ou plutôt l'on suggéra) que la question de l'élargissement serait reconsidérée fin 2002.

Afin d'éviter de nouveaux échecs, les pays candidats se rassemblèrent alors à Vilnius en mai 2000 et firent cause commune. Ils lancèrent l'initiative du « *Big Bang* », c'est-à-dire qu'ils déclarèrent vouloir entrer dans l'OTAN tous en même temps. Ils affirmèrent que désormais ils n'agiraient pas seuls, qu'ils désiraient rester solidaires, évitant de se critiquer mutuellement en tant que candidats.

Ces efforts s'ajoutèrent aux premiers changements apparents d'alliance du Pacte varsovien vers l'OTAN. Au cours de ces dernières années, la dynamique associée à l'expansion de l'OTAN a marqué la région de la Baltique. La Pologne est le troisième État concerné à être devenu membre de l'Alliance, après l'Allemagne et le Danemark. Les trois pays baltes ont continuellement déclaré leur volonté de faire de même. L'Alliance a accepté le principe de leur qualification tout en faisant [60] savoir initialement que le temps n'était pas encore venu pour franchir le pas de l'adhésion.

Une influence importante additionnelle fut l'initiative lancée par Tony Blair en 1998 visant à élargir la coopération européenne en matière de défense. Même si l'élargissement en question concerne principalement des opérations de gestion des crises et de maintien de la paix, les attentes depuis l'intégration des fonctions principales de l'UEO à l'Union européenne ont augmenté. Le lancement d'une coopération plus étroite entre l'UE et l'OTAN en matière de défense fait avancer plus facilement la prochaine étape du processus d'élargissement.

D'autres développements ont contribué à stabiliser la situation du Nord. Afin d'affirmer son objectif d'assurance informelle d'une sécurité nouvelle sans affrontement avec la Russie, la Finlande lança en 1997 le thème de la « *dimension septentrionale de l'Union européenne* », adopté comme une politique commune de l'Union au printemps 2000 à Feira. La Suède soutint naturellement cette politique. De sa part la Russie montra aussi qu'elle considérait comme positive la « *dimension septentrionale* ».

Globalement, ces tendances suggèrent la question suivante : le gouvernement russe a-t-il abandonné le projet destiné à contrer éventuellement de nouvelles tentatives d'extension vers le Nord et l'Est de

la part de l'OTAN ? Des indices de changement de la politique russe sont récemment apparus, mais il n'y a pas de certitude sur ce point. Les événements du 11 septembre 2001 ont influencé également la politique baltique de la Russie, comme en témoignent les déclarations de Vladimir Poutine en Finlande en septembre 2001 ainsi que les réactions récentes de cadres militaires soviétiques après la signature de l'accord de désarmement russo-américain le 26 mai 2002 à Saint-Pétersbourg.

En été 2002, les états baltes furent pressentis pour entrer dans l'OTAN dans la deuxième vague d'élargissement. Depuis deux ans, plus ou moins, ce qui semblait presque impossible fait désormais partie de l'ordre du probable. Reste à savoir comment s'est produit ce bouleversement étonnant. A-t-il résulté d'un seul facteur ou bien d'une confluence de facteurs plus complexes en interaction, internes et externes ? Lesquels ?

[61]

Les facteurs liés aux ambitions des pays baltes 100 *

L'analyse doit là signaler l'opposition des élites russes, les attitudes des gouvernements finlandais et suédois, la politique du gouvernement allemand et les positions des autres pays membres de l'OTAN.

Les élites russes gardèrent jusqu'à la fin leur opposition et leur perception de la menace : l'ours reste assez sensible... Traditionnellement, la Russie n'accepte pas des positions fortes près de ses frontières. Sa préférence va à des voisins faibles. De telles attitudes ont été poursuivies par les élites post-soviétiques qui se sont difficilement habitués aux nouvelles circonstances. Cela pose un problème international dans la région du Nord : la Russie est beaucoup plus susceptible que ses voisins, qui sont tous moins puissants qu'elle.

Cependant, durant la période 2000-2001, ces élites russes perdirent progressivement de leur influence antérieure car elles furent victimes

100 * Cf. Olav Knudsen, « La sécurité collective dans la région de la mer Baltique », Institut d'Études de Sécurité, *Cahiers de Chaillot*, novembre 1998, n° 33, p. 50 et sq. [Voir commentaires de la note précédente.](#) [PP.]

de la lutte du Président Poutine contre la fragmentation du pouvoir laissée par son prédécesseur. Poutine gagna d'autres soutiens. Les groupes dirigeants des années quatre-vingt-dix se trouvèrent hors jeu.

Un autre facteur intervint également. Les pays non-alignés eurent potentiellement une influence de deux manières. Soit au niveau de leur relation avec la Russie (l'alliance avec celle-ci n'étant pas « interdite »), soit par les contenus de leur argumentation. En fait, l'hésitation antérieure de la Suède et de la Finlande en la matière, visant à changer de politique et à accepter la politique balte, renforça probablement l'opposition russe et celle des pays sceptiques au sein de l'OTAN. Plus tard cette situation changea.

Si elles le souhaitent, la Suède et la Finlande pourraient être acceptées dans l'OTAN immédiatement. Cependant cette alternative semble être refusée par l'opinion publique suédoise. Dans ce pays, la neutralité, partie intégrante de la culture politique nationale, est toujours profondément ancrée, du moins tant que le gouvernement n'ose pas proposer de changement. En Finlande, il en va différemment. Officiellement, cet État mène la même politique de neutralité non-alliée que sa voisine, [62] à la différence que le peuple finlandais est prêt à accepter sans grande opposition – en cas de danger ou de crise – tout changement qui rapprochera le pays de l'Alliance et de l'OTAN. La Finlande et la Suède préfèrent aujourd'hui la politique commune de gestion de crise de l'UE à une adhésion à l'OTAN. Mais, de façon caractéristique, même si cela s'avère problématique en Suède, il en va tout autrement en Finlande. Pour la Suède, le choix libre n'existe pas. Donc il n'y a pas de position à prendre en ce qui concerne la Russie et les pays baltes. La Finlande, elle, a gardé cette option.

Cependant la Suède utilise l'autre possibilité d'influencer le processus d'intégration en soutenant publiquement la politique balte. D'abord, avant 1996, elle considéra qu'il était inopportun de s'exprimer sur ce sujet en n'adhérant pas elle-même à l'OTAN. Avec l'accèsion de Göran Persson comme Premier ministre, cela changea. Graduellement elle adopta la position d'encourager directement et publiquement les ambitions baltes, tout en signalant qu'elle préférait éviter de se mêler des affaires de l'Alliance. La Finlande la suivit, mais plus discrètement.

Un autre facteur à prendre en compte est la « retenue allemande ». Depuis la fin de la guerre froide en effet, les Allemands ont voulu éviter d'être perçus dans la région comme une nation agressive. Ils ont craint que toute activité politique de leur part dans la Baltique soit mal interprétée en raison des souvenirs de la seconde guerre mondiale. En effet, les problèmes centraux de cette guerre avaient tourné autour des régions du Nord de l'Europe et de la confrontation avec l'URSS. C'est pourquoi les gouvernements allemands contemporains – quelle que soit leur couleur politique – se montrèrent tous déterminés à maintenir un profil bas. De plus, ils choisirent toujours, après 1991, des positions en harmonie avec la Russie. Cette politique eut pour effet d'affaiblir la dynamique de l'élargissement de l'OTAN. Pendant l'hiver 2001-2002, l'Allemagne, influencée probablement par le changement de la position russe, laissa néanmoins tomber son opposition à l'adhésion des pays baltes.

Quant aux autres pays membres de l'OTAN, après une période initiale de résistance aux ambitions baltes, ils semblèrent accepter la direction des États-Unis. Le Président Georges [63] W. Bush poursuivit dès les premiers mois de son mandat une politique d'opposition à la Russie, que ce soit la défense antimissile ou l'entrée des pays baltes dans l'OTAN. Tout de même, aussi longtemps que la question restera ouverte au sein de l'Alliance, les pays membres pourront résister. En dernière analyse, l'influence de Washington restera tout de même supérieure – les alliés supputant qu'il est probable que les États-Unis financeront eux-mêmes la majeure partie des frais occasionnés par l'adhésion de nouveaux États.

Les facteurs externes complémentaires des ambitions baltes

Le premier de ces facteurs est lié aux événements du 11 septembre 2001 et à leurs conséquences. Un effet majeur fut l'accroissement important (même passager) de l'influence de Washington sur les affaires politiques du monde, particulièrement sur les développements dans la région périphérique du Sud de la Russie. Le Président Poutine profita de l'occasion pour se rapprocher ostensiblement des États-Unis. Son

opposition au projet balte disparut sans laisser de trace. D'un côté ce changement leva un obstacle pour sa liberté d'action internationale et ouvrit la porte à une nouvelle influence russe dans l'OTAN, qui se réalisera après juin 2002. De l'autre il le renforça par rapport à ses concurrents à Moscou. Ces changements furent soutenus par des tendances à plus long terme en Russie au niveau économique (le pétrole) et politique (la maîtrise des régions), qui produisirent un climat novateur d'action bénéficiant au nouveau président.

Un autre facteur d'accélération concerne l'anticipation même de l'élargissement de l'OTAN. Déjà affirmé comme réaliste, ce projet réussit à convaincre les pays baltes qui se focalisèrent sur le *lobbying* auprès des pays membres de l'Alliance. Selon le scénario de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, il s'agissait d'influencer et de convaincre leurs opposants à l'intérieur de l'organisation. Cette conviction impliqua une dynamique considérable d'autant qu'elle fut diffusée largement entre les membres de l'OTAN.

[64]

Conclusion

Aujourd'hui, toutes les possibilités que nous venons d'évoquer sont hypothétiques. Mais il faut tout de même y réfléchir. Les circonstances, le contexte, ajouteront leurs propres facteurs qui seront décisifs – avec des effets imprévisibles parfois. Pour le moment, les relations dans la région de la Baltique apparaissent relativement coopératives et stables. Cependant, des événements imprévus peuvent changer le contexte, en activant des facteurs d'instabilité qui peuvent entraîner des conséquences.

Illustrons cela par un exemple. Un facteur imprévisible majeur dans la région baltique reste le caractère capricieux du gouvernement et de la culture politique de la Russie, instable par essence. Le gouvernement russe, en effet, change souvent et facilement d'avis. De plus, après la guerre froide, les institutions russes ont été moins clairement définies. Dans une atmosphère de flou institutionnel et de spontanéité habituelle, les solutions d'hier ne sont plus valables, celles d'aujourd'hui sont abandonnées demain, et celles de demain, après-

demain. Un problème essentiel à surmonter est aussi la tendance russe à penser de façon passionnelle en termes binaires, de gains ou de pertes. Les Baltes ont également cette tendance. La politique de la région se montrera toujours par conséquent imprévisible, un temps rationnelle, et, immédiatement après, irrationnelle ou contradictoire.

Les affaires de la région baltique se déroulent donc dans des circonstances hétérogènes – d'une part influencées par des facteurs bien prévisibles et stables, d'autre part soumises à des bouleversements rapides. Dans de telles conditions, il faut noter que parmi les élites suédoises l'idée a longtemps circulé selon laquelle un changement d'alignement des pays baltes calmerait, stabiliserait la région et faciliterait la normalisation du rôle de la Russie avec ses voisins. Néanmoins, la question se pose : que dire alors de la demande d'adhésion de pays comme l'Ukraine ?

Est-ce là une politique sage ? Il est difficile de répondre. L'alternative serait probablement de permettre à la région de la Baltique d'évoluer graduellement vers un espace divisé en deux zones d'influence, comme auparavant. Si cette configuration se [65] présentait, le gouvernement suédois se situerait probablement dans une « zone hors des blocs », sous influence russe.

Ces possibilités ne sont guère probables. Avec l'élargissement de l'OTAN aux pays baltes et avec la suite de l'élargissement de l'UE vers l'Est, toute la région du Nord sera mieux équilibrée. La mise en place de la politique commune de défense européenne va encourager cette voie. On peut deviner là la possibilité d'une région plus stable qu'aujourd'hui, car toutes les relations inter-baltiques seront alors mieux ancrées aux puissances majeures de l'Europe et du monde, sans exclure la Russie.

[67]

Première partie
Les recompositions géopolitiques de la Baltique

RECOMPOSITIONS GÉOPOLITIQUES ET IDENTITAIRES DANS L'ESPACE BALTIQUE

Nathalie Blanc-Noël

[Retour au sommaire](#)

La régionalisation de la Baltique, on l'a vu ¹⁰¹, a pour particularités de se situer dans une région-carrefour aux contours ambigus, animée par un souci de sécurité, dont les acteurs sont des États aux frontières récentes. Ces caractéristiques font apparaître une problématique transversale fondamentale pour le processus de régionalisation : celle de l'identité ou, plus précisément, des repositionnements identitaires induits par la nouvelle géopolitique de la région.

La fin de la guerre froide a fait disparaître la ligne artificielle de démarcation entre les blocs de l'Est et de l'Ouest et fait ressurgir de l'histoire la complexité et la richesse d'une région qui constitue un carrefour de civilisations. Il y a là un phénomène comparable à ce que l'on peut observer en d'autres régions du monde, par exemple dans les Balkans. En ce qui concerne les riverains de la Baltique, cela implique qu'ils doivent d'une part repenser leur identité en dehors des blocs, et d'autre part réévaluer leur européanité.

¹⁰¹ Cf. introduction, *supra*.

Il s'agit donc de repenser une région qui a existé dans l'histoire, mais qui a été interdite pendant la parenthèse de la guerre froide. La mer qui, hier encore, était traversée par la ligne de démarcation entre les blocs, redevient désormais un vecteur de communication. La renaissance identitaire de la région de la Baltique devra opérer une greffe entre un sens historique ancien (encore faut-il savoir sur quels éléments de l'histoire on doit s'appuyer), des éléments hérités de l'expérience de la guerre froide (qui a creusé des différences, parfois des fossés) et enfin des éléments orientés vers l'avenir, notamment l'articulation avec la construction européenne. La sécurité, dont nous avons vu qu'elle représente un enjeu majeur en toile de fond de toutes les entreprises de coopération régionale, reste liée à la question de l'identité ¹⁰². Comment dès lors repenser en termes culturalistes [68] la limite et les contours de l'altérité, la frontière avec « l'autre » dans ce nouvel espace régional ?

Le débat est double : on assiste à une remise en question des identités nationales et à une réflexion sur l'identité régionale. Dans ce deuxième cas, la tâche n'est pas aisée : les contours du projet régional se montrent flous et les pistes de la recherche d'un sens commun sont brouillées. De cela les élites régionales sont conscientes. Les enjeux sont importants et des réponses adaptées doivent être formulées afin de garantir la réussite de l'entreprise, à la fois sur un plan économique et sécuritaire.

Cette remarque de Zaki Laïdi résume bien la situation : « *les espaces régionaux dominants seront ceux qui parviendront le plus rapidement à réduire les coûts de constitution d'une identité régionale, qu'il s'agisse de coûts politiques (faire émerger une définition du "bien commun régional" au-delà des nations qui le constituent), des coûts économiques (faire en sorte que la construction de l'espace régional ne conduise pas à un repli économiquement régressif) ou des coûts identitaires (s'assurer que la revendication d'une identité régio-*

¹⁰² Pour les aspects théoriques de ce débat, cf. Yosef Lapid, Friedrich Kratochwil, *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Londres, Lynne Rienner, 1996 ; Peter Katzenstein (édit.), *The Culture of National Security*, New York, Columbia University Press, 1996.

nale soit identitairement vécue comme apaisante plutôt que mutilante) » ¹⁰³.

La réévaluation de l'identité nordique

La problématique de l'identité tient une place importante dans le débat intellectuel et politique chez tous les riverains de la Baltique. Il est impossible de faire un recensement exhaustif des nombreux colloques, projets de recherches et publications explorant ce thème qui comporte de nombreux aspects et variantes. Retenons, sans être exhaustif, le repositionnement de l'identité nordique, qui est l'une des plus riches et des plus complexes de ces problématiques et qui débordent sur l'espace balte. Laissons de côté l'étude de l'identité de la Russie du Nord-Ouest ¹⁰⁴, le problème de Kaliningrad ¹⁰⁵, celui de la Carélie, l'identité arctique, le recentrage de l'identité de chaque État balte, le cas de la frontière dano-allemande, l'opposition entre pays nordiques « *d'Europe* » et pays nordiques atlantiques, *etc.*

L'identité nordique a été remise en question par le processus de régionalisation de la Baltique, mais aussi par l'accélération de [69] la construction européenne, puisque désormais, trois pays impliqués sont membres de l'UE ¹⁰⁶. Les « pays *nordiques* » sont les pays membres du Conseil nordique, à savoir les quatre États scandinaves (Suède, Norvège, Danemark, Islande) plus la Finlande, qui, du point de vue linguistique, n'est pas scandinave mais finno-ougrienne. Son histoire fait d'elle un membre de la communauté nordique puisqu'elle a été intégrée au royaume de Suède pendant environ cinq siècles. À ces

¹⁰³ Z. Laïdi, *Un Monde privé de sens*, op. cit. p. 217.

¹⁰⁴ Vladimir Malachov, « Russia's Identity and Foreign Policy : Perceptions of the Baltic Region », in P. Joenniemi, *Neo-Nationalism or Regionality*, Stockholm, nordREFO 1997, 5, p. 139-181.

¹⁰⁵ Ingmar Oldberg, « The Emergence of a Regional Identity in the Kaliningrad Oblast », *Cooperation and Conflict*, 2000, vol. 35, n° 3, p. 269-288.

¹⁰⁶ Cf. par exemple Teija Tiilikanen, *Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 1998.

cinq États, la coopération nordique ajoute leurs possessions ayant un statut autonome : le Groenland, les îles Féroé, les îles d'Åland ¹⁰⁷.

L'identité nordique a été créée au dix-neuvième siècle, dans le sillage du romantisme. À cette époque, les élites intellectuelles et artistiques se passionnèrent pour la recherche d'un fonds culturel antique commun. Celui-ci fut puisé aux sources des manuscrits des sagas islandaises relatant les aventures des *Vikings*. La passion littéraire prit vite un sens politique et le mouvement scandinaviste fit écho aux mouvements germaniste et panslave. À la fin des guerres napoléoniennes, les empires scandinaves furent morcelés. La Suède, qui s'était taillée dès le 17^{ème} siècle un empire tout autour de la Baltique, perdit ses possessions, vaincue par la Russie au début du 18^{ème} siècle. Plus tard les guerres napoléoniennes lui enlevèrent la Finlande au profit de l'empire russe en 1809. En 1814, elle reçut la Norvège en compensation. Le Danemark, quant à lui, formait toujours un empire atlantique englobant l'Islande, les îles Féroé et le Groenland. Les grandes puissances de la région de la Baltique étaient désormais l'Allemagne et la Russie.

Dans ce contexte, le mouvement scandinaviste, empreint d'un code luthérien particulier, engendra un rêve d'unité politique. L'union des royaumes nordiques aurait pu constituer un pôle de puissance capable de faire face aux empires voisins. Le rêve politique fut cependant de courte durée. La « *querelle des Duchés* », opposant la Prusse et le Danemark, se termina par la cuisante défaite de 1864, par laquelle le Danemark perdit deux-cinquièmes de son territoire. Us autres pays scandinaves ne se portèrent pas à son secours, ce qui sonna le glas du mythe de l'unité. Si le projet politique échoua, la coopération inter-scandinave se développa néanmoins, à partir de la seconde moitié du dix-neuvième [70] siècle, au sein de la société civile. Dès cette époque, des réseaux de coopération se mirent en place, traversant tous les secteurs, des cercles littéraires et artistiques à diverses associations professionnelles ¹⁰⁸. En 1907 fut créée une Union inter-parlementaire nordique ¹⁰⁹. C'est lors de la 28^{ème} conférence de cette Union, en 1951,

¹⁰⁷ Les oubliés de cette coopération sont les minorités lapones qui ont entrepris de se structurer institutionnellement de leur côté.

¹⁰⁸ J-F Battail, R. Boyer, V. Fournier, *Les Sociétés scandinaves de la Réforme à nos jours*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, troisième partie.

¹⁰⁹ V. Simoulin, *La Coopération nordique*, op. cit. p. 68 et sq.

que le Premier ministre danois, Hans Hedtoft, proposa la création d'un « *Conseil nordique* ».

Cet organisme inter-parlementaire, assorti du Conseil nordique des ministres, constitua dès lors, et jusqu'à nos jours, les instances de la coopération nordique ¹¹⁰. Celle-ci est d'un type particulier. Son objectif principal est de favoriser des échanges entre les sociétés civiles des différents pays membres, par la base, de façon concrète et informelle ¹¹¹. On se trouve face à un modèle coopératif opposé à la supranationalité, ouvert sur le monde associatif, qui favorise la constitution de réseaux ¹¹².

Dès lors, le concept de *Norden* remplaça celui de Scandinavie. Ce concept donne aux huit membres du Conseil nordique une identité commune, l'identité nordique, sorte de compromis entre des peuples qui ne sont pas tous scandinaves, mais partagent un passé *viking* (à l'exception de la Finlande), une position géographique septentrionale et un modèle de société appelé couramment modèle nordique. On peut bien entendu analyser le *Norden* comme une « *communauté imaginée* » (pour reprendre une expression de Benedict Andersson), fréquemment invoquée par les intellectuels nordiques ¹¹³. Cette notion émana d'une volonté politique répondant à une situation géopolitique particulière. Elle devint effective lorsque ses membres furent réduits à l'état de petites nations confrontées à des empires puissants. Le *Norden* surgit, à défaut d'autres formes, notamment après les échecs de projets d'union douanière et d'union de défense ¹¹⁴.

L'identité nordique fut en somme un compromis qui englobait des éléments peu uniformes dans un tout acceptable et qui gommait les

¹¹⁰ Cf. *infra* la contribution de Vincent Simoulin dans cet ouvrage.

¹¹¹ Les domaines de la politique étrangère et de la défense ont été exclus de cette coopération, guerre froide oblige : la Suède et la Finlande, neutres (la Finlande avait signé un traité d'Amitié avec l'URSS l'engageant à participer à la défense de la grande puissance en cas d'attaque de l'Allemagne), n'auraient pu traiter de ces questions avec la Norvège, le Danemark et l'Islande, membres de l'OTAN.

¹¹² Franz Wendt, *Cooperation in the Nordic Countries*, Stockholm, Almquist och Wiksell, 1981.

¹¹³ Benedict Andersson, *Imagined Communities*, Londres, Verso, 1983.

¹¹⁴ Jean-Pierre Mousson-Lestang, *La Scandinavie et l'Europe de 1945 à nos jours*, *op. cit.*

vieilles dissensions entre les pays nordiques. Ainsi, la Norvège se souvenait de l'union avec la Suède, dissoute en 1905, et de son passé de possession danoise. La Finlande, de culture finno-ougrienne, avait forgé son identité nationale lorsqu'elle était grand-duché de l'Empire russe, isolée du monde scandinave. Enfin, les Islandais et les Féroïens n'ont pas fini aujourd'hui [71] encore de discuter leur appartenance à la Scandinavie. En mars 2000, le gouvernement féroïen (qui dispose d'une large autonomie) a proposé au gouvernement danois un projet d'indépendance totale, prévoyant toutefois de garder la souveraineté danoise au niveau du chef d'État, la monnaie danoise ainsi qu'une coopération dans certains domaines administratifs. Les velléités d'indépendance ont été renforcées par la perspective qu'ont les îles de devenir un pays pétrolier dans un futur proche. La position du gouvernement est que l'éventuelle sécession aurait pour prix l'arrêt de l'aide annuelle danoise (qui représente un tiers du budget des îles), ainsi que le paiement de la dette, conditions qui divisent la population féroïenne ¹¹⁵. En mai 2001, le parlement danois a arrêté par un vote le processus de négociation de l'indépendance, à moins que les Féroïens ne se prononcent par référendum en faveur d'une indépendance totale, y compris sur le plan économique, ce, dans un délai de quatre ans. Quant au Groenland, peuplé de 85 % d'*Inuits*, il abrite un mouvement indépendantiste (le *Nammineq*), créé en 1995, qui semble aujourd'hui prendre un nouvel essor. Si la population reste favorable à l'indépendance, celle-ci semble impossible à mettre en œuvre sans sacrifier l'État providence à la danoise ¹¹⁶. Ici encore, la revendication fondamentale se définit comme culturelle et identitaire, la danification des *Inuits* opérée depuis les années cinquante ayant été douloureusement ressentie.

La formule d'une coopération nordique souple, favorisant l'informel par rapport au supranational, offrait un avantage inestimable : elle respectait les identités nationales et ne contrariait en rien la souveraineté des jeunes États nordiques. En somme, le succès du *Norden* rési-

¹¹⁵ Slim Alagui, « Les Îles Féroé vont négocier leur indépendance du Danemark », AFP, Copenhague, 16 mars 2000.

¹¹⁶ Uffe Østergård, « The Nordic Countries in the Baltic Region », in Pertti Joenniemi (édit.), *Neo-nationalism or Regionality*, Stockholm, Nordiska Institutet för regionalpolitisk forskning, 1997, 5. p. 26-53 ; Mari Manninen, « Le Groenland rêve de voler de ses propres ailes », *Courrier international*, 24 septembre 2001.

da dans son ambiguïté. Loin de supplanter les identités nationales, cette dénomination s'évertua à respecter leurs différences et leur égalité. On représenta cet espace comme étant constitué des différentes identités nationales ¹¹⁷. Il n'occultait pas celles-ci, mais leur offrait une valeur ajoutée : ces petites nations devenaient membres d'un ensemble de dimension continentale, étendu des confins de la Russie au Groenland, fort de vingt-trois millions d'habitants.

La construction de cette communauté imaginée s'accompagna cependant de l'élaboration d'une idéologie nordique valorisant [72] une culture et une identité spécifiques. Le *Norden* fut considéré comme une troisième voie entre l'Est et l'Ouest en termes de modèle sociétal. Bien plus, il était porteur d'un modèle de société d'avant-garde assurant les niveaux de vie les plus élevés au monde : le modèle nordique ¹¹⁸. En même temps, cette réussite était considérée comme liée à un certain isolationnisme. Le *Norden* semblait être un monde à part, entre l'Est et l'Ouest, en dehors de l'Europe de Bruxelles (à l'exception du Danemark qui adhéra à la CEE en 1972, mais fut toujours hostile aux progrès de la supranationalité).

On a souvent écrit que le *Norden* était opposé à l'Europe « continentale ». L'identité nordique est habitée par un sentiment de supériorité culturelle, conforté par la réussite du modèle nordique mais aussi par une tendance à considérer la Communauté européenne comme un monde moins développé, en proie à une plus grande instabilité, de culture catholique par opposition à la culture luthérienne, un monde où l'on respecte moins l'égalité hommes/femmes, la transparence administrative, l'environnement, les droits sociaux ¹¹⁹... Une Europe, en somme, contre laquelle il fallait préserver le modèle et l'identité nordique, d'autant que la construction européenne fut jugée trop supranationale, bureaucratique, pas assez démocratique. Cette mentalité n'a pas disparu. Elle s'est trouvée au cœur du débat sur l'adhésion à l'Europe : un des arguments souvent employés à cette occasion fut que des pays nordiques pourraient apporter leur système et leur savoir-faire au reste de l'Europe. Tout cela allait cependant être remis en question au

¹¹⁷ Tønnesson, Stein, « Norden speiler sig : identitetsdebatten 1986-93 », *Historisk Tidsskrift*, 1993, n° 72, p. 360-397.

¹¹⁸ David Arter, *Scandinavian Politics Today*, Manchester, Manchester University Press, 1999, chapitre 8, « The Nordic Welfare Model ».

¹¹⁹ Cf. D. Arter, *op. cit.* chap. 13.

cours des années quatre-vingts. Tandis que la construction européenne avançait à pas de géants, les pays nordiques s'aperçurent qu'il leur fallait institutionnellement se rapprocher du grand marché qui constituait leur partenaire économique essentiel (3/4 de leurs échanges). De plus, une crise politique, économique et morale traversa les sociétés du modèle nordique à cette époque ¹²⁰. La fin de la guerre froide, les bouleversements qu'elle causa, achevèrent d'ébranler les certitudes nordiques. Trois éléments essentiels firent que le *Norden* dut accepter de renoncer à son isolationnisme et à certaines de ses particularités : la crise interne du modèle, les avancées de la construction européenne, la régionalisation de la Baltique.

[73]

Les réponses à ces défis furent l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'UE et l'ouverture de la coopération nordique aux questions régionales (alors que la politique étrangère restait bannie de cette coopération). Dans ce contexte, l'identité nordique allait connaître une réévaluation et la problématique de l'identité baltique allait apparaître. Premièrement, le *Norden* ne peut plus fonctionner comme un élément de démarcation par rapport au reste de l'Europe. L'Europe est entrée dans le Norden, en 1972, avec l'adhésion du Danemark puis, plus largement, avec les adhésions suédoises et finlandaises en 1995. Deuxièmement, on doit beaucoup moins penser en termes de Norden et penser davantage en termes de région balto-nordique, sans oublier le lien à l'Europe de Bruxelles.

Les remises en question des identités nationales

Cette mutation a imposé des repositionnements identitaires. La référence à la Baltique rappelle un univers oublié pendant la guerre froide, celui des liens anciens entre riverains de cette mer ¹²¹. Une telle évocation ne va pas de soi dans les pays nordiques. Ceux-ci, aux contours récents, ont favorisé à partir des années soixante et soixante-dix, une lecture de l'histoire statocentrique de laquelle ont été gom-

¹²⁰ Christine Ingebritsen, *The Nordic States and European Unity*, Cornell University Press, 1998.

¹²¹ Cf. *supra* la contribution de Stephan Martens.

mées les références au passé impérial pour la Suède et le Danemark, et où l'histoire de la Norvège et de la Finlande a été envisagée sous un angle anticolonialiste ¹²². Ainsi, dans ces États pétris d'une idéologie de la modernité, où « l'histoire, *reléguée au rang d'ornement superflu ou de passe-temps pour érudit a [...] été mise en sourdine pendant quelques décennies, notamment dans l'enseignement scolaire* » ¹²³, on ne faisait référence qu'à une histoire séparée de la Suède, de la Finlande ou du Danemark, sans présenter les interrelations régionales. Ce passé fut escamoté à tel point que dans le cadre de leurs politiques d'aide au développement, les pays nordiques se présentaient à leurs interlocuteurs du Sud comme vierges de tout passé impérialiste et colonial... Cela représentait un gage de sincérité et d'honnêteté dans les politiques d'aide, que les autres pays étaient incapables de fournir ¹²⁴.

La résurgence de l'espace baltique conduit aujourd'hui de nombreux observateurs à opérer une relecture historique ¹²⁵ [74] qui prend en compte la réalité plus complexe de cet espace. Cela amène chaque partenaire à réévaluer son identité nationale en même temps que son identité régionale nouvelle, nordique et balto-nordique.

Mentionnons quelques points fondamentaux de ce débat. Les relations entre la Suède et la Finlande tout d'abord. Ces deux pays se sont inventé une identité stato-nationale occultant leur relation au sein du royaume suédois pendant cinq siècles. La Finlande est en réalité un pays marqué par une double culture, dont les élites furent généralement suédophones. Uffe Østergård écrit qu'« *aujourd'hui, avec l'intérêt grandissant autour de la discussion sur les préconditions d'une*

¹²² Pour un exemple de l'application de la grille néo-colonialiste (presque tiers-mondiste) à l'histoire de la Norvège, cf. Julian Kramer, « L'identité norvégienne. Produit du sous-développement et de l'appartenance tribale », in Arne Martin Klausen, *Le Savoir-être norvégien, regards anthropologiques sur la culture norvégienne*, Paris, l'Harmattan, 1991.

¹²³ Jean-François Battail, « Sur l'emploi actuel du concept d'identité nationale dans les pays nordiques », in Marc Auchet, *Les Pays nordiques et le dialogue interculturel*, *op. cit.*, p. 99-111.

¹²⁴ Nathalie Blanc-Noël, *La Politique suédoise de neutralité active*, *op. cit.*

¹²⁵ Marc Auchet, « Les pays nordiques : une certaine présence au monde », in Marc Auchet, *Les Pays nordiques... op. cit.*, Østergård, « The Geopolitics of Nordic Identity – From Composite States to Nation-States », in Øystein Sørensen, Bo Stråth, *The Cultural Construction of Norden*, Oslo, Scandinavian University Press, 1997, p. 25-72.

identité baltique commune, [...] la falsification historique en vue d'établir une identité suédoise et finnoise n'est plus nécessaire, elle représente plutôt un obstacle à la compréhension d'un passé commun à l'intérieur de l'empire suédois – et à l'intérieur d'un empire danois avant cela » ¹²⁶. Plus généralement, la Finlande est actuellement en train de réévaluer sa spécificité au sein de l'ensemble nordique, qui fut pour elle un moyen de rééquilibrer la force d'attraction soviétique. Ce pays opère également une relecture de ses liens avec l'URSS pendant la guerre froide ¹²⁷. Il est intéressant de noter que cette démarche culturelle semble alimenter l'engagement européen des Finlandais, au contraire de ce qui se passe en Suède ou au Danemark, que le passé de grandes puissances incline plutôt à se définir au sein d'une région baltique ¹²⁸.

En Suède, la réévaluation de l'histoire porte sur la neutralité, qui a toujours été loin d'être impartiale. La fin de la guerre froide et la crainte d'un isolement en dehors de toute alliance dans une région instable, ont poussé les autorités à révéler qu'en fait, le pays entretenait des liens secrets avec l'OTAN et que les plans des hautes autorités militaires avaient prévu de servir l'Ouest en cas de guerre entre les blocs ¹²⁹. Par ailleurs, d'autres points de l'histoire ont fait l'objet d'un réexamen parfois douloureux : l'attitude vis-à-vis des Nazis pendant la seconde guerre mondiale ¹³⁰, ou encore l'eugénisme d'État qui fut pra-

¹²⁶ Uffe Østergård, *op. cit.*

¹²⁷ Tuomas Lehtonen (édit.), *Europe's Northern Frontier Perspectives on Finland's Western Identity*, Porvoo, The Finnish National Fund for Research and Development (SITRA), PS-Kustannus 1999 ; Daniel Austin, *Finland as a Gateway to Russia : Issues in European Security*, Aldershot, Avebury, 1996.

¹²⁸ Cf. par exemple Matti Klinge, « Les pays riverains de la Baltique après l'effondrement de l'empire soviétique : problèmes identitaires », in Marc Auchet, *op. cit.*

¹²⁹ Wilhelm Agrell, *Fred och Fruktan*, Lund, Historiska Media, 2000 ; Ola Tunander, « The Uneasy Imbrication of Nation-State and NATO. The Case of Sweden », *Cooperation and Conflict*, 1999, vol. 34, n° 2, p. 169-203 ; Statens ; Offentliga Utredningar SOU 1994, 11 ; *Om kriget kommer... Föberedelser för mattagande av militärt bistånd 1949-69*, Stockholm (Betänkande av neutralitetspolitikkommisionen, Stalsrdåsberedningen).

¹³⁰ Maria-Pia Boëthius, « Les taches sombres de la Suède “neutre” », *Le Monde*, 13 octobre 2000.

tiqué des années trente jusque dans les années soixante-dix ¹³¹. La redécouverte d'un passé impérial reste assez discrète par rapport à ces sujets polémiques. [75] Cependant cette période est utilisée dans certains cercles qui cherchent à favoriser la coopération inter-baltique.

En Norvège, la relecture historique a porté sur la naissance du sentiment national norvégien au sein du royaume danois ¹³². De même, la question de l'identité européenne du pays a été débattue ¹³³. Au Danemark, la même préoccupation de relire l'histoire d'un pays tiraillé entre *Norden* et Europe s'est fait sentir. Le parlement danois a financé une série de quatre ouvrages sur l'identité danoise ¹³⁴. Ces interrogations et recherches n'abordent pour l'instant l'identité baltique que de façon indirecte. Un chercheur danois remarqua récemment que le monde baltique attendait toujours son Fernand Braudel ¹³⁵.

Identité baltique et relectures de l'histoire

Parallèlement à ces remises en question des identités nationales, on assiste à une entreprise de création identitaire concernant l'espace baltique qui témoigne du volontarisme des élites de la région. Ce processus de construction symbolique et de relégitimation politique est en fait le troisième dans l'histoire du monde nordique et baltique. La

¹³¹ Cf. Alain Drouard, « À propos de l'eugénisme scandinave », in *Population*, n° 3, 1998, p. 631-646.

¹³² Ole Feldbaek, *For Norge, Kjaempers Fødeland* ; « Norsk Kritik og identitet 1770-1773 », *Historisk Tidsskrift*, 1994, n° 73, p. 22-48.

¹³³ Tønnesson, Stein, « Is Norway a European Country ? », in K. Bohnen, H. Müssener, F. Schmöre (red.), *Europa. Eine kulturelle Herausforderung für die nordischen Länder*, Munich, Wilhelm Fink Verlag, 1992, Text und Kontext Sonderreihe 31, p. 43-59.

¹³⁴ Ole Feldbaek, red., *Dansk identitetshistorie, København, 1991-1992*, 4 vol. Cf. aussi Uffe Østergård, *Dansk Identitet ? Aarhus*, Århus Universitetsforlag, 1993.

¹³⁵ Uffe Østergård, « The Nordic Countries in the Baltic Region », in P. Joenniemi, *Neo-Nationalism or Regionality*, op. cit., p. 27. Le spécialiste en la matière existe cependant. Il est britannique : David Kirby, *Northern Europe in the Early Modern Period, the Baltic World 1492-1772*, Londres, Longman, 1990 ; et du même auteur, *The Baltic World, Europe's Northern Periphery in an Age of Change*, Londres, Longman, 1994.

première vague fut celle de la constitution de l'identité scandinave au 19^{ème} siècle. La deuxième, celle des réinterprétations de l'histoire en termes stato-centriques et nordiques dans les années cinquante et soixante. La troisième vague accompagne aujourd'hui le processus de régionalisation de la Baltique.

Cette entreprise culturelle nouvelle comporte une dimension tout aussi idéologique que les précédentes, peut-être même plus apparente. Il est significatif que les premiers acteurs à avoir parlé d'identité baltique appartiennent aux élites politiques et économiques. L'initiateur de cette idée fut le ministre-président du Land de Schleswig-Holstein, Björn Engholm, qui lança dès 1988 l'idée d'une « *Nouvelle Hanse* » pour évoquer le potentiel de la région ¹³⁶. Le PDG de Volvo, Per Gyllenhammar, joua également un rôle dans ce débat, aux côtés de Engholm ¹³⁷.

De nombreux chercheurs se sont, de leur côté, engagés à promouvoir l'idée d'une région baltique qui aurait une identité spécifique et un avenir prometteur. On peut citer le Finlandais Pertti [76] Joenniemi, de l'Institut de recherche sur la paix de Tampere, le Danois Ole Waever, également membre de l'école de la *Peace Research*, ou le Norvégien Noralv Veggeland, qui fut directeur de l'Institut nordique de la recherche en matière de politique étrangère (*NordREFO*), entre 1989 et 1993.

On observe le même volontarisme politique à propos de la région euro-arctique de Barents, dont l'idée fut lancée en 1992 par le ministre norvégien des Affaires étrangères, Thorvald Stoltenberg. De même, l'idée de « *dimension septentrionale de l'Union européenne* » fut avancée par le Premier ministre finlandais, Paavo Lipponen, qui reprenait là un thème circulant dans les élites de la politique étrangère et les milieux d'affaires de son pays. Des intellectuels finlandais parfois engagés ont ensuite étendu la réflexion, tels Lassi Heininen ¹³⁸, Pertti Joenniemi, ou Jyrki Käkönen ¹³⁹. Il faut dire que dans les pays nor-

¹³⁶ Cf. par exemple Björn Engholm, « Mare Balticum », *Nord Revy*, 1990, n° 1.

¹³⁷ Cf. V. Simoulin, *La Coopération nordique*, op. cit., chap. 9.

¹³⁸ Lassi Heininen, « Integral Role of the European North », *OSCE Review*, 1998, vol. 6, n° 2, numéro spécial sur la dimension septentrionale.

¹³⁹ L. Heinen, J. Käkönen (édit.), *The New North Europe. Perspectives on Northern Dimension*, Tampere, TAPRI, 1987, Research Report n° 2.

diques, qui sont de petits États, l'osmose entre élites politiques et élites intellectuelles est grande, surtout en matière de politique étrangère. Il n'est pas rare que d'anciens ministres y fassent de la recherche ou que des universitaires deviennent ambassadeurs.

Ce volontarisme conduit à une interprétation optimiste de l'histoire. On cherche à démontrer l'ancienneté de la région et donc son caractère « naturel », en essayant de convaincre sur le bien-fondé de la coopération inter-baltique censée apporter paix et prospérité à ses acteurs. Cela se fait au prix d'une interprétation optimiste et parfois assez artificielle de l'histoire, où l'on puise quelques grandes idées-forces porteuses de sens.

On peut mentionner l'utilisation du thème de la Hanse, pour illustrer l'ancienneté des relations inter-baltiques et la prospérité qu'elles ont engendrée. On gomme de ce discours une réalité hanséatique moins harmonieuse : la Hanse fut certes un élément unificateur de la région, mais au prix d'une domination culturelle, politique et économique des Allemands ¹⁴⁰. Pour les Scandinaves comme pour les Baltes, cette référence à la Hanse en termes de réaction à la domination allemande sert le processus de construction des États-nations ¹⁴¹. On assiste là à l'inversion complète d'un symbole opérée dès la fin de la guerre froide.

Un autre exemple de cette manipulation de l'histoire concerne la région de Barents : on fait volontiers référence, comme ancêtre [77]

¹⁴⁰ La Hanse, constituée en 1356, dura jusqu'à la fin du quinzième siècle. Elle constitua un réseau de marchands allemands, dont les membres bénéficiaient de privilèges leur permettant d'échapper aux lois des royaumes sur lesquels ils s'établissaient, ce qui leur permettait de rester soumis aux lois de leurs villes d'origine. La Hanse exerçait un pouvoir sur les royaumes qui l'accueillaient en obtenant le monopole sur des marchés stratégiques (par exemple approvisionnements de céréales en Norvège), ou en devenant créancière de leurs monarques. Elle pouvait ainsi, grâce à sa puissance financière, peser sur une élection royale ou sur l'issue d'une guerre et tenir les royaumes dans un état de dépendance. Elle fut aussi un instrument de domination et d'importation de la culture allemande.

¹⁴¹ Marko Lehti, « Competing or Complementary Images : the North and the Baltic World from the Historical Perspective », in Hiski Haukkala (édit.), *Dynamic Aspects of the Northern Dimension*, University of Turku, Jean Monnet Unit, 1999, Working Papers n° 4, p. 21-47.

de cette nouvelle coopération, au commerce *pomor* ¹⁴² entre la Russie, la Norvège et la Finlande, de la fin du 18^{ème} au début du 19^{ème} siècle. L'évocation de ce passé a donné lieu à différentes manifestations : expositions en Norvège, création d'un musée à Arkhangelsk, publications de travaux universitaires ¹⁴³...

Les évocations historiques jouent parfois sur des liens plus ténus. En Norvège, pays *a priori* peu tourné vers la Baltique, on a ainsi évoqué les contacts des deux premiers rois *vikings* avec Tallin, la capitale de l'Estonie : le premier, Olav, y passa sa jeunesse comme esclave, le second devint Saint Olav (d'où son nom donné à une église de Tallin). Cette relecture efface ainsi les aspects négatifs des relations inter-baltiques du passé en oubliant que l'histoire de la région fut traversée de guerres et de conquêtes animées par la rivalité entre les empires danois et suédois, eux-mêmes rivaux des empires russe et allemand ¹⁴⁴.

Les chances d'émergence d'une identité baltique

On peut se demander si l'identité baltique a une chance réelle d'émerger, d'autant que la Baltique n'absorbe pas tout le *Norden*. L'espace baltique, au sens des reconstructions récentes, laisse en effet de côté la partie atlantique du *Norden* comprenant le Groenland, l'Islande, les Féroé, et peut-être la Norvège. Ce monde est également coupé de l'UE, à laquelle il n'appartient pas ¹⁴⁵. L'avènement d'une

¹⁴² Pomor : vient du russe « *Pomorje* », qui signifie « côtier ».

¹⁴³ Einar Niemi (édit.), *Pomor-Norge oog Nord-Ryssland giennom tusen år*, Oslo, Gyllendal Norsk Forlag, 1992.

¹⁴⁴ Nathalie Blanc-Noël, *Les Marques d'empire et leur influence sur les politiques étrangères. Le cas des pays nordiques*, à paraître. Cf. également, Marc Maure, « Le Paysan et le Viking au musée. Nationalisme et patrimoine en Norvège au XIX^e siècle » ; Harald Tambs-Lyche, « Choisir son pays, choisir son peuple. Remarques sur la genèse norvégienne d'une théorie de l'ethnicité », in Daniel Fabre (dir.), *L'Europe entre culture et nations*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1996.

¹⁴⁵ L'Islande ne souhaite pas entrer dans l'UE. Les îles Féroé n'ont pas souhaité faire partie de la CEE avec le reste du Danemark en 1972. Quant au

identité baltique exclusive pourrait poser le problème du redécoupage du *Norden* ou même entraîner la disparition de toute référence à celui-ci. Cela laisserait ce monde atlantique dans un extrême isolement, en dépit de liens juridiques de coopération avec ME. De même, l'espace baltique n'englobe pas la région euro-arctique de Barents, qui revendique également son statut d'espace « naturel » de coopération, et proclame l'avènement d'une identité spécifique ¹⁴⁶. Dans ces conditions, l'émergence du projet régional pour la Baltique devra composer avec ces espaces, sans oublier l'articulation avec l'Europe communautaire, qu'il faudra aménager.

D'autre part on observe à quel point le processus de régionalisation en question reste lié au volontarisme des élites. Bien que les dynamiques de coopération soient effectives, on peut se demander s'il est possible de créer un référentiel identitaire aussi [78] rapidement, qui plus est en prétendant le fonder sur des bricolages historiques. Là surgit la question de l'adhésion des pays nordiques à l'UE. Que ce soit dans le cas du Danemark, en 1972, ou de la Suède, de la Finlande et de la Norvège récemment, les élites ont porté les projets d'adhésion en avançant surtout des arguments sur l'urgence économique, mais en esquivant d'autres thématiques, dont celle de l'État providence. De plus, l'identité européenne des pays nordiques fut affirmée comme une évidence historique, ce qui constitua un revirement brutal du discours politique. Or ce volontarisme, même dans les cas où il a porté ses fruits, n'a pas fait disparaître les réticences et le scepticisme de l'opinion publique ¹⁴⁷. Après le référendum danois du 28 septembre 2000,

Groenland, il y est entré mais s'en est retiré après avoir obtenu son autonomie en 1979.

¹⁴⁶ Une enquête sur l'avènement d'une identité propre à la région de Barents montre cependant que la réalité est bien loin des discours en la matière. Le fossé entre Russes et Norvégiens du grand Nord est profond, et la cohabitation parfois difficile. Cf. Geir Hønneland, « Identity Formation in the Barents Euro-Arctic Region », *Cooperation and Conflict*, 1998, vol. 33, n° 3, p. 277-297.

¹⁴⁷ Dans les pays baltes, on observe un phénomène similaire de volontarisme des élites face à une population mal informée et qui ne voit pas toujours l'Union européenne d'un œil très positif. Cf. Mare Haab, Estonia, in Hans Mouritzen, *Bordering Russia*, op. cit. ; Zaneta Ozolina, « Latvia », in Hans Mouritzen, *ibid.* La Lituanie est cependant plus pro-européenne que ses voisines.

où le non à l'UEM l'emporta, 59 % des Suédois se sont montrés aussi hostiles selon un sondage récent ¹⁴⁸.

En fait, le temps politique n'évolue pas toujours au même rythme que le temps de l'opinion publique. Quoi qu'il en soit, le Projet baltique semble offrir des avantages. Le thème de la régionalisation, celui d'une Europe des régions laissant place à la diversité culturelle, où les petites nations seraient traitées en égales des grandes, qui deviendrait un espace à dimension humaine par opposition à la mondialisation, qui privilégierait les réseaux par rapport aux structures formelles, fait écho à des thématiques déjà profondément enracinées dans les cultures politiques des pays nordiques aussi bien que des pays baltes. De plus, la région offre des opportunités économiques réelles et son dynamisme ne peut que favoriser l'adhésion populaire au projet Politique. Au total, l'identité baltique naissante pourrait trouver écho dans le cœur des opinions publiques, car elle ne demande pas un trop fort renoncement aux identités et aux valeurs préexistantes, contrairement aux exigences de l'Union européenne. De même que le *Norden* formait une valeur ajoutée aux nations nordiques, l'identité baltique pourrait constituer une valeur ajoutée pour ses riverains... Les identités ne sont-elles pas le fruit d'éternels processus de recomposition et de repositionnement ?

À ce propos on pourrait méditer ce mot d'Ernest Renan : « *L'oubli et l'erreur historique sont un facteur essentiel de la création d'une nation* ¹⁴⁹ »...

¹⁴⁸ Sondage de l'Institut Démoskop. Près de deux Suédois sur trois sont opposés à l'adhésion de la Suède à l'Union économique et monétaire, *AFP*, 17 septembre 2000.

¹⁴⁹ Ernest Renan, « Conférence prononcée à la Sorbonne », 1882, in Ernest Renan, *Œuvres complètes*, Paris, Calmann-Lévy, 1947.

[79]

**La Baltique.
Une nouvelle région en Europe**

Deuxième partie

LES RÉSEAUX BALTIQUES DE COOPÉRATION

[Retour à la table des matières](#)

[80]

[81]

Deuxième partie
Les réseaux baltiques de coopération

LES ESPACES COOPÉRATIFS
DANS LA BALTIQUE

Vincent Simoulin

[Retour au sommaire](#)

Traiter des institutions de coopération inter-baltiques, c'est sans doute commencer par poser la question de l'espace géographique couvert par cette coopération et celle, connexe, des fondements sur lesquels elle repose. Pour évidente qu'elle puisse a priori paraître, la première interrogation conduit à noter d'entrée que la région de la Baltique inclut parfois aux yeux des pays qui y participent la mer de Barents et même l'espace Arctique, d'où le terme de « *dimension septentrionale* » proposé par la Finlande, qui couvre l'ensemble de cet espace. Il vaut également la peine de souligner que, dans son plan d'action 2000-2001, l'une des principales institutions de coopération inter-baltiques, l'Union des Cités de la Baltique, envisage l'adhésion à cette coopération de membres extérieurs à la mer Baltique, tels que la Biélorussie.

De fait, l'espace géographique couvert par cette coopération n'est ni immuable ni clairement fixé. Lors de la naissance de celle-ci, entre 1989 et 1992, le critère retenu pour définir les pays membres avait été celui du bassin des cours d'eau qui se déversaient dans la Baltique, ce qui permettait fort heureusement d'inclure la Norvège. Aujourd'hui, on étend couramment ce premier espace à une étendue plus large, la Baltique « *in sensu largo* », toujours pour reprendre les termes de l'Union

des Cités de la Baltique, lequel regroupe « les *régions et États qui ne sont pas situés à proximité immédiate de la Baltique, mais qui sont traditionnellement, économiquement et culturellement connectés à la région* » ¹⁵⁰. Bien qu'elle n'ait aucune frontière maritime, la Biélorussie illustre donc bien le double fondement qui a présidé à la naissance de cette région puisqu'elle abrite certains affluents de la mer Baltique et puisqu'elle est incontestablement liée aux pays riverains de la [82] Baltique, ou au moins à certains d'entre eux, par l'histoire et par la culture.

Une seconde remarque liminaire consiste à souligner le très fort composant bilatéral qui caractérise l'actuelle coopération au sein de la région de la Baltique. Les pays nordiques qualifient notamment de « *compétition constructive* » la tentative de chacun d'eux de réaliser les initiatives les plus marquantes et de conquérir le premier rôle. Ce qui autorise cette compétition, c'est le fait qu'il s'agit d'une région qui, pour l'instant du moins, n'a pas de centre établi, pas de pays dominant. Cet équilibre était du reste recherché par ses concepteurs qui souhaitaient précisément régionaliser la Russie pour mieux gérer les échanges avec elle ¹⁵¹. Par sa construction même, la coopération inter-baltique se fonde donc sur la participation de régions en ce qui concerne les pays les plus puissants, l'Allemagne et la Russie, et ce niveau relatif des acteurs facilite les coopérations bilatérales.

Cette coopération se développe en outre alors que les pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) suivent des voies très diverses dans leur commerce avec l'Union européenne, et que la Pologne et les républiques baltes n'en sont pas du tout au même stade dans leurs négociations d'adhésion avec celle-ci. Tous sont dans une certaine mesure en concurrence les uns avec les autres, respectivement entre pays candidats à l'adhésion et entre pays membres. Tous apprennent en outre de plus en plus à coopérer avec d'autres partenaires que leurs voisins immédiats. Autant dire que les institutions inter-baltiques, qui correspondent par nature au complément des contacts bilatéraux, n'épuisent donc pas la question de la coopération au sein de la Baltique, et moins encore celle des relations extérieures des pays membres de cette coopération.

¹⁵⁰ UBC Strategy. 1999. Texte disponible sur le site Internet. [URL](#).

¹⁵¹ Vincent Simoulin, *La Coopération nordique...*, *op. cit.*

Indiquons en troisième lieu que, comprendre à quoi correspond l'activité des institutions inter-baltiques de coopération, c'est peut-être avant tout reprendre une phrase qui introduit le plan d'action pour 2000-2001 de l'Union des Cités de la Baltique, qui énonce : « *Les villes dans l'Union européenne actuelle doivent affronter une situation géopolitique complètement nouvelle du fait de la transformation d'une région de la mer Baltique traversée par un impénétrable rideau [83] de fer en une mer Baltique qui devient presque une mer intérieure de l'Union européenne* ».

Ce qui est remarquable dans cette phrase, c'est bien évidemment l'expression « mer *intérieure* » qui caractérise le caractère de cette coopération et en particulier une certaine ambiguïté qui lui est propre. Si l'on excepte l'Allemagne et, déjà dans une moindre mesure, le Danemark, ces pays se sont longtemps vécus comme extérieurs à l'Union européenne, soit de leur plein gré comme les pays nordiques, soit sous la contrainte dans le cas des républiques baltes et de la Pologne. L'Europe du Nord-Est était d'une part séparée en deux, et faisait d'autre part figure d'alternative, d'autre voie que celle de la construction communautaire.

Ce que dépeint l'expression de « mer *intérieure* », c'est tout d'abord la stratégie nouvelle de s'insérer au sein de l'Union européenne, d'y trouver les instruments de la sécurité, de la stabilité et de la prospérité économique et sociale. Mais c'est aussi le souci d'y reconstruire l'unité d'un espace longtemps coupé en deux et par-là plus ou moins de se constituer comme un composant relativement autonome au cœur de l'UE, le souci en clair de ne pas se dissoudre au sein de l'ensemble continental. Si tous les pays membres de cette coopération partagent le premier objectif, le second est davantage propre aux pays nordiques qui lui accordent une grande importance.

À l'exception de la Finlande, ces derniers n'abordent pas en effet leur adhésion à l'UE comme un projet positif et spontané, mais comme une adaptation nécessaire et contrainte qui ne soulève aucun enthousiasme de la part des populations ¹⁵², comme l'a une nouvelle fois montré le rejet du référendum sur l'euro organisé au Danemark le 28 septembre 2000. La coopération au sein de la Baltique est dans ce

¹⁵² Vincent Simoulin, « L'Union européenne au regard des pays nordiques », *Les Études du CÉRI*, n° 66, juin 2000.

contexte leur seul projet positif et, inversement, un moyen d'y échapper de l'intérieur, de s'y constituer un espace propre et un lieu identitaire. Les représentations des républiques baltes, de la Pologne, de la Russie et de l'Allemagne sont sans doute différentes, mais il semble qu'elles importent moins ici dans la mesure où les institutions de coopération inter-baltiques sont avant tout régies par les modes de fonctionnement et d'organisation issus de la coopération nordique. [84]C'est par conséquent à cette double tentative, d'insertion forte et de constitution d'une identité spécifique, que vont s'employer les institutions inter-baltiques.

Les institutions inter-baltiques

Un handicap majeur pour établir une typologie tient au fait que ces institutions sont innombrables et souvent à la limite de l'existence, ou au moins de la visibilité pour le regard extérieur. Il s'agit d'une région saturée par les organisations internationales et cette multiplicité est telle qu'il est non seulement impossible de citer tous les organismes, mais qu'il est même très difficile de distinguer et de caractériser des types. De façon sommaire, on peut cependant définir trois catégories majeures qui correspondent chacune à un espace géographique : les institutions du noyau coopératif (ou « *coopération 5+3* »), les institutions de la Baltique *stricto sensu*, les institutions « septentrionales ».

Les institutions du noyau coopératif

On entendra ici par noyau coopératif ce que les acteurs qualifient de coopération « 5+3 », qui regroupe les cinq pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) et les trois républiques baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) ¹⁵³. Les principales institutions en

¹⁵³ En pratique, la géographie comme la taille de l'Islande font que cette dernière ne participe guère à l'ensemble « 5+3 » et qu'elle est beaucoup plus concernée par la dimension septentrionale. Nous avons essayé d'en rendre compte dans notre carte, mais il demeure que l'Islande est statutairement membre de cette coopération.

sont : le Conseil nordique, le Conseil nordique des ministres, leurs contreparties baltes, c'est-à-dire l'Assemblée balte et le Conseil balte des ministres, et enfin les institutions fonctionnelles nordiques.

Isoler cet ensemble se justifie par la pratique des acteurs qui lui assignent un nom et le distinguent eux-mêmes, ainsi que par la nature de la coopération qui reprend les usages et les modes d'action développés durant quatre décennies de coopération nordique (programmes de mobilité, organisation de rencontres d'homologues, dense réseau institutionnel) et en utilise les instruments privilégiés, c'est-à-dire les institutions fonctionnelles nordiques. Cela se justifie enfin par le mélange caractéristique d'initiatives formelles et informelles, coordonnées et bilatérales qui caractérise une coopération visant davantage à [85] donner un cadre global qui permet des approches ascendantes (ou *bottom up*) qu'à impulser et réguler l'ensemble des transactions et des échanges entre les pays concernés.

L'originalité première de la coopération nordique est d'avoir un organe interparlementaire, le Conseil nordique, institution centrale fondée dès 1952 ¹⁵⁴. Purement consultatif, du fait des craintes de domination danoise et suédoise, ce conseil est composé de parlementaires désignés au sein des assemblées nationales et répartis depuis 1995 en trois groupes traitant respectivement des questions nordiques, des questions européennes et des questions liées à la coopération avec les régions voisines, c'est-à-dire pour l'essentiel à la région de la Baltique. Animé par un présidium de cinq parlementaires, il comprend des délégations nationales qui apparaissent comme plus importantes que les groupes politiques. Il est assisté d'un secrétariat nordique, situé depuis 1995 à Copenhague, et de secrétariats nationaux dans chaque pays. Le Conseil nordique procède par des recommandations qu'il adresse aux gouvernements nordiques et qui portent en général sur des aspects très pointus signalés par des individus ou des groupes faisant obstacle aux échanges. Le conseil propose sur ces points une harmonisation des règles et lois nationales afin de supprimer les obstacles à la mobilité entre les pays nordiques.

Plus tardif (1972), assisté lui aussi d'un secrétariat nordique situé à Copenhague qui abrite désormais dans ses locaux celui du Conseil nordique, le Conseil nordique des ministres doit analyser et éventuel-

¹⁵⁴ <http://www.norden.org>.

lement mettre en place les recommandations parlementaires. Un Conseil des ministres de la coopération nordique a une fonction de coordination mais ne peut prétendre réguler vraiment une coopération sectorialisée où l'éclatement et l'informalité sont la règle.

Fondés en 1992, l'Assemblée balte ¹⁵⁵ et le Conseil balte des ministres (datant de 1994) ¹⁵⁶, conçus par un groupe qui comprenait notamment des parlementaires nordiques (dont l'ancien Premier ministre norvégien Jan Syse), sont des institutions qui reprennent le modèle traditionnel du Conseil nordique et du Conseil nordique des ministres. L'Assemblée balte adopte ainsi l'organisation strictement intranordique qui précédait la réforme de 1995 du Conseil nordique. Elle réunit soixante parlementaires, [86] chaque parlement national désignant vingt députés répartis en sept comités fonctionnels ¹⁵⁷ réunis régulièrement pour discuter des questions d'intérêt commun et harmoniser autant que faire se peut les points de vue et les réglementations. Un secrétariat de l'Assemblée balte se trouve à Riga. Chaque délégation nationale est assistée d'un secrétariat national. Deux sessions annuelles ont lieu, et, durant celle de printemps, est organisée une rencontre avec le Conseil balte des ministres, l'ensemble des participants formant alors ce que l'on appelle le Conseil balte.

Quant au Conseil balte des ministres, il est juridiquement un, mais se réunit actuellement en vingt-et-une composantes différentes selon les questions à l'agenda. Chacune est assistée d'un comité de hauts fonctionnaires et chaque gouvernement désigne un ministre de la Coopération balte. Les chefs de gouvernement se réunissent quant à eux au moins deux fois par an.

Cependant, malgré l'héritage de la coopération qui les avait unis entre 1934 et 1939 (traité d'entente et de collaboration entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) il n'y avait pas entre ces trois derniers pays des liens culturels, linguistiques et religieux aussi forts que ceux existant entre les pays nordiques. Après un demi-siècle d'occupation

¹⁵⁵ On trouvera plus d'informations sur ce point sur le site : [URL](#).

¹⁵⁶ On trouvera plus d'informations sur ce point sur le site : www.vm.ee.

¹⁵⁷ Ces sept comités s'occupent des domaines suivants : Communication et Information ; Questions économiques et sociales ; Éducation, Science et Culture ; Protection de l'Environnement et Énergie ; Questions juridiques ; Affaires étrangères et sécurité ; Budget et Audit.

communiste, les trois républiques baltes étaient en outre loin alors de connaître la prospérité économique et de jouir d'un haut niveau de développement. Sans doute parce qu'il s'agissait d'un modèle coopératif plaqué de l'extérieur sans préparation, en dehors du développement progressif d'un modèle spécifique, la greffe des institutions nordiques sur le terreau balte n'a pas totalement pris.

Le Conseil nordique est critiqué. L'on en parle volontiers comme d'un « *club de thé* ». Il n'en reste pas moins qu'il dispose d'une niche politique. Si l'on discute de sa forme ou, plus souvent, si l'on met en doute ses résultats, peu nombreux sont ceux qui discutent le caractère souhaitable de la coopération nordique. Celle-ci jouit d'un soutien des opinions publiques plus prononcé que celui dont bénéficie l'Union européenne. Rien de tel en ce qui concerne les pays baltes où, pour des raisons de sécurité autant que d'aide économique, l'on a donné clairement la priorité à l'adhésion à l'Union. Même si leur souci de présenter un front commun a été plus affirmé ces [87] derniers mois, leurs relations mutuelles depuis leur indépendance ont été plus souvent et davantage marquées par la concurrence pour recevoir l'aide extérieure et être distingué par l'UE, que par le souci de coopération.

Plutôt que de se concentrer sur une coopération interbalte, chaque pays balte a donc préféré développer des relations avec l'extérieur, l'Estonie avec la Finlande, la Lituanie avec la Pologne, la Lettonie avec la Suède. On pourrait il est vrai inverser la proposition et avancer qu'il y eut un partage du travail entre les pays occidentaux et que chacun s'intronisa tuteur d'un pays récipiendaire. Du point de vue de la coopération « 5+3 », cela revient toutefois au même, en ce qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une coopération, mais plutôt d'un tutorat que les institutions nordiques exercent sur leurs contreparties baltes. Les institutions fonctionnelles nordiques reprennent ce rôle de tutorat envers leurs homologues baltes (ou aident à les fonder et à les développer sur leur modèle quand elles n'existent pas), et ce dans tous les secteurs de la société.

Ces institutions fonctionnelles nordiques sont à bien des égards la composante la plus importante de cette coopération « 5+3 », parce qu'elles sont nombreuses mais aussi parce qu'elles constituent le bras armé du Conseil nordique et du Conseil nordique des ministres, et qu'elles accomplissent donc l'essentiel de la coopération concrète. Durant les années quatre-vingts et surtout quatre-vingt-dix, il y eut des

tentatives de la part des acteurs nordiques pour les réformer ou en réduire le nombre. Il demeure pourtant difficile d'établir la liste des institutions fonctionnelles nordiques, d'indiquer leur budget, de déterminer le nombre, l'origine, les qualifications et les fonctions de leur personnel, de décrire enfin leur action, sans parler d'en évaluer la portée et l'efficacité.

Il n'existe pas, en effet, de liste entièrement satisfaisante des organismes en question, même si l'on peut en trouver une liste officielle. La frontière entre les institutions fonctionnelles nordiques et une multitude de comités plus ou moins effectifs est floue, sinon inexistante. Toute tentative pour dresser une typologie reste en partie artificielle, tant la plupart mêlent les modes d'action, sans même parler du décalage possible entre leurs [88] objectifs officiels et leur pratique réelle. À bien étudier les mandats de ces institutions fonctionnelles, tels qu'ils sont décrits dans l'édition 2000 du rapport annuel du Conseil nordique des ministres, on peut pourtant distinguer deux grands types (et quatre sous-types) en fonction des buts que ces institutions privilégient et des modes d'action qu'elles emploient.

D'abord on repère des institutions fonctionnelles de synergie : les structures de formation (l'École nordique de santé publique en est un exemple), censées offrir un enseignement sur un sujet pointu.

Puis celles visant à la production d'une expertise, regroupant leurs ressources afin d'atteindre une taille critique permettant une présence au niveau international (la Banque génétique nordique, NGB, correspond à ce type).

La seconde catégorie inclut plutôt des institutions réticulaires, d'abord de financement (qui soutiennent des projets à caractère nordique, en les évaluant et en les finançant, comme la Banque nordique d'investissement). Viennent ensuite les réseaux, qui ont moins pour fonction de financer des projets que d'organiser des rencontres et d'entretenir le réseau nordique. Cela correspond en pratique à l'organisation de réunions, à la publication de revues ou de brochures, à la diffusion d'une information sur les autres pays concernés (les Maisons nordiques implantées en Islande, dans les îles Féroé, au Groenland et dans les îles Åland en sont une illustration).

Malgré ces lacunes, on peut citer la liste officielle proposée par le Conseil nordique des ministres, qui indique les principales caractéris-

tiques de ces institutions. Celle-ci permet de repérer quarante-deux organismes dont, si l'on suit le budget 2000 de la coopération nordique, vingt-deux couvrent les domaines de la culture, de l'éducation et de la recherche, trois les domaines liés à l'aménagement du territoire, dix-sept les domaines liés au modèle nordique économique et social. Il n'est pas facile, à travers cette tripartition, de reconnaître les trois piliers de la coopération nordique que sont, depuis 1995, les questions intranordiques, européennes et celles liées à l'environnement régional. Le tableau ci-contre précise ces données.

[89]

**La liste des institutions nordiques
(budget culturel nordique de 2000)
B = Budget (en millions de couronnes danoises)**

Domaines d'activités	Nom de l'institution	Siège	Date de création	B Budget	Activités
Culture	Centre nordique des artistes	Dale (N)	1997	1,4	Expertise
	Centre nordique de la musique (NOMUS)	Stockholm	1963	5,66	Réseau
	Fonds culturel nordique	Copenhague	1966	24,9	Financement
	Fonds nordique pour les films et la télévision	Oslo	1989	19,1	Financement
	Institut lapon nordique (NSI)	Kautokeino N	1973	5,99	Expertise
	Institut du Norden en Finlande (NIFIN)	Helsinki	1997	4,99	Expertise
	Institut nordique d'art contemporain (NIFCA)	Helsinki	1997	8,31	Synergie
	Maison nordique de Reykjavik (NHR)	Reykjavik	1965	6,16	Réseau
	Maison nordique de Féroé (NIFÆR)	Tórshavn	1982	9,38	Réseau
	Maison nordique d'Åland (NIPÅ)	Mariehamn	1984	1,62	Réseau
	Maison nordique du Groenland (NAPA)	Nuuk	1985	4,13	Réseau
	Théâtre et danse dans le Norden (TODEN)	Copenhague	1989	6,64	Réseau
Éducation	Académie nordique des études académiques (NorFa)	Oslo	1990	35	Réseau
	Académie populaire nordique (NFA)	Göteborg	1968	6,22	Expertise
	Centre nordique de journalisme	Aarhus (DK)	1957	3,03	Formation
Recherche	Centre nordique d'information sur la recherche sur les médias et la communication (NORDICOM)	Göteborg	1979	1,48	Expertise
	Institut central nordique de recherches	Copenhague	1967	7,76	Expertise

Domaines d'activités	Nom de l'institution	Siège	Date de création	B Budget	Activités
	asiatiques (NIAS)				
	Institut nordique du droit maritime	Oslo	1963	2,52	Réseau
	Institut nordique de physique théorique (NORDITA)	Copenhague	1957	17,1	Expertise
	Institut nordique de volcanologie (NORDVULK)	Reykjavik	1973	7,32	Expertise
	Université nordique d'été (NSU)	Aarhus (DK)	1950	1,82	Réseau
	Organe nordique de coopération pour l'information scientifique (NORDINFO)	Helsinki	1977	5,13	Expertise
Agriculture et sylviculture	Banque génétique nordique (NGB)	Alnarp (s)	1978	? *	Expertise
	Centre nordique de coopération sur la recherche sylvicole (?) *	Stockholm	1972	5,4	Réseau
Politique régionale	Centre nordique de développement régional (?) *	Stockholm	1997	9,26	Réseau
Égalité	Institut nordique de recherche sur les sexes (NIKK)	Oslo	1998	4,65	Expertise
Économie	Banque d'investissement nordique (NIB)	Helsinki	1975		Synergie
	Comité nordique de financement de l'environnement (NEFCO)	Helsinki	1997		Financement
	Fonds industriel nordique (NI)	Stockholm	1973	5,27	Financement
	Fonds nordique de développement (NDF)	Helsinki	1989		Financement
	Fonds nordique pour les projets d'exportation (NOPEF)	Helsinki	1982	9,99	Financement
	Organe nordique des tests et contrôles (?) *	Helsinki	1972	11,3	Expertise
Social et santé	Centre de formation pour les sourds-muets (NUD)	Dronninglund	1983	6,56	Formation
	Comité nordique de coopération sur les questions de handicap (NSH)	Stockholm	1997	7,51	Réseau
	Comité nordique de statistiques médicales (NOMESKO)	Copenhague	1966		Réseau
	Comité nordique de statistiques sociales (NOSOSKO)	Copenhague	1946		Réseau
	Comité nordique de recherche sur l'alcool et les drogues (NAD)	Helsinki	1978		Réseau
	Conseil nordique des médicaments (NLN)	Uppsala	1974	2,99	Réseau
	École nordique de santé publique (NHV)	Göteborg	1953	3,25	Formation
	Institut nordique de matériel odontologique (NIOM)	Haslum (N)	1970	8,51	Expertise

Domaines d'activités	Nom de l'institution	Siège	Date de création	B Budget	Activités
	Programme nordique de formation pour les services sociaux (NOPUS)	Göteborg	1992	1,32	Formation
	Institut nordique de formation sur les conditions de travail (NIVA)	Helsinki	1982	2,58	Formation

* Illisible dans le livre.

Source : *Berättelse rörande Nordiska samarbetet*, CI, 2000

[90]

On trouve une liste des positions *Internet* de ces institutions sur le site *www.norden.org*. Chaque site présente le mandat de l'institution et son activité récente, en particulier dans le cadre de la coopération « 5+3 ». Précisons que certains budgets n'apparaissent pas dans cette liste, soit parce qu'ils sont pourvus par des financements nationaux et ne figurent donc pas au budget nordique, soit parce qu'ils correspondent à des prestations fournies par les institutions et ne sont pas indiqués non plus.

Ce que font les institutions fonctionnelles dans le cadre de la coopération « 5+3 », c'est ce qu'elles ont accompli durant quatre décennies dans le cadre nordique. Pour ne prendre qu'un exemple, l'Académie populaire nordique, spécialisée dans la formation d'adultes, a organisé durant l'année 2000 deux stages de formation de deux semaines à destination de responsables d'associations baltes (et russes), une rencontre de trois jours entre spécialistes baltes et nordiques de cette question, un stage pratique de deux semaines pour des responsables baltes d'associations dans des organismes nordiques de formation d'adultes. Cela peut paraître limité, mais il faut multiplier cette activité par quarante-deux et y ajouter tous les programmes qui ne sont pas liés à des institutions mais à des comités, des projets ou des initiatives diverses. On obtient alors une coopération pragmatique, axée sur les rencontres d'homologues, la formation et les programmes permettant la mobilité et des expériences dans différents pays. Cela engendre des liens certes faibles, mais innombrables, dont la force tient dans les multiples entrecroisements et réseaux de réseaux qu'ils forment.

Les institutions de la Baltique stricto sensu

En ce qui concerne le second espace, on constate qu'il contient le premier, à cette nuance près qu'il exclut l'Islande pour tout ce qui ne concerne pas la coopération « 5+3 » et la coopération intergouvernementale (Conseil des États de la Baltique). Il regroupe en réalité dix pays : l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Russie et la Suède. Ce second espace correspond à ce qu'on peut considérer comme la véritable coopération inter-baltique. [91] Parce qu'elle est plus récente, moins institutionnalisée et davantage hésitante quant à ses modes d'action que la coopération nordique, il est plus difficile de la caractériser de façon précise, en particulier de lister de façon exhaustive l'ensemble des institutions qui lui donnent vie.

Incontestablement le Conseil des États de la Baltique constitue l'institution centrale de ce second espace. Il a été fondé sur une initiative conjointe des ministres des Affaires étrangères d'Allemagne et du Danemark et a adopté à l'issue de sa session inaugurale en mars 1992 la « *Déclaration de Copenhague* ». Celle-ci lui a donné pour mission de coordonner la coopération entre les États riverains de la Baltique afin de faciliter la naissance d'institutions démocratiques, le développement économique et la concorde entre les pays partenaires.

Ses membres sont l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Islande (sic), la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Russie, la Suède et la Commission européenne. Les États-Unis, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Ukraine ont le statut d'observateur. Ce Conseil comprend les ministres des Affaires étrangères des pays concernés et tient une assemblée annuelle. Depuis 1996, des réunions informelles tous les deux ans entre les chefs d'État (les sommets des États de la Baltique) donnent de plus en plus au Conseil des États de la Baltique ses grandes orientations et ses perspectives. Il devrait, selon celles-ci, coordonner à l'avenir toute la coopération intergouvernementale et multilatérale dans le cadre de la Baltique, son mandat s'étendant également à la lutte contre le crime organisé, le trafic de drogues et le blanchiment d'argent.

Un comité de hauts fonctionnaires qui compte un représentant par pays membre prépare les sessions ministérielles et suit l'activité des trois groupes de travail qui ont été mis en place (assistance aux institutions démocratiques, coopération économique, sécurité nucléaire et protection contre les radiations). Le Conseil des États de la Baltique dispose enfin depuis 1998 d'un petit secrétariat permanent situé à Stockholm et publie un bulletin d'information (BALINFO) ¹⁵⁸.

Sa réalisation la plus remarquable est sans doute la création en 1994 d'un commissaire chargé des institutions démocratiques [92] et des Droits de l'homme ¹⁵⁹. Tout individu, groupe ou organisme peut ainsi s'adresser à ce responsable pour soulever une question sur ces thèmes dans l'un des pays membres, demander une expertise technique ou organiser l'information dans son pays ou sa ville en la matière. On doit aussi signaler au titre de ses réussites l'établissement d'une *Euro-Faculty* provisoire dont le but est de réformer d'ici 2005 les enseignements universitaires en droit, économie et gestion dans les trois pays baltes ¹⁶⁰, d'une « *task-force* » sur le crime organisé dans la région de la Baltique ¹⁶¹ et d'un Conseil consultatif des décideurs économiques de la Baltique facilitant les privatisations, les restructurations et permettant le développement des petites et moyennes entreprises. A été enfin décidée en 2000 la création d'une « *task-force* » sur le contrôle des maladies contagieuses dans la région de la Baltique.

Le Conseil des États de la Baltique compte également comme « *participants spéciaux* » la Conférence parlementaire des États de la Baltique, la Coopération infra-régionale des États de la Baltique et l'Union des Cités de la Baltique (*cf. infra*). La Conférence parlementaire des États de la Baltique, qui réunit depuis 1991 dans une session annuelle les parlements des États membres de la région, est animée par un comité de cinq parlementaires. Elle est assistée par le secrétariat du Conseil nordique. La Coopération infra-régionale des États de la Baltique a été établie en 1993 à l'initiative du Conseil des États de

¹⁵⁸ On trouvera les numéros de ce bulletin d'information, ainsi que plus de renseignements sur le Conseil des États de la Baltique sur son site *Internet* : www.baltinfo.org

¹⁵⁹ Sur l'action de ce commissaire, on pourra consulter le site *Internet* : www.cbss-commissioner.org.

¹⁶⁰ Sur l'*Euro-Faculty*, on pourra consulter le site : www.eurofaculty.lv.

¹⁶¹ Sur cette *task-force*, on pourra consulter le site *Internet* : [URL](#).

la Baltique afin d'accentuer la coopération entre les cent soixante-deux régions constitutives de ses pays membres. Elle dispose d'un secrétariat situé à Copenhague et a pour missions de promouvoir la coopération entre les régions au sein de la Baltique, de contribuer à la formulation d'une politique régionale et de représenter les intérêts des régions envers les gouvernements, les organisations internationales ou l'Union européenne ¹⁶².

Le Conseil des États de la Baltique est l'institution centrale de notre second espace, celle qui anime la coopération et lui donne ses orientations ou du moins traduit les orientations définies par les chefs d'État en programmes concrets. Elle les incarne dans des groupes de travail et des institutions. Mais il existe aussi d'autres institutions, le plus souvent réduites à un domaine d'action, [93] dont la naissance relève d'initiatives spontanées d'acteurs locaux ou sectoriels. Ces institutions fonctionnelles baltiques sont nombreuses et ont souvent une faible visibilité extérieure, de sorte qu'il est impossible d'en dresser une liste récapitulative comme nous avons pu le faire pour les institutions fonctionnelles nordiques. On peut tout au plus indiquer que les principales sont l'Union des Chambres de commerce de la Baltique (établie en 1972 à l'initiative de la Chambre de commerce de Lübeck), la Commission de Protection de l'environnement marin de la Baltique (dénommée HELCOM, établie en 1973 à Helsinki), l'Organisation des Ports de la Baltique (fondée à Copenhague en 1991) et les Sept îles de la Baltique (fondée en 1989) ¹⁶³.

On peut en revanche présenter de façon plus approfondie l'Union des Cités de la Baltique ¹⁶⁴ qui est à la fois l'une des plus importantes de ces structures et qui adopte la forme assez typique d'une institution-parapluie. Elle a été créée en septembre 1991 à Gdansk sous la forme d'une association volontaire de trente-deux villes, et comptait quatre-vingt-six villes membres en 1999, qui représentaient à peu près quatre-vingt-quatre millions d'habitants sur une région qui en compte environ cent millions. Elle a à sa tête un président, deux vice-

¹⁶² Sur la Coopération infra-régionale des États de la Baltique, on pourra consulter : www.bsssc.com.

¹⁶³ Sur toutes ces institutions, on pourra consulter le site : www.baltinfo.org, qui indique notamment le site de chacune.

¹⁶⁴ On trouvera plus de renseignements sur l'Union des Cités de la Baltique sur son site *Internet* : www.ubc.net.

présidents et un bureau composé d'un représentant d'une ville-membre de chacun des dix pays qui composent cette région. Neuf commissions reprennent le découpage des activités municipales (coopération économique, culture, éducation, environnement, santé et affaires sociales, sport, tourisme, transports, planification urbaine). Elles échangent des informations, coordonnent et animent des projets ou des événements exceptionnels.

Parallèlement à ces commissions, le bureau a mis en place des groupes de travail sur le partage et la diffusion de l'information et sur la participation de la région de la Baltique au programme communautaire *Interreg III*. Enfin, il a entrepris de créer des réseaux pour lesquels il a, à chaque fois, créé un poste d'animateur chargé d'organiser l'échange des expériences et des informations. Il existe trois réseaux qui regroupent respectivement ceux qui, dans les villes membres, sont chargés des affaires communautaires, des questions liées à la féminité, à l'égalité des sexes et aux questions de genres, et des questions liées à la jeunesse.

[94]

Le second espace est aussi marqué par la naissance d'instituts baltiques dans la plupart des pays membres, chargés d'animer des recherches ainsi que de collecter et de diffuser de l'information sur la région de la Baltique. Ils sont notamment à l'origine de tentatives pour faire exister la région par le biais d'*Internet*, comme Ballad (www.ballad.org) qui est animé par l'Institut baltique suédois et qui vise à devenir un forum d'échanges et de débats. Rappelons que les pays nordiques sont singulièrement en pointe en matière de technologies de l'information et que les institutions de coopération inter-baltique non seulement ont de plus en plus une présence sur *Internet* mais que certaines n'existeront peut-être bientôt que par ce nouveau canal.

Les institutions septentrionales

Le troisième espace est celui dont l'existence est la plus problématique. Cela tient d'abord à la rudesse de son climat, à sa très faible densité démographique, aux distances considérables qui séparent ses

populations et à l'ampleur des défis qu'elles doivent relever. C'est le seul des trois espaces nordiques qui comporte des membres qui n'ont pas vocation à adhérer un jour à l'Union européenne, tels le Canada et les États-Unis, sans doute la Russie et peut-être même l'Islande, voire la Norvège. De ce fait, les solutions retenues par les pays membres ne peuvent se résumer à l'insertion dans des programmes existants tels les programmes nordiques dans le cas de la coopération « 5+3 » ou les programmes communautaires *Interreg*, *Phare* ou *Tacis* pour l'aire baltique. Dans l'espace septentrional, il faut inventer, pas seulement adapter des procédures existantes à un nouveau cadre géographique.

De fait, à l'exception des institutions qui animent les autres espaces (Conseil nordique, Conseil des États de la Baltique, *etc.*), l'espace septentrional ne compte que deux institutions spécifiques : le Conseil arctique et le Conseil euro-arctique de Barents. Le Conseil euro-arctique de Barents a été fondé en janvier 1993 sur une initiative norvégienne¹⁶⁵. Ses membres sont le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et la Commission européenne. Il a pour domaines de compétence [95] l'environnement, l'économie, les transports, la culture et les infrastructures. Il est complété par un Conseil régional qui réunit des représentants concernés, c'est-à-dire trois comtés norvégiens (Nordland, Troms, Finmark), un comté suédois (Norrbotten), un comté finlandais (Lapland) et trois régions russes (l'*oblast* de Mourmansk, Arkhangelsk, la République de Carélie), ainsi qu'un représentant de la communauté lapone. Il ne dispose cependant ni d'un secrétariat permanent ni même d'un site *Internet*. C'est chaque année le pays qui prend la présidence tournante qui assure également les tâches de secrétariat. Autant dire que l'expérience et l'activité dudit conseil restent précaires.

Au contraire du Conseil des États de la Baltique, il a pour originalité de considérer la sécurité comme un de ses objectifs essentiels, et, de façon plus générale, d'aborder des questions très politiques, comme par exemple celle du retraitement des déchets nucléaires russes. Il apparaît donc comme relativement atypique par comparaison avec des institutions qui considèrent plutôt la sécurité comme le fruit des progrès en matière de coopération économique et sociale, c'est-à-dire la

¹⁶⁵ Sur la naissance du Conseil euro-arctique de Barents cf. Vincent Simoulin, *La Coopération nordique, op. cit.*

disparition des menaces militaires comme résultat du développement de la confiance et des transactions entre les peuples.

Le Conseil arctique ¹⁶⁶ a été fondé en 1996 à Ottawa sur une initiative canadienne, à la suite de plusieurs conférences préparatoires et notamment d'une Conférence parlementaire organisée par le Conseil nordique en août 1993 à Reykjavik ¹⁶⁷. Ses membres sont le Canada, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie et la Suède. Il inclut également comme membres de plein droit la Conférence circumpolaire *Inuits*, le Conseil lapon, l'Association russe des peuples indigènes du Nord et l'Association internationale des Aléoutiens. Il admet enfin des observateurs qui sont à ce jour l'Allemagne, la Hollande, la Pologne, le Royaume-Uni et le Conseil nordique. Il est donc la seule institution qui ne comporte aucune représentation de l'Union européenne. Il est à signaler que le Premier ministre finlandais a exprimé le souhait que celle-ci en devienne membre.

Chaque pays partenaire est représenté par un « *haut fonctionnaire arctique* » qu'il désigne et qui doit rencontrer ses homologues [96] au moins deux fois par an. Le Conseil arctique proprement dit se réunit quant à lui tous les deux ans au niveau des ministres des Affaires étrangères. Ses missions portent en particulier sur la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions de vie économiques, politiques, sociales et culturelles dans les contrées concernées. Il a sous sa tutelle cinq groupes de travail qui veillent essentiellement à la protection de l'environnement :

- AMAP (*Arctic Monitoring and Assessment Programme*)
- CAFF (*Conservation of Arctic Flora and Fauna*)
- EPPR (*Emergency Prevention, Preparedness and Response*)
- PAME (*Protection of the Arctic Marine Environment*)
- SDWG (*Sustainable Development Working Group*)

¹⁶⁶ On trouvera plus de renseignements sur le Conseil arctique sur son site *Internet* : www.arctic-council.org.

¹⁶⁷ Arctic Challenges. *Report from the Nordic Council's Parliamentary Conference* de Reykjavik 16-17 Août 1993, Stockholm, The Nordic Council, NORD 1993, 31, 154 p.

Le rapport de ce troisième espace à notre sujet tient à la liaison que font les acteurs locaux entre les trois espaces et au fait que plusieurs pays participent simultanément à la coopération dans plusieurs espaces, en particulier les pays nordiques qui apparaissent comme des intermédiaires obligés. Il en va de même pour l'Allemagne et la Pologne qui ont le statut d'observateurs au Conseil arctique. Surtout, ce troisième espace est lié aux deux autres par la possible émergence d'une « *dimension septentrionale* ».

Le concept de « *dimension septentrionale* » a été lancé en septembre 1997 par le Premier ministre finlandais dans un discours prononcé à Rovaniemi. Il a soulevé au début de « *considérables irritations* »¹⁶⁸. Les pays du Sud craignaient une concurrence pour la Méditerranée. Les pays nordiques se sont irrités de l'absence de toute concertation, par exemple au sein du Conseil nordique. On se demandait quel était l'espace couvert, s'il se restreignait aux pays baltes ou incluait aussi le cercle arctique, et enfin s'il s'agissait d'une initiative purement finlandaise ou d'une politique poussée par l'ensemble des pays d'Europe du Nord. Certains avancèrent que si cette « *dimension* » avait pour objectif essentiel de couvrir le problème des relations avec la Russie, il aurait plutôt fallu développer une stratégie communautaire envers la Russie couvrant les régions concernées.

Dans son allocution inaugurale à la Conférence sur la dimension septentrionale de la PESC, organisée à Helsinki les 7 et 8 novembre 1997, Jaakko Blomberg, sous-secrétaire d'État finlandais [97] aux Affaires étrangères, insista sur deux aspects de l'initiative finlandaise¹⁶⁹. Le premier était que la Finlande, de concert avec la Suède et le Danemark, tenait à renforcer l'impact des valeurs politiques et sociales, des modèles de définition des politiques et de résolution des conflits des pays nordiques. Le second aspect était que l'adhésion de la Finlande signifiait aussi que l'Union européenne avait désormais une longue

¹⁶⁸ Wolfgang Wessels, « Introduction: the Northern Dimension as a challenging task », in Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta, Wolfgang Wessels, *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 9, 2000.

¹⁶⁹ Olav F. Knudsen, « The Northern security Agenda : an Overall Perspective. The Origins of the “Northern Dimension” », in Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta, Wolfgang Wessels, *op. cit.*

frontière commune avec la Russie, dont il fallait veiller à la sécurité, mais dont il fallait aussi user pour développer une coopération positive et démocratique avec ce grand voisin. Jaakko Blomberg affirma enfin que cette dimension septentrionale ne couvrait pas les aspects militaires de la sécurité. De façon clairement inspirée des enseignements tirés de la coopération nordique, il s'agissait de traiter des problèmes de défense et de sécurité par une voie indirecte.

Il est significatif que cette initiative soit venue, non du Danemark ou de la Suède, mais de la Finlande, qui est indéniablement le pays membre de l'Union européenne qui a la plus grande expérience des transactions et négociations avec la Russie et apparaît donc comme le plus crédible pour avancer et développer cet aspect. La Finlande est, en outre, le seul pays nordique qui aborde l'adhésion à l'Europe avec un projet, celui de la sécurité, avec pour objectif de pacifier ses relations avec la Russie et non avec l'Allemagne, comme les pays signataires du traité de Rome autrefois.

L'initiative finlandaise a abouti à l'adoption par le Conseil des ministres de l'UE d'un plan d'action pour la dimension septentrionale pour la période 2000-2003 ¹⁷⁰. Ce document a pour premier intérêt de définir l'espace couvert, qui comprend bien l'Islande, la région de Barents et l'espace arctique. Il ne se réduit donc pas à la région de la Baltique *stricto sensu*. Il montre également qu'une contrainte peut se transformer en ressource et que le fait de contenir le Canada et les États-Unis peut aussi permettre d'inclure la dimension septentrionale dans le « *Nouvel agenda transatlantique* » de l'Union européenne ¹⁷¹. Le plan envisage ainsi une coopération de la *task-force* baltique sur le contrôle des maladies contagieuses avec l'organe similaire mis en place par les États-Unis et avec l'Organisation mondiale de la santé.

[98]

Pour autant, les irritations originellement suscitées par l'initiative finlandaise n'ont pas totalement disparu et le succès de ce plan d'action n'est pas évident. Il est à noter de ce point de vue qu'aucun ministre des Affaires étrangères n'a assisté à la réunion informelle que le ministre finlandais organisa à Helsinki en novembre 1999 pour discu-

¹⁷⁰ Document disponible à l'adresse suivante : [URL](#).

¹⁷¹ Document cité, section « Actors », p 8.

ter le rapport intermédiaire de la Commission sur la dimension septentrionale ¹⁷². Cela ne témoigne pas d'un très grand intérêt de leur part et la proposition finlandaise est par exemple perçue comme « *abstraite* » au Danemark, où elle n'a pas percé ¹⁷³, d'autant que les Danois sont déjà largement engagés dans cette coopération et ne voient pas ce que cette initiative apporte de neuf. De fait, la présidence suédoise de l'Union européenne (janvier-juillet 2001) n'a correspondu à aucun progrès important ni à aucune initiative notable en ce qui concerne la dimension septentrionale.

Conclusion

Traiter des institutions inter-baltiques, revient à la fois à parler du soubassement de la région de la Baltique et de ses progrès et développements, de ce qui permet son existence et de ce qui en est le fruit. Cet espace complexe se développera d'autant plus que son socle institutionnel sera solide et il s'institutionnalisera d'autant plus qu'elle se développera à tous les niveaux.

Cette région a eu la chance de bénéficier d'un socle institutionnel déjà existant et bien adapté au défi qui l'attendait : celui développé durant quatre décennies par la coopération nordique. Celle-ci n'incarne sans doute pas l'avenir, mais elle a dans une large mesure favorisé le modèle qui a permis l'émergence de la région en question, dont la rapidité ne peut s'expliquer autrement que par l'action des pays nordiques au centre de la région et par les compétences coopératives engagées entre eux auparavant.

Une première clef de l'avenir se situe dans la façon dont s'effectueront la coopération et peut-être la transition entre le Conseil nordique et le Conseil des États de la Baltique. Le premier est inadapté par sa composition et ses caractéristiques formelles (primauté d'un organe parlementaire, caractère consultatif, *etc.*) dans un monde qui n'est plus celui de la guerre [99] froide. Néanmoins, il a su développer un mo-

¹⁷² Tuomas Forsberg, Hanna Ojanen, « Finland's New Policy : Using the EU for Stability in the North », in Gianni Bonvicini *et al.*, *op. cit.*

¹⁷³ Bertel Heulin, « Danish hopes : From a Fuzzy Concept to a Model Case », in Gianni Bonvicini *et al.*, *op. cit.*

dèle coopératif et créer des institutions fonctionnelles, originales et performantes. Le Conseil des États de la Baltique, à la composition plus large, qui correspond mieux à la situation actuelle, manque à l'inverse de moyens d'action et d'institutions éprouvées sur lesquelles s'appuyer. Selon que ces deux institutions resteront indépendantes l'une de l'autre, ou qu'elles coopéreront et permettront l'interpénétration de nos deux premiers espaces, la région de la Baltique présentera un visage bien différent.

La seconde clef de l'avenir est sans doute celle du succès que connaîtra (ou non) la dimension septentrionale. C'est une question ouverte, à laquelle il n'est pas encore possible de répondre, d'abord car on se situe dans le délicat domaine du qualitatif (transferts de savoir-faire, programmes de formation, *etc.*). Ouverte aussi, car le succès dépend de l'intérêt et de la bonne volonté d'acteurs nombreux, parfois seulement partiellement rattachés à nos trois espaces ou à l'un d'entre eux. Enfin et surtout ouverte car on se trouve en face à une entreprise de *marketing* politique. La réarticulation de l'Europe du Nord-Est reste une opération performative où les croyances et les mots, d'une part, importent autant que les actes et, d'autre part, cachent ou parfois veulent cacher les actes. Cela, ne serait-ce que parce que les gouvernements nordiques utilisent la dimension septentrionale comme un moyen pour convaincre leurs populations du caractère positif de l'adhésion à l'Union européenne. Ils ne peuvent donc en stigmatiser les échecs. Là encore, selon que tous croiront ou non aux idées projetées sur le futur et aux mots, les actes feront ou non vivre cette région.

C'est pourtant en partie du succès de la dimension septentrionale que dépend le troisième espace, large puisqu'il touche à l'Amérique du Nord, en dehors de la zone européenne proprement dite. Il englobe aussi les deux premiers et donne une perspective globale à l'ensemble de la région, soit qu'elle se réinscrive dans une dynamique de coopération entre ce qui fut les deux blocs, soit au contraire qu'elle reste périphérique, résidu figé d'une ancienne frontière encore en friche.

[101]

Deuxième partie
Les réseaux baltiques de coopération

**LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE
DES ÉTATS BALTES**

Céline Bayou

[Retour au sommaire](#)

Il est rare de voir les relations économiques appréhendées non seulement sous l'angle de l'intérêt financier pur que peuvent en tirer ses acteurs, mais encore comme un des instruments de stabilité politique ; on peut être satisfait de constater qu'elles sont ici intégrées à l'étude plus générale des « *réseaux de coopération* ». Us acteurs de la région de la Baltique ont eux aussi bien compris cet enjeu, à l'instar du Premier ministre estonien, M. Laar, qui a déclaré ¹⁷⁴ que la coopération régionale en matière de défense lui apparaissait comme un vecteur à la fois du développement de la démocratie et de l'économie de marché.

Au printemps 2000, un article du *Financial Times* ¹⁷⁵ évoqua la région de la mer Baltique en affirmant qu'il se passait quelque chose dans cette zone : il rappela qu'autrefois unis par le commerce, puis divisés par la guerre froide, les pays du pourtour de la mer Baltique formaient aujourd'hui l'espace le plus dynamique du continent. Cet ensemble de quatre-vingts millions d'habitants se trouve en effet à

¹⁷⁴ Mart Laar, « Estonie : l'horizon européen », *Revue française de géoéconomie*, n° 11, automne 1999, p. 74.

¹⁷⁵ G. Sander, « Baltic hands link across a troubled sea », *Financial Times*, 8-9 avril 2000.

l'origine de 15 % des échanges mondiaux, alors qu'il y a dix ans encore, la mer Baltique était considérée comme un mur entre l'Est et l'Ouest, ou tout au plus comme une mer terriblement polluée. Cette région, alors virtuellement inexistante en termes d'échanges, notamment commerciaux, apparaît particulièrement prometteuse aujourd'hui. On peut prendre comme symbole de sa renaissance et comme exemple spectaculaire de la convergence de pays riverains, le rapprochement observé entre la Finlande et l'Estonie dans tous les domaines, du commerce au tourisme, en passant par les investissements, l'aide ou la formation.

Avec les bouleversements géopolitiques du début des années quatre-vingt-dix, on a assisté à ce que S. Meller, ambassadeur de [102] Pologne en France, a qualifié de « *penchants naturels de tous les pays côtiers pour une coopération privilégiée autour de la mer unificatrice* »¹⁷⁶. À son sens, la raison la plus créative et la plus originale de ce rapprochement réside dans la constatation que cette région, plus que tout autre en Europe, rend possible la coopération entre des pays dont le statut envers les principales organisations européennes et atlantiques est différent : pays membres de l'UE, de l'OTAN, pays neutres, candidats, primo-arrivants... et la Russie qui est une catégorie en soi. Ce point de contact entre la Russie et l'Europe occidentale constitue d'ailleurs un élément particulièrement fort de la coopération régionale. Cela en est même un des enjeux pour tous les acteurs.

Le point qui sera plus précisément étudié ici est la façon dont les trois États baltes s'efforcent actuellement, en tissant des réseaux économiques, de s'arrimer à cette mer, qui elle-même est en train de se lier de plus en plus fortement à l'Europe.

¹⁷⁶ S. Meller, « La Pologne, pont entre deux europes, l'occidentale et la baltique », *Revue française de géoéconomie*, n° 11, automne 1999, p. 63.

La réapparition des États baltes sur la scène internationale

Depuis dix ans, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie négocient avec succès leur retour sur la scène internationale, après un demi-siècle d'occupation soviétique. Elles ont parcouru un chemin considérable pour affirmer leur existence, qui paraissait à certains ne pas aller forcément de soi. Elles ont opéré des choix, tant de transition interne que de positionnement extérieur.

Leur retour dans le concert des nations s'accompagne en effet de la redéfinition d'une identité régionale multidimensionnelle : ces pays sont-ils baltes, baltiques, nordiques, centre-européens, ou tout simplement européens ? A coup sûr, ils récusent aujourd'hui l'appellation de pays post-communistes, marquant ainsi la rupture avec le système qui leur a été précédemment imposé. Il y a trois ans encore, le ministre estonien des Affaires étrangères, T. H. Ilves, désignait son pays comme étant le « *seul pays nordique post-communiste* », ce qui lui permettait de marquer la différence avec la Lettonie et la Lituanie en se rattachant d'emblée à l'ensemble nordique. Au cours d'un récent voyage en Norvège ¹⁷⁷, il a désigné l'Estonie comme un « *pays nordique* », [103] ce qu'attestent selon lui les échanges commerciaux, les investissements étrangers reçus par son pays, ainsi que le goût prononcé de l'Estonie pour les nouvelles technologies.

L'enjeu pour les trois pays est évidemment d'éviter la création d'une zone grise située entre Russie et Union européenne. La zone balte peut devenir une interface entre l'Est et l'Ouest, mais aussi une zone de fracture entre deux mondes, ou une zone tampon, ce dont sont conscients tous les acteurs de la région, y compris la Russie.

Parmi les nombreux combats qu'ont dû mener les trois pays, il convient de rappeler celui qui a consisté (et consiste encore aujourd'hui) à s'affirmer en tant qu'États distincts et non comme un groupe informel de pays appelés baltes. À cet égard, il est intéressant de constater que les modes de transition économique, tant internes qu'ex-

¹⁷⁷ *Estonian Review*, Vol. 10, n° 42, 16-22 octobre 2000.

ternes, ont été relativement différents dans chacun des États, offrant une véritable palette d'options parmi celles qu'on a pu observer à l'Est depuis le début des années quatre-vingt-dix. Autrement dit, il se dégage de l'observation de la politique économique mise en place par chacun d'eux, le sentiment que même par ce biais, ils ont tenu à affirmer leurs différences.

Toutefois, ces réformes économiques qui ne se sont donc pas forcément traduites par des mesures analogues dans les trois pays – les moyens employés expliquant en partie les résultats atteints – ont un but identique, sous-tendu par une angoisse sécuritaire commune. Si, en matière de transition économique interne, les options ont été différentes, allant, pour schématiser, de la thérapie de choc à l'estonienne, au gradualisme lituanien, en passant par la voie médiane lettone, la question que peut se poser l'observateur est de savoir s'il y existe une stratégie économique extérieure commune aux trois pays.

En termes de discours, ceux-ci déploient des politiques étrangères claires et concordantes : ils évoquent en premier lieu dans leurs priorités, l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN, (ces objectifs étant présentés comme les deux faces d'une même médaille ¹⁷⁸). Puis viennent les relations avec la Russie et avec le reste de la région. La coopération avec les pays nordiques et baltiques semble essentiellement motivée par le fait qu'elle apparaît comme un moyen indirect d'adhérer à l'UE.

[104]

Observation empirique

L'étude des flux d'échanges, d'investissements ou d'aide offre une possibilité très concrète et relativement objective d'analyser la réorientation à l'œuvre dans les États baltes depuis dix ans. Il convient toutefois de prendre garde aux chiffres, dans la mesure où ceux-ci comptabilisent la Russie dans son entier comme pays de la région, remarque valable également pour l'Allemagne : le commerce d'un pays avec ces

¹⁷⁸ « Latvia's place in a new Europe », à l'adresse du Dr. Vaira Vike-Freiberga, London School of Economics and Political Science, 27 octobre 2000, www.mfa.gov.lv/eng/news/speeches/.

deux partenaires ne peut en effet être totalement considéré comme lié à la région baltique.

L'intégration économique de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie s'est développée dans trois directions qui se chevauchent parfois bien sûr : au sein des pays baltes eux-mêmes ; avec les autres pays de la région de la mer Baltique (pays nordiques) ; avec l'Union européenne. Si la première dimension a été limitée, en revanche la troisième est en plein essor.

La libéralisation des échanges des États baltes

L'adoption de régimes commerciaux libéraux et l'ouverture de négociations pour l'adhésion à l'OMC ont fait partie des premières réformes lancées par les États baltes. Elles ont entraîné une réorientation de leurs échanges au cours de la décennie passée.

Actuellement, la proportion des échanges des États baltes avec les pays occidentaux est un peu inférieure aux niveaux observés en Europe centrale, mais, compte tenu du point de départ, la progression est remarquable. Le seul motif d'inquiétude concerne la progression du déficit commercial de ces pays, qui conduit à se demander s'ils sont en mesure de maintenir des taux de croissance de leurs exportations nécessairement élevés ¹⁷⁹.

Jusqu'en 1991, les États baltes réalisaient presque la totalité de leurs échanges au sein de l'URSS et avec les autres pays membres du CAEM. En 1987, l'URSS participait à plus de 84 % du commerce total des trois pays baltes, alors que la part de la Communauté européenne se situait à moins de 4 %.

Désormais les principaux partenaires commerciaux des pays baltes diffèrent d'un État à l'autre. Le commerce de l'Estonie [105] est concentré sur les pays nordiques, tout particulièrement la Finlande. En Lettonie, les échanges se font de préférence avec l'Allemagne et les pays nordiques, mais la Russie joue encore un rôle important. Les partenaires privilégiés de la Lituanie sont en revanche l'Allemagne et la

¹⁷⁹ « Les États baltes. Évaluation économique de la région », Études économiques de l'OCDE, Paris, février 2000.

Russie. On a pour habitude de dire que la Finlande a « adopté » l'Estonie, la Suède – la Lettonie, et la Norvège et le Danemark – la Lituanie. L'Allemagne et les pays nordiques sont réputés pour considérer l'Est de la Baltique comme un allié naturel, faisant partie intégrante de leur marché intérieur, mais aussi comme un pont vers le vaste marché russe ¹⁸⁰.

La Finlande, la Suède et le Danemark importent en provenance des pays baltes du bois, des produits pétroliers et des vêtements. Ils y exportent des biens de haute technologie, du matériel de transport, des machines électriques et des textiles.

Pour les Nordiques, il est clair que la réintégration des pays baltes et de la Pologne constitue un enjeu majeur puisqu'elle leur a permis d'ouvrir un débouché nouveau ¹⁸¹.

On estime généralement que cette « réintégration » de la région de la Baltique a permis aux pays nordiques de connaître un accroissement d'1 % de leur PIB, toutes choses égales par ailleurs.

En élargissant le cercle, on peut s'intéresser à la part des pays baltiques (les trois précités, auxquels il faut ajouter la Pologne, l'Allemagne, la Russie et deux partenaires baltes) : elle varie entre la moitié et plus de 60 % des échanges des États baltes. C'est pour eux que, proportionnellement, le renforcement des liens économiques au sein de la région est le plus important. À l'opposé, pour l'Allemagne et la Russie, les échanges régionaux sont proportionnellement les moins importants ¹⁸².

Il est possible de résumer l'ensemble des échanges commerciaux entre les trois pays baltes et leurs principaux partenaires commerciaux par le tableau statistique suivant. Les chiffres officiels présentés, exprimés en couronnes danoises, donnent une photographie des échanges pour les années 1999 et 2000 au niveau des importations et des exportations.

¹⁸⁰ V. Maheshwari, « Elites favour EU, but voters worry », *Financial Times*, 24 octobre 2000.

¹⁸¹ « Launching a Region. Potentials, Possibilities and Prosperity », Baltic Development Forum Summit, Malmo, 17-19 septembre 2000, [URL](#).

¹⁸² S. Wagstyl, « Reviving Age-old Ties to Mutual Benefit », *Financial Times*, 11 juin 1999.

[106]

*Échanges commerciaux des pays baltes***Principaux partenaires commerciaux de l'Estonie en 1999 (en %)**

Pays	Exportations	Importations	Total*
Finlande	19,4	22,8	21,4
Suède	18,7	9,3	13,2
Russie	9,2	13,5	11,7
Allemagne	7,5	9,3	8,5
Lettonie	8,7	20	4,9
États-Unis	2,4	4,4	3,6
Royaume-Uni	4,5	2,4	3,2
Danemark	3,9	2,5	3,1
Japon	0,3	4,7	2,9
Pays-Bas	3,3	2,5	2,8

* moyenne des exportations et des importations
Source : *Statistical Office of Estonia*

Principaux partenaires commerciaux de la Lettonie en 2000 (en %)

Pays	Exportations	Importations	Total*
Allemagne	17,2	15,7	16,2
Russie	4,2	11,6	8,9
Suède	10,8	6,7	8,2
Royaume-Uni	17,4	2,7	8,1
Lituanie	7,6	7,6	7,6
Finlande	1,9	8,6	6,1
Estonie	5,3	6,2	5,8
Danemark	5,8	3,6	4,4
Pologne	1,6	4,8	3,6
États-Unis	3,3	2,0	2,4

* moyenne des exportations et des importations
Source : *Central Statistical Bureau of Latvia*

Principaux partenaires commerciaux de la Lituanie en 1999 (en %)

Pays	Exportations	Importations	Total*
Allemagne	16,0	16,5	16,3
Russie	7,0	20,1	15,1
Lettonie	12,8	2,0	6,1
Pologne	4,5	5,7	5,2
Danemark	6,2	3,9	4,8
Royaume-Uni	5,1	4,2	4,5
Italie	4,2	4,1	4,0
États-Unis	4,4	3,8	4,0
France	4,7	3,6	4,0
Suède	4,0	3,4	3,7
Biélorussie	5,9	2,0	3,6

* moyenne des exportations et des importations
Source : *Department of Statistics, Lithuania*

[107]

Les pays de l'Union européenne ont en fait largement profité de l'ouverture des États baltes : début 1999, l'Estonie réalisait plus de 65 % de ses échanges avec l'UE, la Lettonie 55 % et la Lituanie 40 %. T. H. Ilves regrettait cependant ouvertement que l'UE n'ait pas su prendre conscience de l'intérêt qu'elle pourrait tirer en facilitant les échanges commerciaux avec les pays candidats, comme l'ont fait en leur temps les Américains avec le plan Marshall ¹⁸³. Le ministre estonien des Affaires étrangères nota toutefois deux exceptions : la Finlande et la Suède, qui ont considérablement accru leurs exportations vers les pays baltes depuis dix ans.

¹⁸³ « Estonia and the New Europe », Remarques de HE Mr T. H. Ilves, London School of Economics, 25 octobre 2000, communication du ministère estonien des Affaires étrangères.

Les investissements directs étrangers (IDE)

Le principal vecteur de l'intégration économique des États baltes avec les pays nordiques a bien sûr été l'IDE. L'investissement nordique est particulièrement visible en Estonie et, dans une moindre mesure, en Lettonie, la Finlande et la Suède se taillant la part du lion (30 % et 36 % des stocks d'IDE dans les trois pays). En 1998, plus de quatre mille sociétés finlandaises étaient immatriculées en Estonie, alors que le principal investisseur étranger en Lettonie est une co-entreprise immatriculée au Danemark, créée dans le cadre de la privatisation de l'entreprise lettone de télécommunications.

Vues de Scandinavie, les opportunités d'investissements sur la rive orientale de la Baltique sont apparues immenses : la formidable croissance des exportations a poussé les hommes d'affaires scandinaves et les agences de promotion des investissements à soutenir l'idée d'une « *seconde Hanse* » qui pourrait leur permettre de passer du statut de pays commerçants de taille moyenne à la limite septentrionale de l'Europe à celui de nouveaux « *ponts internationaux* »¹⁸⁴. Déjà, de grandes entreprises (par exemple américaines comme Motorola ou Sun Micro systems) ont implanté à Stockholm leurs bureaux pour les États baltes et la Russie, les implantations directes se substituant aux échanges traditionnels.

L'intérêt des entreprises scandinaves pour les États baltes, réputés pour leurs coûts de travail moins élevés que dans la [108] région nordique et pour leur main-d'œuvre bien formée, se vérifie en particulier dans le secteur des hautes technologies. Le manque de main-d'œuvre dans les pays nordiques a d'autant plus poussé les compagnies à faire appel à leurs voisins. Ainsi, le Danemark aurait besoin de quatre mille migrants formés dans ce secteur industriel de pointe et provenant des États baltes. Les Baltes bénéficient en outre d'un gisement de compétences dans l'électronique, essentiellement de défense, hérité de l'ère soviétique, qui pourrait servir de base pour le développement de certains créneaux en la matière.

¹⁸⁴ T. Burt, « Business World all Set for the Second Hansa », *Financial Times*, 11 juin 1999.

Les partenaires nordiques ont adopté plusieurs stratégies : l'une d'elles consista dans un premier temps à moderniser les usines, à transférer de la technologie et à former la direction et le personnel à l'économie de marché ¹⁸⁵, puis à intégrer les sociétés dans la structure organisationnelle internationale de l'entreprise mère. Une autre tendance a cherché à associer ensuite la production à forte intensité de main-d'œuvre des pays à faibles coûts avec les industries plus avancées opérant dans le pays d'origine.

L'aide bilatérale

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les États nordiques ont défini les pays de la région Baltique comme prioritaires dans leur politique d'aide bilatérale aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), en vue de l'intégration à l'UE. Ainsi, en 1998, environ 60 % de l'assistance bilatérale des pays nordiques aux PECO se sont dirigés vers les pays de la région Baltique. Ces flux d'aide sont dans la grande majorité destinés à répondre aux critères imposés pour l'adhésion européenne.

Très dispersée au début des années quatre-vingt-dix, l'aide bilatérale des pays nordiques aux pays de la région a tendance aujourd'hui à se spécialiser géographiquement : la Norvège, par exemple, consacre 50 % de son aide bilatérale à la région Nord-Ouest de la Russie ¹⁸⁶ et 25 % à 39 % aux États baltes ; parmi ceux-ci, c'est la Lituanie qui est privilégiée.

Si on prend l'exemple de l'Allemagne, on constate que son aide aux pays de la région Baltique a tendance à chuter, du fait [109] du principe adopté par ce pays de soutenir ceux qui en ont le plus besoin : elle porte son attention aujourd'hui plus activement à la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie. En ce qui concerne l'aide allemande aux pays de la région de la Baltique, c'est celle destinée à la Pologne et à l'Estonie qui a le plus décliné au cours des dernières années, même si la

¹⁸⁵ « Les États baltes. Évaluation économique de la région », article OCDE cité.

¹⁸⁶ *Oblast* de Mourmansk, République de Carélie, *oblast* de Leningrad et ville de Saint-Pétersbourg.

Pologne est globalement le plus large bénéficiaire de son aide depuis dix ans.

Depuis 1992, la Finlande s'est, elle, définie comme priorités le Nord-Ouest de la Russie et les trois États baltes, l'Estonie étant particulièrement privilégiée. Dernièrement, elle a décidé d'élargir son champ et de s'intéresser plus fortement à l'oblast de Kaliningrad. Le Danemark a consacré son aide avant tout à la Pologne, suivie de la Russie, de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Estonie. La Suède a tenté de se diversifier, malgré une montée en puissance de la Russie, suivie de la Lettonie, de la Pologne, de l'Estonie et de la Lituanie.

La coopération au sein de la Baltique

La coopération économique du pourtour de la mer Baltique a une longue histoire, à laquelle les pays de la région se réfèrent de temps à autre ; il est fréquemment fait allusion à la Hanse, cette puissante association de villes marchandes situées entre Kiel et Novgorod, dirigée par Lübeck et officialisée en 1161. Pendant trois siècles, la Ligue hanséatique a réussi à assurer la fortune d'un certain nombre de villes (entre cent cinquante et cent quatre-vingts), dont Riga, Reval (Factuelle Tallinn) ou Narva ¹⁸⁷. Certains n'hésitent pas à faire aujourd'hui le parallèle entre la Ligue hanséatique et la renaissance des échanges constatée dans la région. La dimension en est pourtant fort différente.

L'existence économique de cette région baltique s'appuie de fait quasiment exclusivement sur l'activité de la Scandinavie (Suède, Finlande et Danemark). Comme on l'a vu, des liens mutuels d'intérêt rapprochent des pays des deux anciens blocs. Allemagne et Pologne, Finlande et Estonie, Suède et Lettonie, Danemark et Lituanie. D'un côté, on trouve capital occidental, hautes technologies et expérience de gestion, de l'autre, marchés vierges et coûts de main-d'oeuvre réputés peu élevés.

¹⁸⁷ P. de Rauglaudre, « Le littoral méridional de la Baltique de Copenhague à Saint-Pétersbourg : renaissance d'un littoral oublié », in *Géohistoire de l'Europe médiane*, op. cit. Cf. supra, la contribution de S. Martens dans cet ouvrage.

[110]

La coopération entre les pays riverains a débuté dès l'amorce de la transition, avec le développement de l'assistance technique. Puis les flux d'échanges et d'investissements entre pays nordiques et pays baltes se sont également intensifiés. La coopération s'est institutionnalisée, donnant naissance à une multitude d'organisations régionales qui ont surgi le long de ses côtes, révélant un penchant certain pour l'intégration au sein d'organismes inter-baltiques (Conseil des États de la mer Baltique, Union des villes de la Baltique, Chambre de commerce de la Baltique, *etc.*) ¹⁸⁸.

La coopération au sein de la Baltique a bien sûr pour but premier de mettre en place une stratégie permettant de favoriser le potentiel de croissance de la région. Cette stratégie se décline en plusieurs points : le premier de tous est l'adhésion à l'Union européenne, aussi rapide que possible, des pays en cours de négociation. Cette adhésion rapide (des trois États baltes et de la Pologne) est considérée comme une condition préalable à la croissance et à la stabilité de la région ¹⁸⁹, par les candidats bien sûr, mais aussi par les pays riverains qui sont devenus leurs plus ardents défenseurs.

Le deuxième point essentiel concerne l'intégration économique de la Russie aux actions de coopération dans la région. La coopération baltique, pour les États baltes en particulier, doit en effet être en permanence replacée dans l'enjeu que représente pour eux l'intégration européenne ; avec à leur frontière une Russie instable et considérée comme potentiellement hostile, les États baltes voient dans cette intégration une garantie de sécurité et un moyen de réduire leur dépendance économique à l'égard de cette dernière.

Toutefois, si la coopération entre les divers acteurs du pourtour de la Baltique est indéniablement en pleine croissance, elle ne peut occulter la concurrence, elle aussi grandissante, qui existe entre eux. On peut la constater par exemple dans le domaine du transit de marchan-

¹⁸⁸ Sur ce thème, cf. C. Bayou & M. Chillaud, « L'Europe à la recherche de sa frontière septentrionale », *Géoéconomie*, n° 19, automne 2001.

¹⁸⁹ *Baltinfo*, n° 33, novembre 2000.

dises, en particulier énergétiques, qui fait vivre les ports de la Baltique ¹⁹⁰.

[111]

L'adhésion à l'Union européenne : but final et commun

On l'a vu, le degré d'intégration entre pays riverains de la mer Baltique, et notamment entre les trois États baltes et leurs voisins nordiques, est désormais tel que les interdépendances qui en découlent sont fortes elles aussi. La volonté commune de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie d'intégrer l'Union européenne au plus vite, priorité de leur politique étrangère depuis dix ans, a forcément des incidences directes sur la cohérence de cette région baltique, à tous les niveaux.

La coopération intra-balte soumise au « diktat » européen

Les responsables baltes ont beau se livrer régulièrement à des déclarations d'intention sur leur volonté mutuelle de coopérer, leurs intérêts ne sont pas forcément convergents. De fait, les relations intra-baltes seraient plutôt basées sur le concept de « *l'utilité prospective* » ¹⁹¹, chaque État mettant en œuvre des moyens différents lui permettant de poursuivre des buts intermédiaires eux aussi différents, même si l'objectif final, l'intégration aux structures européennes et atlantiques, est identique.

En effet, bien que les instances de coopération intra-balte soient désormais nombreuses et abouties, la plupart des résolutions et décisions adoptées dans leur cadre ont pour référence l'adhésion future

¹⁹⁰ C. Bayou, « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique », article cité, p. 17-29.

¹⁹¹ E. Vareikis, J. Zygelyte, « The Eastern Baltic Subregion : Conflict and Cooperation », *Lithuanian Foreign Policy Review*, n° 2, 1998, p. 45-64.

souhaitée à l'Union européenne et à l'OTAN. Il ne s'agit en aucun cas d'un processus qu'on pourrait qualifier d'intégratif. Le niveau de coopération entre ces trois pays résulte donc plus d'un jeu d'équilibristes auquel ils se livrent, et qui consiste à tenter de corriger les divergences de leurs intérêts individuels par la convergence de leurs intérêts communs ¹⁹².

Comme si ce défaut d'enthousiasme à mettre en œuvre une véritable coopération balte n'était pas suffisant, l'Union européenne a elle-même engendré, par son attitude changeante, des remous dans la prétendue solidarité balte.

On peut citer, à titre d'exemple, le cas de la Zone de libre-échange balte (ZLEB), créée en septembre 1993, suite aux [112] pressions répétées de l'Union européenne et du FMI. En effet, lorsque les États baltes ont commencé à rêver à voix haute de la création d'une zone de libre-échange entre eux et l'Union, celle-ci leur a suggéré d'en créer une entre eux. Ils ont donc obtempéré, sans grand enthousiasme il est vrai, tant ils savaient bien que leurs économies sont plus concurrentes que complémentaires, mais en espérant que cette zone permettrait d'accélérer leur rapprochement avec l'Union européenne. Constat qui se vérifie dans le préambule de l'accord portant création de la ZLEB, et qui rappelle lui aussi qu'à terme l'objectif des pays signataires est l'adhésion à l'Union.

Cet accord a instauré le principe du libre-échange des produits industriels, avant d'être complété, en janvier 1997, par un second texte portant sur le libre-échange des produits agricoles. C'est l'un des rares accords internationaux qui prévoit la circulation des produits agricoles en franchise de droits. Malgré cela, les flux d'échanges entre les trois pays, même s'ils ont augmenté, sont restés marginaux. En 1998, la part des exportations vers les États baltes atteignait 14 % pour l'Estonie et la Lituanie, 12 % pour la Lettonie. La part des importations en provenance des États baltes atteignait 13 % en Lettonie, 7 % en Lituanie et seulement 4 % en Estonie.

Par ailleurs, l'approche « *par vagues* » suivie par l'Union européenne jusqu'en décembre 1999, qui a consisté à retenir dans un premier temps la seule Estonie dans le groupe des pays admis à entamer

¹⁹² C. Bayou, « États baltes : des trajectoires variées pour une même orbite », *Revue française de géoéconomie*, n° 11, automne 1999, p. 94.

leurs négociations d'adhésion, repoussant momentanément la candidature de la Lettonie et de la Lituanie, s'est également révélée nuisible à la coopération balte. Sans nier « l'euroanéité » des États baltes, l'Union a en quelque sorte réduit l'idée européenne à des critères économiques et politiques, quantitatifs et rigides, qui n'ont reflété que très partiellement l'effort fourni par ces pays ¹⁹³. Mais, surtout, on doit noter la relative incohérence de l'Union européenne puisque c'est bien elle qui, tout en encourageant de ses vœux la coopération intra-balte, a amené Tallinn à douter à voix haute de sa propre identité balte et à refuser de partager la responsabilité des erreurs commises par ses deux voisines, dès lors que celles-ci n'étaient pas retenues dans le premier train. L'approche différenciée de [113] Bruxelles à l'égard des candidats a changé le sens initial de la question : il ne s'est plus agi, à un moment donné, de savoir si la coopération régionale intra-balte devait amener à accélérer l'adhésion de ces trois pays à l'UE, mais plutôt de savoir dans quelle mesure la politique de différenciation adoptée par l'UE à leur égard a pu nuire à leur coopération mutuelle présentée par Bruxelles comme une condition préalable à l'intégration.

L'ouverture de négociations avec la Lettonie et la Lituanie en 2000 a fait disparaître les potentiels ressentiments de ces derniers, projetés qu'ils sont dans un avenir proche qui leur commande de relever rapidement des défis plutôt que de s'appesantir sur les erreurs passées, qu'elles leur incombent ou pas.

Chacun des trois pays négocie désormais à son rythme et l'incertitude demeure de savoir lequel des trois sera en mesure d'intégrer le premier l'Union européenne. La question a son importance : il est précisé en annexe du partenariat pour l'adhésion de l'Estonie, approuvé par la Commission européenne le 25 mars 1998, que le pays doit aligner sa législation douanière sur celle de l'Union et veiller au renforcement de ses frontières extérieures, c'est-à-dire celles que l'Estonie aura, au moment de son accession, avec des pays non-membres de l'UE. Cette mention vise en particulier les pays avec lesquels Tallinn a signé des accords privilégiés, en particulier de libre-échange : parmi eux, on trouve l'Ukraine, mais aussi la Lettonie et la Lituanie. Il est donc à prévoir que le premier des pays baltes qui sera en mesure

¹⁹³ C. Bayou, « Les États baltes et l'Union européenne : un nouveau départ », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1001, janvier 2000, p. 64-71.

d'intégrer l'Union européenne, si ses deux partenaires baltes ne sont pas prêts au même moment, devra renoncer aux accords privilégiés qu'il a avec eux et qui lui ont été plus que suggérés par l'UE elle-même.

Ce processus de remise en cause est déjà entamé. Ainsi, le 27 octobre 2000, la Lettonie a été le dernier des trois États baltes ¹⁹⁴ à renoncer au maintien de l'accord de libre-échange concernant les biens agricoles dans le cas où un des trois pays intégrerait l'Union européenne avant les autres, ou si deux pays le feraient dans un premier temps. L'Estonie a été la première, en août 2000, suivie peu après de la Lituanie, à faire disparaître cette demande, ce qui lui a permis de compléter ses négociations sur le chapitre des relations extérieures.

[114]

De plus en plus, les élites politiques baltes sont donc bien obligées de mettre en regard les gains espérés de l'intégration à l'Union européenne et leurs coûts : si les avantages en termes d'accès à un marché élargi, présentant à la fois des niveaux de développement plus qu'honorables et des structures de productions variées, permettent d'escompter une large gamme de complémentarités commerciales, d'investissements et de transferts de technologie, en revanche le prix de la réalisation des conditions fixées par l'UE commence à être évalué : la synchronisation entre la mise en œuvre de l'acquis communautaire et le processus de réformes n'est pas toujours facile, en particulier, on vient de le voir, lorsqu'il s'agit de concilier les engagements multilatéraux préexistants et l'intégration régionale. Tous les pays baltes vont devoir notamment relever le niveau de protection de leur agriculture pour se conformer aux tarifs agricoles communs de l'UE, ce qui peut représenter un lourd fardeau pour d'aussi petits pays.

La « dimension septentrionale » de l'Union européenne

Conçu par la Finlande et retenu par le Conseil de Luxembourg (en décembre 1997), le programme de « *dimension septentrionale* » s'ef-

¹⁹⁴ Summary of World Broadcasts, BBC, 27 octobre 2000.

force de définir une stratégie communautaire globale à l'égard de cette région qui, selon Helsinki, est en train de générer, du fait des élargissements successifs de l'Union européenne, un déplacement du centre de gravité de l'Europe vers le nord-est. Cette dimension septentrionale met notamment l'accent sur la coopération entre cette Union européenne élargie et la Russie, en s'intéressant plus particulièrement à sa région Nord-Ouest et à l'enclave de Kaliningrad. Elle englobe de fait, outre le bassin de la Baltique, la zone s'étendant jusqu'à la mer de Barents. Ces recommandations en matière de coopération transfrontalière concernent donc tant la région entre l'*oblast* de Kaliningrad et ses voisins, les États baltes, et les *oblast* russes adjacents de Pskov et Novgorod, les 1300 kilomètres de frontière russo-finlandaise, que la ville de Saint-Pétersbourg, la Carélie et le reste de la région de Barents. Certaines réalisations de la dimension [115] septentrionale s'insèrent dans les actions d'organisations régionales déjà existantes, en particulier le Conseil des États de la mer Baltique, mais aussi le Conseil euro-arctique de Barents et le Conseil régional de Barents.

Un plan d'action pour la dimension septentrionale dans ses politiques externe et transfrontalière portant sur 2000-2003 a été adopté par le Conseil européen de Feira (juin 2000). Les principaux domaines de coopération définis sont l'énergie (notamment la sûreté nucléaire), l'environnement et les infrastructures (transports, télécommunications, etc.).

L'idée qui sous-tend cette initiative finlandaise est bien sûr de rappeler aux pays plus méditerranéens de l'Union européenne que la région de la mer Baltique est partie intégrante de l'Europe et doit donc faire l'objet d'une attention qui s'accorde avec son importance. Mais il ne s'agit pas seulement d'une initiative régionale ; c'est plus largement la politique commune européenne qui est partie prenante de ce projet politique dont les bases ont été jetées par les accords d'association avec la Pologne et les trois États baltes et par l'accord de commerce et de partenariat (ACP) signé avec la Russie. Tous ces Pays, de même que la Norvège et l'Islande, ont intégré la dimension septentrionale dans leur politique de coopération avec l'Union européenne.

La dimension septentrionale est définie par le ministère finlandais des Affaires étrangères ¹⁹⁵ comme visant à intégrer la Russie dans les

¹⁹⁵ T. Burt, « Feeling the Economic Draught », *Financial Times*, 11 juin 1999.

structures européennes et globales par le biais de la coopération, le but ultime étant de réduire toutes les lignes de division. Ce *credo* est sans doute plus difficile à réaliser qu'à exprimer et l'accueil réservé à ce projet n'a pas été partout très enthousiaste : ainsi, certains officiels lettons et lituaniens y auraient vu dans un premier temps une tentative de la Finlande d'assurer un contrôle sur les projets énergétiques dans la région.

Mais, globalement, les États baltes sont plutôt favorables à cette initiative qui leur apparaît surtout comme un instrument de promotion de leur existence au sein d'une Union européenne dans laquelle ils se sentent parfois bien faibles et oubliés. Ces pays de transit (près de 60 % des exportations estoniennes sont en fait des réexportations de marchandises russes), qui sortent d'un demi-siècle d'occupation étrangère, sont particulièrement [116] sensibles à tout discours inclusif, à la fois dans ses aspects sécurisants et dans les dangers qu'il leur paraît induire.

Coopération baltique contre élargissement européen ?

Plus il progresse et plus il apparaît indiscutable que l'élargissement européen crée des tensions, voire des incohérences, dans les processus de coopération régionale balte et baltique.

Du point de vue des États baltes, on a vu les difficultés occasionnées par le processus d'intégration de l'Estonie : plus Tallinn va se rapprocher de l'Union européenne, et donc se conformer à ses exigences, plus son système commercial, particulièrement ouvert va devenir restrictif à l'égard des pays non-membres de l'Union, donc de certains de ses partenaires régionaux.

Du point de vue russe, l'élargissement implique des processus de fermeture : ainsi, en novembre 1999, le gouverneur de Saint-Petersbourg, V. Iakovlev, a présenté sa ville comme « *partie intégrante de l'Europe à la veille du nouveau millénaire* »¹⁹⁶. Il a affirmé

¹⁹⁶ V. Iakovlev, « St. Petersburg : an integral pari of Europe on the eve of the new millenium », *Baltinfo*, n° 25, novembre 1999.

que les lignes générales de la politique de l'Union européenne « *coïncident avec nos priorités. Malheureusement, malgré les déclarations d'intention concernant le futur d'une Europe débarrassée de nouvelles lignes de divisions, la réalité objective se dirige vers les tendances opposées* ». Il a rappelé que la mise en œuvre du régime de Schengen a créé des obstacles à la liberté de circulation en Europe au sens large. On est tenté de noter en écho le discours du ministre finlandais des Affaires étrangères ¹⁹⁷, E. Tuomioja, s'interrogeant sur la capacité de l'Europe nordique-baltique à proposer à l'Union européenne un autre modèle que celui qu'elle propage actuellement. Il évoquait la possibilité d'une Union autre de par sa nature, sans ligne de division, qui intégrerait la Russie. Il n'est pas sûr que ce dernier point soit la proposition qui enthousiasme le plus les élites baltes, mais l'idée plus générale d'un modèle nordique-baltique pour l'Europe serait sans doute à envisager.

¹⁹⁷ « L'Europe vue du Nord », intervention de E. Tuomioja, ministre finlandais des Affaires étrangères, à l'IFRI, Paris, 15 novembre 2000.

[117]

**La Baltique.
Une nouvelle région en Europe**

Troisième partie

**LES ENJEUX
DE LA BALTIQUE**

[Retour à la table des matières](#)

[118]

[119]

Troisième partie
Les enjeux de la Baltique

LA POLOGNE
ET L'ESPACE BALTIQUE

Gilles Lepasant

[Retour au sommaire](#)

L'entrée de la Finlande et de la Suède dans l'Union européenne (UE), ainsi que l'élargissement à venir transforment peu à peu l'espace baltique en sous-ensemble de l'Union européenne. Cela signifie qu'à brève échéance, les défis, les risques caractéristiques de cette aire régionale seront *de facto* européanisés. Les enjeux énergétiques, environnementaux, commerciaux, migratoires impliqueront l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Dans ce contexte, le rôle que la Pologne se reconnaît est celui d'une puissance régionale riche en idées et en initiatives mais relativement démunie en moyens d'action. Le développement de la coopération régionale, les élargissements de l'OTAN et de l'UE représentent à cet égard des amplificateurs de puissance au sein desquels les acteurs polonais peuvent s'employer à défendre leurs intérêts.

Sans remonter au Grand-duché de Lituanie qui, à son apogée, s'étendait de la mer Baltique à la mer Noire ¹⁹⁸, plusieurs initiatives ont, dans le passé, visé à instaurer une solidarité, voire une unité entre les pays disposant d'une façade maritime sur la Baltique. Au début des

¹⁹⁸ Daniel Beauvois (dir.), Les Confins de l'ancienne Pologne. Ukraine, Lituanie, Biélorussie, Presses Universitaires de Lille, 1998.

années vingt, les États de la Ligue baltique (Pologne, Lituanie, Lettonie, Estonie, Finlande) invitèrent les autres pays scandinaves à se joindre à eux, sans succès. Dans les années vingt-cinq à trente, le Président finlandais se fixait pour objectif de « renforcer *le groupe formé par la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Finlande, la Suède, la Norvège et le Danemark* ». Depuis 1989, acteurs suédois et finlandais ont développé une coopération active dans la Baltique, notamment vis-à-vis de la Russie et des États baltes. Pour leur part, les responsables polonais constatent qu'à terme, le scénario d'une mer Baltique comme *mare nostrum* de l'UE est probable, l'adhésion [120] des trois pays baltes dans un même mouvement ou séparément étant appelée à intervenir à court ou moyen terme. Reste à savoir si les intérêts de la Pologne, tant sur le plan économique que sur le plan militaire, sont en tout point semblables à ceux de ses partenaires des rives de la Baltique.

La Pologne, membre actif des réseaux de coopération dans la région baltique

Les défis principaux qu'identifie la Pologne dans la région baltique relèvent de la sécurité non militaire. Parmi ceux-ci, figure la gestion des ressources énergétiques, notamment des hydrocarbures (la demande du gaz russe disponible dans le Nord-Ouest de la Russie devrait, de la part de l'UE, tripler d'ici à 2020). La Pologne espère être intégrée aux réseaux de distribution (elle sera prochainement reliée à la Suède par une ligne à haute tension) vers le reste de l'Europe et participe d'ores et déjà aux activités de BALTREL (*Baltic Ring Electricity Cooperation Committee*).

L'autre défi de sécurité majeur en mer Baltique est la pollution provoquée notamment par les émissions de la ville de Saint-Petersbourg et aggravée par le fait que la Baltique constitue une mer quasi fermée. En raison de la faible profondeur du passage entre cette mer et la mer du Nord, trente à cinquante années sont nécessaires pour un renouvellement complet des eaux. La pollution est due à la présence de produits toxiques, de résidus de métaux, de restes de munitions datant de la seconde guerre mondiale, sans parler des risques

inhérents à la présence autour de la Baltique de dix réacteurs du même type que ceux de Tchernobyl. Créée en 1974, l'HELCOM ¹⁹⁹ constitue le principal forum de coopération régionale pour ces questions environnementales. Depuis 1990, l'engagement d'institutions internationales et une volonté politique accrue ont renforcé son efficacité. La Pologne est également préoccupée par le trafic de matières dangereuses, la prostitution (qui n'est pas sans rapport avec le développement constaté du sida dans les villes portuaires), le crime organisé pour lesquels la région, notamment l'enclave de Kaliningrad, est devenue une plaque tournante.

[121]

Enfin, la suppression des obstacles à l'intensification des échanges économiques dans la région intéresse la Pologne. Une conférence sur ce thème fut organisée en 1998 à Varsovie avec l'ensemble des ministres de l'économie et du commerce des États membres du Conseil des États de la Baltique.

Une fois son indépendance recouvrée, la Pologne a développé plusieurs initiatives dans la région de la mer Baltique, avec des voisins historiquement proches d'elle (Lituanie), potentiellement conflictuels (Kaliningrad), parfois membres des institutions occidentales. Si la géographie invite à une coopération avec les États riverains de la Baltique, d'autres éléments ont assurément joué un rôle dans l'engagement régional de la Pologne. Mentionnons ainsi la communauté polonaise établie en Suède au cours de la période communiste en raison du statut de réfugié systématiquement accordé aux ressortissants polonais à cette époque. Cette communauté compterait aujourd'hui cinquante mille personnes. Jusqu'en 1992, les relations politiques ont été quelque peu négligées, la Suède accordant la priorité à la consolidation de l'indépendance retrouvée des pays baltes. Depuis cette date, les contacts se sont multipliés avec la Pologne. Sur le plan économique, la coopération est justifiée par l'importance dans les deux pays du secteur de la pêche.

Créé en 1992, le Conseil des États de la Baltique constitue aussi le principal *forum* de coopération régionale. Aux yeux des responsables polonais, il offre l'avantage de couvrir de larges secteurs : universi-

¹⁹⁹ Helsinki Commission.

taires (euro-faculté de Riga), économiques (rédaction du document *Visions et stratégies pour la région de la mer Baltique à l'horizon 2010*²⁰⁰), transports, plis en charge par des groupes de travail effectivement impliqués. Il permet aussi une coopération dédramatisée avec la Russie, car confinée aux questions non politico-militaires. Sur le plan économique, la coopération présente pour la Pologne un intérêt d'autant plus significatif qu'elle aborde des thèmes susceptibles de contribuer à sa modernisation, comme le développement d'une société de la connaissance ou bien l'essor des TIC (technologies de l'information et de la communication), pour lesquelles la Finlande et la Suède figurent parmi les pays les mieux dotés en Europe. La mise en place d'une nouvelle géographie autour de la Baltique [122] présente toutefois des effets ambivalents. À titre d'exemple, la modernisation des infrastructures dans les pays baltes, l'établissement prochain d'une liaison ferroviaire de meilleure qualité entre la Pologne et la Lituanie, sans transiter par le territoire biélorusse, permettront progressivement de meilleures liaisons terrestres entre la Finlande et la Pologne, mais fragiliseront à terme les liaisons maritimes développées entre les ports polonais et les pays scandinaves.

L'Association des Chambres de commerce de la Baltique, fondée en juin 1992 pour créer un réseau d'informations et offrir des possibilités de formation aux entrepreneurs polonais et baltes, contribue à créer de nouvelles solidarités régionales. De nombreuses petites et moyennes entreprises polonaises se sont implantées dans les pays baltes et à Kaliningrad. Dans l'enclave russe, la majorité des *joint-ventures* est constituée à partir de capitaux polonais et, en Lituanie, près de trois cents sociétés seraient détenues en partie ou en totalité par des entrepreneurs polonais. La Pologne est par ailleurs le troisième pays fournisseur de la Lituanie (avec néanmoins seulement 4,9 % des importations lituanienes²⁰¹).

Selon Varsovie, la bonne entente avec Vilnius implique, pour être durable et surmonter les différends historiques, des structures de coopération à tous les niveaux. Une assemblée parlementaire polono-

²⁰⁰ Document adopté par le Conseil des États de la Baltique en 1994, réuni à Tallinn. Disponible sur le site <http://www.vasab.org.pl>.

²⁰¹ « Länderanalysen der Frankfurter Allgemeine Zeitung », « *Baltikum* », Oktober 1998, Kurzbericht.

lituanienne a ainsi été mise sur pied. Elle s'est réunie une première fois en janvier 1998 (vingt députés des deux pays). Un document a été signé, stipulant que les dispositions législatives prises par un des deux États ne peuvent enfreindre les droits des minorités présentes dans l'autre pays. Les députés insistent également sur la nécessité d'une coopération économique plus étroite (énergie, points de passage frontaliers, *via baltica* ²⁰²). Un Conseil de coopération a également été institué entre les deux gouvernements, de même qu'un Comité consultatif au niveau présidentiel. Us relations avec les autres États baltes sont moins développées, un accord de libre-échange ayant néanmoins été signé avec l'Estonie, le 6 novembre 1998, en raison de son entrée prochaine dans l'UE ²⁰³.

La Pologne a par ailleurs apporté son soutien à la dimension septentrionale de l'UE, initiative finlandaise reprise par les autres [123] États membres et destinée – sans budget spécifique – à mieux coordonner les actions entreprises dans la région baltique. L'un des intérêts de cette forme de coopération est d'intégrer la Russie, de convaincre Moscou d'accepter les dépendances croisées avec les ports baltes, démarche apparemment infructueuse au regard de la décision russe de moderniser le port de Primorsk en dépit des surcapacités déjà existantes sur la façade balte.

À l'échelle sub-régionale, les régions de six pays avoisinant la mer Baltique constituent une « *eurorégion baltique* » avec pour centre Malbork. Les régions concernées, qui sont : Bornholm (Danemark), Liepaja (Lettonie), Klaipeda (Lituanie), Kaliningrad (Russie), trois régions suédoises, plus quatre provinces polonaises, coopèrent dans les domaines de la lutte contre le crime organisé, l'industrie, l'agricul-

²⁰² Axe autoroutier projeté, et à ce jour non réalisé, faute de financements, entre les pays baltes et la Pologne.

²⁰³ Selon cet accord, les taxes seront maintenues uniquement pour les voitures d'occasion jusqu'en 2002 ainsi que pour les produits pétroliers et sidérurgiques jusqu'en 2001. Le gouvernement polonais a précisé des quotas sur des produits tels que le lait en poudre, le fromage, le chocolat, les viandes de bœuf et de porc. Au cours de la première partie de cette année, le commerce bilatéral entre ces deux pays s'est élevé à 41 millions de dollars dont 31,9 millions pour les seules exportations polonaises. Celles-ci concernent principalement du textile, des produits chimiques, de la nourriture, des produits électroniques tandis que les importations en provenance d'Estonie sont constituées de bois et de produits chimiques.

ture, les transports, les communications, la protection de l'environnement, l'éducation, le tourisme.

Les enjeux de la coopération régionale en termes de sécurité

Plusieurs réunions associant la Pologne ont été mises en place pour alimenter la coopération régionale en mer Baltique. Sur le plan militaire, le triangle germano-polono-danois relève de la même logique que celle du « *triangle de Weimar* »²⁰⁴ : anticiper sur l'intégration institutionnelle (UE/OTAN) par des coopérations de voisinage renforcées. Le triangle de Weimar privilégie une approche stratégique, les exercices militaires étant une des illustrations visibles de la coopération politique, tandis que dans le cas de la coopération avec l'Allemagne et le Danemark, la dimension tactique et opérationnelle prévaut. Lancée en mai 1994 et formalisée par un accord le 17 août 1995, cette coopération ne se développe en effet qu'au niveau des ministères de la Défense et son objectif principal est de contribuer à la préparation de l'armée polonaise à l'intégration au sein de l'OTAN.

Dans le cadre de cette coopération, les ministres de la Défense se rencontrent deux fois par an pour confronter leurs perceptions et envisager des actions communes. La coopération militaire est réalisée par les détachements de la 12^{ème} Division mécanisée polonaise, la Division mécanisée danoise et la 14^{ème} [124] Division mécanisée allemande. Les modalités de la coopération des forces navales entre les trois pays ont été formalisées en juin 1997, à Gdynia, par la signature d'un document sur la coopération des unités partenaires : 3^{ème} Flotte des bâtiments de guerre de Gdynia, 4^{ème} Escadre des lance-missiles des forces navales du Danemark de Korsoer, la Flotte des lance-missiles des forces navales allemandes de Warnemünde. Le 26 juin 1998, un nouveau partenariat a été établi entre la 8^{ème} Flotte de défense côtière de Swinoujscie, la Flotte de mouilleurs et de dragueurs de mines des forces navales allemandes d'Olpenitz et la 3^{ème} Escadre

²⁰⁴ Forum de coopération informel entre la France, l'Allemagne et la Pologne. Il prévoit des rencontres régulières entre les présidents, les ministres des Affaires étrangères et les ministres de la Défense de ces trois pays.

de mouilleurs et de dragueurs de mines des forces navales danoises de Frederikshaven. Une coopération entre les forces aériennes a été institutionnalisée le 22 septembre 1997. En outre, les 6-8 mai 1997, à Skagen, au Danemark, les ministres de la Défense de la Pologne, de l'Allemagne et du Danemark ont pris la décision de créer un corps commun, prêt à agir dans le cadre allié et basé à Szczecin.

Aux yeux des responsables polonais, cette coopération tripartite présente un intérêt militaire. Elle contribue à adapter l'armée polonaise aux standards et aux pratiques de l'OTAN. Ainsi, les progrès effectués dans l'inter-opérabilité par la 12^{ème} Division mécanisée polonaise, par le biais de la coopération avec la 14^{ème} Division mécanisée allemande et la Division mécanisée danoise la prédestinent à devenir l'une des unités polonaises les mieux préparées à coopérer avec l'OTAN. Elle présente également un intérêt politique, dans la mesure où elle permet d'éviter un strict tête-à-tête avec l'Allemagne et avec la Lituanie, deux pays avec lesquels, pour des raisons différentes, les relations ont été dans le passé pour le moins ambivalentes.

La Pologne participe activement à plusieurs initiatives régionales fondées sur une coopération militaire. BALTRON ²⁰⁵ Correspond ainsi au projet d'un groupe commun de bâtiments de guerre disposant de moyens anti-mines pour des opérations de maintien de la paix. Circonscrite dans un premier temps aux États baltes, cette coopération a ensuite été élargie à l'Allemagne, à la Belgique, au Danemark, à la Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, à la Norvège, à la Suède, aux États-Unis, la Pologne étant observateur au même titre que la France, la [125] Finlande et la Suisse. BALTNET ²⁰⁶ est consacré à la surveillance aérienne grâce à un centre de contrôle localisé à Karmelawa en Lituanie. BALTDEFCOL (*Baltic-defense-college*) vise à répondre aux besoins en matière de formation et le ministère de la Défense polonais met à sa disposition des professeurs.

En ce qui concerne les États baltes, la Pologne se présente comme leur avocat auprès des institutions euro-atlantiques qu'elle s'apprête à intégrer ou dont elle est déjà membre. L'approche privilégiée vis-à-vis de la Lituanie s'apparente au discours concernant l'Ukraine : la Pologne perçoit la Lituanie comme un partenaire stratégique. Il n'y a pas

²⁰⁵ Escadrille balte.

²⁰⁶ Système balte de surveillance de l'air.

de sécurité pour la Pologne s'il n'y a pas de sécurité pour la Lituanie, a ainsi déclaré à plusieurs reprises le Président Kwasniewski.

Lors de son prochain sommet organisé à Prague en 2002, l'OTAN devrait affirmer le lancement de nouvelles adhésions. Dans le discours qu'il a prononcé à Varsovie en juin 2001, le Président Bush l'a explicitement annoncé sans pour autant nommer précisément les pays susceptibles d'être retenus. Dans le choix que suggérera la présidence américaine, l'état de préparation des armées jouera probablement un rôle non négligeable (la valeur ajoutée des pays intégrés lors du précédent élargissement apparaît relative en raison de la difficile modernisation des armées), de même que l'attitude des alliés et de la Russie, les développements dans les Balkans, sans parler des considérations de politique intérieure. De son côté, la Pologne affirme son soutien à la candidature des États baltes. Dès 1998, le Président polonais déclarait : « *La position de la Pologne est claire et demeure inchangée : le processus d'élargissement de l'OTAN et le processus d'intégration européenne doivent se poursuivre. L'acceptation de nouveaux membres ne doit pas être la fin mais le début d'une nouvelle étape. C'est ce que dit la Pologne et ce qu'elle dira à l'avenir, après être devenue membre de l'OTAN et de l'UE. La Lituanie peut compter sur notre soutien résolu* ²⁰⁷ ».

Un bataillon polono-lituanien a été constitué, dont l'objectif précisé par le Président Kwasniewski est de « *faire avancer la cause de la future adhésion de la Lituanie au système de sécurité de l'OTAN* ». La Pologne a fourni des équipements militaires à [126] son voisin. Sur le plan économique, elle apporte son soutien résolu à l'entrée de la Lituanie dans le CEFTA ²⁰⁸.

Cette politique de soutien à l'intégration régionale des pays baltes n'empêche pas la défense par la Pologne de son influence culturelle. L'ouverture de classes de polonais à l'intention des minorités est ainsi revendiquée de même qu'une reconnaissance progressive des diplômes universitaires entre la Pologne et la Lituanie. Le gouvernement polonais s'est néanmoins gardé de dramatiser les conflits existant en Lituanie entre la minorité polonaise et les autorités, notamment au-

²⁰⁷ Propos tenus par le Président Kwasniewski lors de la visite à Varsovie du Président lituanien Valdas Adamkus le 2 avril 1998.

²⁰⁸ Center European Free Trade Area.

tour de Vilnius. Le thème de la sécurité intérieure ne cesse de prendre de l'importance dans les relations entre les deux pays. La topographie de la région frontalière rendant le contrôle de celle-ci difficile, les ministères de l'intérieur respectifs ont renforcé leur collaboration, dont l'un des résultats fut une refonte des troupes lituaniennes de gardes-frontières en 1998, après qu'une corruption généralisée fut mise à jour.

Une stratégie vis-à-vis de Kaliningrad ?

Le voisinage de Kaliningrad pose désormais moins un problème militaire qu'un problème sanitaire (le sida), politique, institutionnel et économique.

Sur le plan politique et institutionnel, Kaliningrad fait partie des régions russes affichant, face à un État russe affaibli, des velléités d'autonomie, notamment de la part de la jeune génération. Le voisinage de l'UE (la Finlande et à terme la Pologne), ajouté à la position d'enclave, peut inciter les responsables locaux à nouer des contacts directs avec les collectivités locales voisines. Le décalage de niveau de vie, appelé à se renforcer, peut ne pas rester sans conséquence sur le plan social et politique ²⁰⁹.

La présence d'un fort contingent militaire sur place peut-elle être considérée comme une menace potentielle ? L'ancien commandant de la Flotte baltique, l'amiral Yegorov, devenu, depuis, gouverneur de Kaliningrad, n'a pas joué un rôle mineur dans sa modernisation, dans le maintien des effectifs à 25 000 hommes et dans sa reconfiguration défensive (en cas de conflit, son objectif ne serait plus d'intervenir dans les détroits du Danemark, mais de [127] paralyser le trafic en mer Baltique). Environ soixante-dix pour cent des bâtiments de la marine et des aéronefs sont en service depuis moins de quinze ans, ce qui place ces formes armées à un niveau rarement atteint par le reste de l'Armée russe. Les personnels jouent un rôle non négligeable dans l'économie de l'enclave, parfois y compris dans l'économie souterraine et se reconvertissent fréquemment dans le monde des affaires. Au to-

²⁰⁹ En 1996, la BERD estimait que le PIB par habitant était de 3459 USD en Pologne et de 2700 USD à Kaliningrad, en tenant compte de l'importance probable de l'économie grise.

tal, ce dispositif militaire semble susciter en Pologne davantage de réactions inquiètes dans les médias que parmi les responsables gouvernementaux. Même l'information diffusée en 2000 selon laquelle des missiles nucléaires tactiques seraient entreposés dans l'enclave n'a suscité que de modestes réactions ²¹⁰. La demande d'une enquête internationale, un instant souhaitée par un responsable gouvernemental, fit long feu.

Plus que les forces implantées sur place, l'absence d'une politique claire de Moscou et de possibles tensions entre le centre et l'enclave préoccupent bien davantage les responsables polonais. La nouvelle organisation territoriale mise en place par le Président Poutine et composée de sept districts a placé Kaliningrad sous la tutelle du district du Nord-Ouest, dont la capitale est Saint-Pétersbourg. Si besoin était, Moscou a réaffirmé son souhait de renforcer son contrôle sur l'enclave dans la stratégie de développement des relations UE-Russie adoptée en 1999. L'idée que la région doit être un test de la coopération UE-Russie y est certes affirmée mais sur place, les pouvoirs locaux ne semblent que modestement investis dans les coopérations transfrontalières.

Les différents statuts de l'*oblast* de Kaliningrad n'ont que marginalement contribué à son développement économique. L'élargissement de PUE risque d'avoir des conséquences néfastes en raison des standards techniques et sanitaires que doit atteindre l'économie polonaise et qui, sauf s'ils sont repris par les producteurs russes, écarteront *de facto* nombre d'entre eux du marché polonais. L'introduction de visas ²¹¹ peut également affecter les nombreuses migrations pendulaires grâce auxquelles divers trafics locaux prospèrent et atténuent les rigueurs d'une situation économique déprimée des deux côtés de la frontière polono-russe ²¹².

²¹⁰ *Washington Times*, 2 janvier 2001.

²¹¹ Celle-ci devrait intervenir peu avant l'adhésion de la Pologne. D'ores et déjà, depuis 1999, l'entrée de ressortissants russes est soumise à la présentation d'une réservation d'hôtel et à la possession d'une somme minimale d'argent.

²¹² Chiffre révélateur de la forte mobilité de la population de Kaliningrad : en 1999, huit millions et demi de personnes ont franchi les frontières de l'*oblast*.

[128]

L'adhésion de la Pologne et de la Lituanie invitera également à reconsidérer les cadres juridiques de l'activité de la pêche dans la région, la gestion des points de passage sans parler des questions migratoires d'autant plus délicates que l'accord de réadmission entre la Pologne et la Russie un temps négocié n'a toujours pas été conclu.

Du point de vue des autorités polonaises, il n'est pas exclu que Kaliningrad demeure pour longtemps une base militaire peu ouverte aux capitaux étrangers et reposant sur ses voisins, la Russie pour l'énergie, et la Pologne pour les produits agroalimentaires ²¹³. Les responsables polonais s'emploient à développer la fonction économique de cet espace (en septembre 1996, le chef de la *voïvodie* d'Elblag a été nommé représentant du gouvernement pour la coopération économique entre les *voïvodies* du nord-est de la Pologne d'une part, Kaliningrad et Saint-Pétersbourg d'autre part) ²¹⁴ et s'opposent à toute idée de corridor gazier ²¹⁵.

En somme, sur le plan stratégique, une certaine réserve s'impose. En tant que membre de l'OTAN, la Pologne ne saurait prendre le risque de remettre en cause, même indirectement, la souveraineté russe sur un territoire surmilitarisé et partageant une frontière com-

²¹³ Les intérêts économiques polonais à Kaliningrad étaient en 1998 ainsi identifiés par le Conseiller commercial polonais en poste sur place : vente de surplus agricoles, coopérations industrielles peu à peu mises en place dans les secteurs de l'alcool, des cosmétiques, de l'assemblage de tracteurs Ursus, du tourisme (afin d'attirer en Pologne les touristes russes séjournant à Kaliningrad). Conférence de presse d'Andrzej Zbucki, conseiller commercial de la République de Pologne à Kaliningrad sur la stratégie de coopération économique des voïvodies du nord-est de la Pologne à Varsovie, le 6 mai 1997, in *Materials and Documents*, 5/6 Mai 1998.

²¹⁴ « *Le district de Kaliningrad est une porte d'entrée vers la Russie et nous devons ouvrir plus grand celle poile* », a-t-il déclaré, précisant que ses deux principaux objectifs étaient l'ouverture d'un nouveau point de passage pour le trafic international et la construction de l'autoroute reliant Elblag à Kaliningrad, *Rzeczpospolita*, 12. 11. 1996.

²¹⁵ Si telle était la position officielle du gouvernement polonais, le ministre des transports polonais Boguslaw Liberadzki ainsi que des responsables locaux de la région de Suwalki avaient proposé aux autorités russes une collaboration pour la construction d'une route de transit en mars 1996, in *Zycie*, 28. 01. 1997.

mune avec elle. En revanche, le développement des coopérations concrètes, notamment dans les domaines du transport et de l'énergie est prioritaire. À ce titre, une meilleure articulation entre les programmes *Phare* et *Tacis*, et plus généralement une amélioration constante du dialogue russo-européen, ne pourraient que satisfaire Varsovie. En effet, la Commission a lancé en 2001 un débat sur l'impact de l'élargissement sur la région de Kaliningrad ; la « *stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie* », adoptée en 1999 vise entre autres à renforcer « *la coopération transfrontalière avec les régions russes, y compris Kaliningrad, notamment dans le contexte de l'élargissement de l'UE* »²¹⁶. Reste à savoir si, vis-à-vis de la Russie, cette approche et cette logique de coopération ne sont pas contradictoires avec le soutien affiché à l'entrée des pays baltes dans l'OTAN.

[129]

Des intérêts polonais circonscrits à la rive sud de la Baltique ?

De manière générale, la présence polonaise dans la région de la Baltique et ses initiatives obéissent à une forte différenciation géographique, à l'avantage des États baltes et de Kaliningrad. Sur le plan de la sécurité, le statut des pays nordiques limite les possibilités d'une coopération militaire approfondie. La présence en Bosnie d'une brigade associant des éléments polonais à des troupes des pays nordiques (Nord-Pol brigade) n'a de toute évidence pas annoncé une coopération militaire plus renforcée. Aux yeux des responsables polonais, une coopération militaire approfondie avec des pays nordiques comme la Suède et la Finlande, qui n'ont pas renoncé à leur neutralité, présente en effet un intérêt relatif. L'expérience historique, la perception de la Russie, les ambitions régionales sont autant de points sur lesquels ces pays et la Pologne divergent.

Avec la Suède, les visites plus nombreuses de responsables du ministère de la Défense, constatées ces derniers mois, renvoient à des actions de formation proposées par la Suède et surtout aux efforts dé-

²¹⁶ Cf. http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm

ployés par ce pays pour vendre à la Pologne des appareils militaires. Une coopération plus substantielle est par ailleurs rendue difficile par le souci de la Suède de privilégier, pour les pays baltes, une entrée dans l'UE plutôt que dans l'OTAN.

S'agissant de la Finlande, la dimension septentrionale d'une politique étrangère de ME reçoit certes le soutien de Varsovie. En visite en Finlande le 18 mai 1998, le Président Kwasniewski déclarait ainsi : « *L'image globale [de la réorganisation du continent européen] ne doit pas effacer la question de savoir comment une l'UE élargie organisera ses relations avec son voisinage immédiat. Je crois qu'il y a une communauté particulière d'intérêts entre la Pologne et la Finlande dans l'élaboration d'une politique de l'UE dans ce domaine. Après l'accession de la Pologne à l'UE, nos deux pays auront la plus longue frontière externe de l'Union. Aucun d'entre nous ne veut que cette frontière devienne le mur impénétrable d'une "forteresse Europe". Nous devons en conséquence joindre nos forces pour assurer à nos voisins orientaux qu'ils sont les partenaires bienvenus de [130] l'UE. Les propositions finlandaises au sujet d'une dimension nordique de l'UE sont à cet égard une précieuse contribution. De son côté, la Pologne a mené une politique témoignant de son engagement actif vis-à-vis de pays comme l'Ukraine. Je pense, en conséquence, que lorsque la Pologne deviendra un État membre, nos initiatives contribueront à élaborer une dimension sud orientale de l'UE, complémentaire avec la dimension nordique mise en œuvre par la Finlande. Les deux ajouteraient de la substance aux traités de coopération et de partenariat signés par l'UE avec l'Ukraine et la Russie en renforçant les infrastructures nécessaires aux échanges économiques ».*

Toutefois, les buts visés à travers les initiatives finlandaise et polonaise ne sont pas de même nature. L'objectif stratégique de la Pologne est d'assurer l'indépendance de ses voisins orientaux, de plaider en leur faveur dans toutes les institutions dont la Pologne est ou sera membre, et de tenir ainsi à distance une Russie qui, dans la représentation dominante, relève d'une autre aire socioculturelle que les pays baltes, le Bélarus et l'Ukraine.

La Finlande accorde pour sa part davantage d'importance aux enjeux économiques et environnementaux. Il s'agit pour les responsables de ce pays de développer la coopération avec la Russie mais surtout d'impliquer l'UE dans le financement de voies de transit traversant la

Finlande pour le gaz (et dans une moindre mesure pour le pétrole) russes (gisements de la mer de Barents et du Nord-Ouest de la Russie). Les responsables finlandais considèrent également que la vocation commerciale de la Baltique ne peut, à l'avenir, qu'être renforcée par le potentiel existant en Russie du Nord-Ouest et par le relatif dynamisme de cette partie de la Russie ²¹⁷. D'ores et déjà, 40 % du trafic maritime russe s'effectuent dans la Baltique, que ce soit par l'intermédiaire des ports russes ou des ports des États baltes. La mer Baltique est, à leurs yeux, appelée à devenir une des principales interfaces entre l'Union européenne et la Russie.

Sur le plan économique, les synergies dominantes – si l'on excepte le cas spécifique finno-estonien – sont avant tout entre chaque État de la région baltique et l'UE. Cette dernière est le pôle majeur qui organise les échanges, et les interactions internes à l'espace baltique demeurent faibles. Depuis la fin des [131] années quatre-vingt, la part du commerce polonais effectué avec les autres pays riverains de la Baltique ne cesse de décliner. S'agissant des importations, le premier partenaire nordique est la Suède (9^{ème} rang avec 3 % des importations). S'agissant des exportations, cette première place est occupée par le Danemark (9^{ème} rang avec 2,9 % des exportations). S'agissant de la Suède, la Pologne est son 14^{ème} partenaire commercial et le premier en Europe centrale. En 1997, les exportations vers la Pologne ont augmenté de 41 % par rapport à 1996 (1,25 milliard de dollars) et les importations de 23 % (600 millions de dollars). Mais, une fois passé l'impact de l'adhésion de la Suède à l'UE, cette croissance s'est stabilisée dès les premiers mois de 1998. Huit cents firmes suédoises sont installées en Pologne pour un montant total investi de six cents millions d'USD. La part de la Finlande est encore inférieure à celle de la Suède ou du Danemark. Moins de 1 % des importations finlandaises proviennent de la Pologne (332 millions de dollars) et 1,8 % des exportations y sont destinées (695 millions de dollars). Une analyse statistique à l'échelle des régions polonaises indique néanmoins que pour

²¹⁷ « L'équilibre géoéconomique de la Russie évolue actuellement au profit du nord-ouest de la Russie. Les bases de la stabilisation et de la reconstruction de l'économie russe seront de plus en plus dans cette région ». Discours de Jaakko Blomberg, Sous-secrétaire d'État pour les Affaires politiques au ministère des Affaires étrangères prononcé à la Conférence de Stockholm sur la sécurité et la coopération en mer Baltique, 19 novembre 1998.

la partie nord de la Pologne, ces interactions économiques avec le pourtour de la Baltique sont moins négligeables que ne le laissent penser ces chiffres.

La coopération avec les pays nordiques apparaît ainsi limitée. Elle présente, outre un intérêt économique, un intérêt géopolitique. Elle permet à la Pologne de retrouver partiellement la fonction d'isthme entre mer Baltique et mer Noire que le Grand-duché de Lituanie exerçait autrefois. La translation vers l'Ouest de la Pologne, convenue à la conférence de Potsdam de 1945, constitue à cet égard un handicap. L'isolement du Bélarus interdit néanmoins la formation d'un axe Ukraine-Bélarus-Lituanie qui accaparerait les flux entre mer Baltique et mer Noire.

Pour l'heure, le concept polonais d'*intermare*, évoqué un temps dans l'entre-deux guerres, est réactualisé dans les faits à défaut de l'être explicitement dans les discours. La Pologne soutient ainsi l'idée d'un pipe-line reliant Odessa (dont le terminal a été partiellement modernisé grâce notamment à des investissements polonais) à Gdansk pour transporter du pétrole de la Caspienne. En ce sens, la modernisation des infrastructures portuaires [132] de Gdansk peut être judicieuse et permise par des investissements de pays nordiques. De même, à plus court terme, des investissements suédois ont été sollicités pour la mise en œuvre d'une autoroute reliant Szczecin à la Silésie via Poznan. Une partie du trafic Nord-Sud actuellement concentré sur l'axe Rostock-Berlin-Dresde pourrait ainsi être reprise par cet axe d'autant que l'accès à Prague ne souffrirait pas du franchissement des monts métallifères. L'absence de moyens financiers suffisants empêche pour l'heure ces projets d'être concrétisés rapidement.

Des financements internationaux semblent en revanche plus aisés à obtenir pour la liaison *via baltica*, un axe autoroutier qui rejoindrait Berlin aux pays baltes *via* Kaliningrad. Une entreprise allemande a d'ores et déjà rénové la portion située entre la ville de Kaliningrad et la frontière polonaise. Du côté allemand, le réseau a également été modernisé entre Berlin et Szczecin. L'intérêt économique pour la Pologne de la *via baltica* est incontestable à condition que l'autoroute passe par Varsovie, mais le trafic reste modeste entre la capitale polonaise et Vilnius.

De même, du strict point de vue de la rationalité économique, des projets autoroutiers ou ferroviaires Nord-Sud sont difficilement défendables en raison de la faible densité des flux. Cette contradiction entre les réalités géoéconomiques et la volonté géopolitique de la Pologne de s'ouvrir vers le Nord pour ne plus fonctionner uniquement comme une charnière entre l'Est et l'Ouest ne pourrait être résolue que par un investissement accru des acteurs scandinaves (des opérateurs suédois ont manifesté leur intérêt pour le cofinancement d'infrastructures au départ de Szczecin) ou internationaux dans la mise en œuvre d'axes Nord-Sud à la rentabilité incertaine.

Conclusion

Les ambitions régionales de la Pologne ne s'étendent pas à l'ensemble de la Baltique, comme en témoignent les avancées concrètes dans la coopération avec la Finlande ou la Suède. Ces ambitions s'exercent prioritairement vis-à-vis de l'Ukraine et de la Lituanie. La représentation qu'ont les responsables polonais de leur environnement régional apparaît ainsi considérablement [133] influencée par les limites territoriales du Grand-duché de Lituanie ²¹⁸. La réserve actuelle que la Pologne manifeste vis-à-vis de ses voisins nordiques n'a en ce sens rien de surprenant, dans la mesure où le Grand-duché ne fut jamais une puissance maritime. Son ambition était d'exploiter sa fonction d'isthme entre la mer Noire et la mer Baltique, mais pas de s'ancrer sur les rives nord de la Baltique. En outre, il n'eut qu'à de rares moments un large accès à la mer (en raison de la présence de la Prusse orientale et du statut de ville libre de Gdansk). Jamais la Pologne n'a eu dans son histoire une si longue façade maritime que celle dont elle dispose aujourd'hui. Quant à l'héritage de la Hanse, il n'est pas spécifiquement polonais et n'occupe pas, loin s'il en faut, la place du Grand-duché dans l'imaginaire collectif.

Sur le plan stratégique, les responsables polonais tentent d'influer sur la réorganisation et la stabilité de la région en se fondant sur des coopérations régionales (germano-polono-danoise par exemple) ou l'intégration régionale (UE/OTAN). Tant le triangle de Weimar que la

²¹⁸ D. Beauvois, *ibid.*

coopération germano-polono-danoise sont perçus comme des amplificateurs de puissance vis-à-vis de l'Ukraine et de la Lituanie.

La coopération dans la région baltique semble présenter pour la Pologne un triple intérêt : celui d'éviter un face à face avec l'Allemagne, celui de limiter les risques de la résurgence d'un danger russe (coopération active, en partenariat avec l'OTAN, vis-à-vis des États baltes) et celui d'européaniser une relation de plus en plus étroite avec la Lituanie afin d'éviter autant que possible les soupçons d'impérialisme de la part d'une fraction de la classe politique lituanienne.

Ainsi, pour des raisons autant financières que politiques, l'intérêt des acteurs polonais est une européanisation de la coopération régionale. À ce jour, les instruments mis en œuvre par l'OTAN, notamment dans le cadre du partenariat pour la paix leur paraissent plus flexibles, mieux adaptés que ceux de l'UE. Néanmoins, l'intérêt croissant que suscite au sein de l'UE la question des conséquences externes de l'élargissement ainsi que la nature des risques majeurs dans la Baltique – pour l'essentiel non militaires – plaident en faveur d'une gestion dynamique de ces marges de l'Europe par l'UE dans son ensemble.

[135]

**Troisième partie
Les enjeux de la Baltique**

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA BALTIQUE

Markku Heiskanen

[Retour au sommaire](#)

Les régions et les systèmes régionaux sont devenus des éléments de plus en plus importants dans l'architecture politique de l'après-guerre froide, non seulement en Europe mais aussi dans les autres parties du monde.

En Europe, les États et les peuples cherchent, sur la base d'intérêts communs, à tisser des liens nouveaux et à mettre sur pied des formes inédites de coopération avec leurs voisins, dans les domaines politiques, économiques et culturels. Des arrangements institutionnels et coopératifs basés sur la proximité physique, l'homogénéité et le sens de l'unité régionale apparaissent partout en Europe. Ce processus de régionalisation s'intègre rapidement dans le système international et les arrangements régionaux deviennent des acteurs à part entière. La région de la Baltique, et, plus largement, la dimension septentrionale de l'Europe, en sont un bon exemple.

La coopération régionale dans la région de la Baltique

À partir de 1991, la nouvelle situation politique issue de la fin de la guerre froide, a fait ressortir le potentiel de l'Europe du Nord, la « *dimension septentrionale* » Incluant la région de la Baltique. Cependant, le concept de région de la Baltique n'était pas inconnu auparavant. On peut faire remonter l'histoire de la coopération autour de la Baltique à l'ère de la Hanse, il y a bientôt mille ans. Ces liens naturels et historiques ont disparu pendant la guerre froide. Le changement intervenu au cours des [136] années quatre-vingt-dix a été vraiment fondamental. Pendant la guerre froide, pour voyager d'Helsinki à Tallinn, il fallait souvent passer par Léninegrad. Aujourd'hui on peut traverser le golfe de Finlande, d'Helsinki à Tallinn, en quatre-vingt-dix minutes par bateau, et sans visa,

La fragmentation a longtemps été une caractéristique de cette région. Les systèmes économiques des pays de la Baltique se sont différenciés, tout comme les niveaux de développement, la qualité des institutions démocratiques, les politiques commerciales, les attitudes vis-à-vis des investissements étrangers, le secteur privé, *etc.*

Si la mer Baltique n'a pas représenté, au cours de la guerre froide, un symbole de la division Est-Ouest comme l'a fait le mur de Berlin, il n'en reste pas moins que la région, de Rostock jusqu'à Vyborg, soit sur plus de mille kilomètres, a fait office de frontière physique séparant l'Ouest capitaliste de l'Est communiste. On peut dire, en somme, que la mer a formé une barrière plus efficace que les murs construits par les hommes. En revanche, la Baltique est devenue, au cours de la dernière décennie, un exemple et un modèle de développement et de coopération régionale.

Les pays riverains de la Baltique sont au nombre de neuf : la Finlande, la Russie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, l'Allemagne, le Danemark et la Suède. Tous ces États ont découvert ou plutôt redécouvert leurs intérêts communs et se sont mis à tisser des liens mutuels à une vitesse sans précédent

Les pays de la mer Baltique ne sont pas du tout homogènes. Leurs options politiques sont divergentes. L'Allemagne et le Danemark sont membres de l'Union européenne et de l'OTAN, la Finlande et la Suède sont des membres non-alliés de l'UE, la Pologne est membre de l'OTAN et candidate à l'adhésion à l'UE. Les trois pays baltes ont retrouvé leur indépendance il y a seulement une dizaine d'années et sont maintenant candidats à l'adhésion à l'UE. On discute aussi vivement, pour le moment, la candidature des trois d'entre eux à l'OTAN. Il est vraisemblable qu'un jour ces États seront membres des deux organisations centrales pour la sécurité et la coopération en Europe, mais la question reste encore posée depuis le grand changement [137] dans cette région qu'a constitué la dissolution de l'Union Soviétique. Aujourd'hui, malgré quelques problèmes, les tensions de la guerre froide ont pour la plupart disparu ou sont en tout cas considérablement diminuées.

En fait, ce sont les relations économiques qui jouent un rôle central en ce qui concerne la coopération dans la région de la Baltique. Le commerce intra-baltique augmente d'à peu près 20 % par an et on estime qu'il pourrait s'accroître de 80 % par an dans les prochaines années. Ce développement a contribué à l'amélioration notable du niveau de vie dans les anciens pays socialistes de la Baltique, telle l'Estonie.

L'influence de l'UE dans la région de la Baltique

À partir de 1991, l'Union européenne a joué un rôle significatif dans cette région. L'UE a établi des liens étroits avec tous les pays riverains et a ainsi contribué au développement positif de la stabilité et de la prospérité. La Commission européenne participe au travail du Conseil des États de la mer Baltique. Elle a signé des contrats divers avec des pays candidats, un contrat de partenariat et de coopération avec la Russie en 1994. Elle a aussi apporté à ces pays une aide financière et technologique. Si dans les années à venir, peut-être dans la première décennie du 21^{ème} siècle, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne adhèrent à l'Union européenne, le nombre de pays membres de l'Union dans cette région sera multiplié par deux.

Il faut rappeler que cet élargissement n'est pas le premier au niveau régional depuis le rattachement en 1995 de la Finlande et de la Suède. Le processus d'adhésion très rapide de ces pays a eu une influence positive sur les autres, entraînant un développement rapide du commerce et de la coopération transfrontalière. Il a marqué une position plus forte de l'Europe du Nord dans l'Union, et en conséquence, plusieurs initiatives ont été lancées pour démultiplier les relations régionales. Un bon exemple en est la « *dimension septentrionale* » de l'Union européenne.

Il est trop tôt pour évaluer ce que seront à long terme les conséquences de l'élargissement annoncé. On peut cependant évaluer ces conséquences à court terme.

[138]

On peut estimer en premier lieu que l'élargissement à venir pourra accroître la prospérité générale des riverains. La perspective de devenir membre de l'Union européenne a déjà encouragé un développement rapide ainsi que des réformes politiques et économiques dans plusieurs États voisins. En fait, tous, y compris ceux qui ne cherchent pas à devenir membres de l'Union, c'est-à-dire la Russie, sont des bénéficiaires de ce développement.

Ensuite, l'élargissement en question va certainement éliminer des barrières qui s'opposaient au développement régional. Il va encourager l'application de procédures uniformes et générer des exigences communes. En conséquence, des perspectives nouvelles pour mettre en œuvre des projets de coopération avec les voisins seront ouvertes. Les contacts régionaux deviendront plus diversifiés lorsque davantage de pays auront adhéré à l'UE et chercheront à renforcer leurs liens avec leurs voisins et partenaires.

Enfin l'élargissement de l'UE encouragera le développement d'une vision plus compréhensive de l'Europe du Nord. Les pays de la Baltique ont pris conscience du besoin d'une base conceptuelle commune pour la direction de l'activité régionale, surtout dans le domaine de l'économie. La politique de « *dimension septentrionale* » de l'Union européenne, initiée par la Finlande, devrait compléter cette évolution par la détermination et la promotion des intérêts de l'Union en Europe du Nord.

Une nouvelle région dans une Europe nouvelle

Le jour où quatre nouveaux pays de la Baltique ²¹⁹ seront membres de l'Union européenne, il va sans dire que « *le centre de gravité* » de celle-ci sera plus septentrional. Une marque de cette évolution réside déjà dans le simple fait que l'Europe du Nord est de plus en plus souvent représentée sur les cartes européennes. Aujourd'hui, on peut même voir la Finlande sur les cartes de météo de la télévision française ! Cette importance accrue de la dimension septentrionale n'est pas le fait des seuls intérêts régionaux. La majorité des questions européennes nécessite en effet un traitement à caractère paneuropéen.

[139]

La réforme institutionnelle de l'UE est une question essentielle et reste liée à son élargissement. L'Union européenne, conçue à l'origine pour six membres, se trouve dans l'obligation de modifier et de développer ses institutions, afin d'accueillir de nouveaux membres. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam sont, au moins indirectement, des résultats de cette évolution. Le passage à cinq, dix, puis quinze nouveaux membres a stimulé la logique de l'élargissement. Ce processus va catalyser les réformes des institutions européennes et fournir à l'Europe une occasion de se renouveler et de se préparer aux défis du nouveau millénaire. Cependant l'élargissement n'est pas une tâche facile. On se heurte à beaucoup de scepticisme, notamment quant aux dimensions économiques. En revanche, on s'attend à des effets positifs en matière de sécurité. De plus, l'élargissement devrait assurer une consolidation du rôle de l'Europe dans le système international de l'après-guerre froide.

²¹⁹ La Pologne, la Lettonie, la Lituanie, et l'Estonie.

L'Europe des régions : l'espace septentrional

De 1945 à la fin de la guerre froide, la partie septentrionale de l'Europe fut divisée en trois zones distinctes. Une première zone était rattachée à la sphère d'influence soviétique et comprenait la Russie, la Pologne, les pays baltes, l'Allemagne de l'Est. La deuxième zone relevait du bloc occidental (OTAN), et comptait le Danemark, la Norvège et l'Islande. Quant à la troisième zone, elle était formée des pays neutres, la Suède et la Finlande. Avec les transformations qui ont suivi la guerre froide, ce sont des éléments extérieurs au monde septentrional qui ont joué un rôle déterminant, à savoir deux événements majeurs, l'effondrement de l'Union Soviétique et la montée de l'Union européenne. On peut évoquer rapidement les conséquences de cette évolution.

La dislocation du bloc socialiste, avec le maintien d'une Russie puissante, a entraîné des changements de régime en Allemagne de l'Est et en Pologne, suivis de la réunification de l'Allemagne et du rapprochement de Varsovie avec l'Occident (adhésion à l'OTAN en attendant celle à l'UE). Les États baltes ont acquis leur indépendance en 1991.

[140]

La Finlande a esquissé son rapprochement avec l'Europe de l'Ouest dès l'ère Gorbatchev, tout d'abord avec son adhésion au Conseil de l'Europe en mai 1989 et le resserrement des relations AELE-CEE. Puis vint la fin du traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle signé avec Moscou en 1948 et son remplacement en janvier 1992 par un « *accord de bon voisinage* », qui encourage entre autres la coopération régionale entre la Finlande et la Russie du Nord-Ouest (qui font partie de l'espace septentrional). En 1995 la Finlande, en même temps que la Suède et l'Autriche, est devenue membre de l'Union européenne, et en juillet 1999, elle a assuré la présidence de l'UE, marquant ainsi un changement fondamental dans sa politique étrangère depuis la seconde guerre mondiale.

La désagrégation de l'Union soviétique, conjuguée au dynamisme de l'ensemble européen et à la force d'attraction de ce dernier, est évi-

demment à l'origine directe de l'élargissement de l'Europe vers le Nord. Les pays anciennement neutres, quant à eux, se sentent désormais les coudées franches. Seules la Norvège et l'Islande restent à l'écart, pour des raisons essentiellement économiques et se contentent de participer à l'espace économique européen qui est peu contraignant. Après l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'UE, on remarque parmi de nombreuses candidatures, celles des pays baltes et de la Pologne.

En ce qui concerne la Russie, il est naturel que l'UE ne puisse ni ne veuille isoler cette nation qui reste une grande puissance européenne et eurasiennne. Diverses formes de coopération sont prévues, regroupées dans l'accord de partenariat et de coopération en vigueur depuis janvier 1997. En 1999, la première stratégie commune pour la Russie a été choisie par l'UE et la Russie a, elle, adopté une stratégie réciproque un peu plus tard la même année.

Si l'on considère les relations de l'espace septentrional avec l'UE, on peut aujourd'hui observer trois cas de figure. Une partie de cet espace est intégrée à l'Union, avec le Danemark, la Suède et la Finlande. Une deuxième partie est couverte par l'espace économique européen, avec la Norvège et l'Islande, liées aux quinze par accord. Enfin, le reste de l'espace septentrional est lié à l'Union par des accords de partenariat : accord [141] UE-Russie pour la Russie du Nord-Est et accords de partenariat avec les ex-pays de l'Est qui souhaitent adhérer à l'Union. À ces accords correspondent les programmes de coopération *Phare*, *Tacis* et *Interreg*.

L'initiative finlandaise de la « dimension septentrionale »

L'initiative finlandaise de la dimension septentrionale, devenue officielle dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne, vise à doter l'Union d'une politique septentrionale globale, de la même façon qu'elle a déployé une politique méditerranéenne. En lançant cette initiative en 1997, la Finlande voulait faire prendre conscience à l'UE de l'importance des défis ainsi que des possibilités de la frontière russo-européenne – qui devient plus longue avec l'élargisse-

ment. L'objectif de la dimension septentrionale est de favoriser les intérêts mutuels, politiques et économiques ainsi que l'interdépendance des Européens et des États voisins. De plus, il convient de mettre plus de cohérence dans les programmes existants et de mieux coordonner les initiatives dans et en dehors de l'Union.

L'initiative finlandaise amplifie également les projets des organisations régionales. La coopération réalisée dans le cadre du Conseil nordique, associant les cinq États nordiques (Danemark, Suède, Norvège, Finlande, Islande) remonte aux années cinquante. Une des priorités est désormais la coopération avec les régions avoisinantes, baltique et arctique. Elle est fondée sur les stratégies adoptées en 1996. À la même date, la Finlande a proposé de rationaliser l'aide nordique aux pays de ces régions et de la coordonner à l'aide européenne.

Les autres organisations

Sur le modèle nordique, d'autres regroupements régionaux se sont constitués au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Le Conseil des États de la mer Baltique, né en 1992, recouvre en fait tout l'espace septentrional. Les thèmes prioritaires de la coopération [142] qu'il a instituée sont nombreux et comprennent notamment le développement économique, les infrastructures, la démocratisation des institutions, *etc.* Le Conseil euro-arctique de la mer de Barents, né en 1993, comprend les cinq pays nordiques, la Russie et l'Union européenne, qui siège en tant que membre. Enfin, le Conseil arctique, créé en 1996, comprend les pays nordiques, la Russie et les pays d'Amérique du Nord.

On doit se rappeler aussi l'importance de la Convention pour la protection de l'environnement baltique marin, qui a créé la Commission d'Helsinki (*Helcom*).

Quels que soient les avantages de tels regroupements, les risques de double emploi et de dispersion sont évidents, d'où l'intérêt de l'initiative de la dimension septentrionale soumise aux Européens par les dirigeants finlandais en 1997.

L'élargissement de l'Union européenne et la région de la Baltique

La Finlande juge que l'entrée des pays de l'Est dans l'UE aidera à y renforcer la démocratie et l'économie de marché, générant une stabilité croissante en Europe. En particulier, la Finlande considère le bénéfice que la région de la Baltique retirera de l'adhésion des États baltes.

En ce qui concerne la question de l'adhésion des États baltes à l'OTAN, la Finlande a affirmé que tous les États ont le droit de participer aux alliances de leur choix. La Finlande en tant que pays non-allié considère que cette question est très sensible du point de vue de la stabilité de la région, étant donnée l'opposition affirmée jusqu'ici de la Russie vis-à-vis de l'adhésion potentielle des États baltes à l'OTAN.

La coopération avec les régions avoisinantes de la Finlande

Cette coopération est axée sur le composant essentiel de la politique étrangère et de coopération de la Finlande. Elle s'effectue avec des régions de la Fédération de Russie (République [143] de Carélie, région de Mourmansk, région de Leningrad et ville de Saint-Pétersbourg), avec également la Pologne, et surtout avec les États baltes.

Cette politique prend en compte la volonté de certains États de rejoindre l'UE, mais aussi la présence aux frontières d'une Russie instable et incertaine, qu'il convient de ne pas isoler (surtout avec l'élargissement de l'UE), mais d'insérer dans un réseau dense d'interdépendance et de coopération, impliquant les autres États voisins, et surtout l'UE.

On remarque que depuis 1995 la frontière finlando-russe (près de 1300 km) est une frontière extérieure de l'UE. Il y a actuellement plus de cinq millions de passages à travers cette frontière chaque année, contre sept cent mille à l'époque soviétique.

La dimension septentrionale de l'UE : buts et réalité

Avec l'initiative de « la *dimension septentrionale* », la Finlande a invité l'Union européenne à définir une politique globale à l'égard de cette zone, l'accent étant mis sur des domaines tels que :

- les infrastructures, les transports, les télécommunications, l'énergie... ;
- les ressources naturelles et les sources d'énergie (la Finlande souligne l'importance des réserves en gaz naturel, à même de satisfaire les besoins croissants de l'UE) ;
- la protection de l'environnement, notamment les problèmes posés par la production et la consommation d'énergie, y compris nucléaire, ou le cas inquiétant de la pollution de la mer Baltique, l'exploitation des forêts... ;
- l'éducation, la formation et la recherche ;
- la coopération transfrontalière et transnationale (Programmes *Phare, Tacis, Interreg*)
- la sûreté nucléaire ;
- la santé, les services sociaux ;
- la lutte contre la criminalité, *etc.*

Ces domaines ont pour la plupart été repris dans le plan d'action de la dimension septentrionale, adopté par le Conseil européen au Portugal en juin 2000. Le but du rôle plus actif [144] de l'UE dans la région de la Baltique, et plus largement dans l'espace septentrional, n'est pas de créer des institutions ni de dégager de nouveaux moyens, mais de mieux coordonner, en visant une plus grande cohérence, les objectifs et les moyens, notamment financiers, qui existent au sein et en dehors de l'Union.

D'ores et déjà, les organisations régionales, notamment le Conseil des États de la mer Baltique, mais aussi le Conseil de la mer de Barents et le Conseil arctique réalisent un travail important de coordination. L'UE y participe, mais son rôle doit être plus central pour dépasser le cadre de ces organismes.

On remarque que le concept de la dimension septentrionale n'exclut pas une association avec l'Amérique du Nord, qui pourrait fournir une aide technologique et financière. On peut aussi souligner le rôle éventuel des institutions financières internationales comme la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, la Banque européenne de reconstruction et de développement, la Banque nordique d'investissement. Un nouveau partenariat environnemental de la dimension septentrionale vient d'être adopté par le Conseil européen et les institutions financières internationales à Göteborg en Suède.

En définitive, le progrès du concept de « *dimension septentrionale* » dépend en large partie de l'attention et de l'intérêt que lui accordera l'Union dans son ensemble, dans les semestres à venir. Un facteur d'incertitude reste l'attitude future de la Russie envers la région de la Baltique, surtout en ce qui concerne les relations avec les pays baltes et l'élargissement régional de l'OTAN. Plus généralement, quelle sera l'attitude de la Russie vis-à-vis du monde extérieur, en particulier de ses voisins européens ? Un isolement et un repli nationaliste, ou bien une coopération multiforme ?

L'Union européenne et la région de la Baltique de l'avenir

Même si la mer Baltique n'est pas appelée à devenir une mer intérieure de l'Union européenne dans un avenir proche, on peut penser que le rôle de l'UE va croître dans cette région. [145] L'UE a voulu s'étendre vers le Nord, établir des liens plus étroits avec l'Est et renforcer son appui aux programmes de développement régional.

Mais l'UE n'a pas un programme en soi pour la région baltique. Ses actions appartiennent à des programmes plus étendus, déjà mentionnés, tels le programme *Phare* pour la Pologne et les pays baltes et le programme *Tacis* pour la Russie. Le programme *Phare* inclut un pro-

gramme de coopération transfrontalière pour la région de la Baltique. Un des buts de ce programme est l'appui au projet « *via baltica* » facilitant la circulation transfrontalière.

Le rôle de la région de la Baltique dans l'avenir dépend aussi des attitudes au sein de l'Union. Cette aire régionale n'est proche et importante que pour un certain nombre des membres actuels de l'UE. On ne peut manquer de comparer les rapports de cette dernière dans la région de la Baltique avec ses rapports dans l'aire de la Méditerranée. Il ne faut cependant pas créer de situation de compétition entre ces deux régions. Pour une Union en train de s'élargir à l'Est, il est important de coopérer avec les diverses régions avoisinantes.

En ce qui concerne l'élargissement de l'Union européenne dans la région de la Baltique, on doit garder à l'esprit que l'on se trouve en présence d'opinions diverses à cet égard dans les pays concernés. En Allemagne, le gouvernement soutient le développement des relations avec la région de la Baltique. Les pays nordiques membres de l'Union sont, pour des raisons géographiques et historiques, favorables à une coopération étroite dans la région de la Baltique. En ce qui concerne la Russie, société en voie de transition, on ne peut envisager pour le moment de réelle possibilité d'adhésion à l'UE. On doit se rappeler que la Russie n'est pas seulement un pays européen, mais qu'elle est aussi un pays eurasiatique. Il est naturel que son attitude vis-à-vis du rôle croissant de l'Union dans la région de la Baltique, son voisinage immédiat, entraîne certaines réserves. Cela, même si, de fait, la Russie a été la première bénéficiaire de l'assistance économique de l'Union européenne et de certains de ses États phares comme l'Allemagne.

[146]

Conclusion

La partie septentrionale du continent européen, la région de la Baltique incluse, appartient pleinement à l'Europe. L'Europe du Nord revêt une importance particulière pour l'Union européenne, surtout depuis les adhésions de la Finlande et de la Suède en 1995, sans parler des perspectives de l'élargissement prochain incluant plusieurs pays riverains de la mer de la Baltique. De plus, et en raison de cette nou-

velle réalité, la coopération entre l'UE et la Russie joue un rôle de plus en plus important.

Cette région est dotée d'importantes ressources naturelles et d'un potentiel humain et économique considérable, même si elle doit aussi faire face à des difficultés de taille, à savoir des distances considérables, l'administration de zones peu peuplées au climat rigoureux, d'importantes disparités socio-économiques, la sauvegarde des identités culturelles, y compris les langues minoritaires. Il existe également des défis majeurs qui exigent une action coordonnée et une coopération plus étroite entre tous les partenaires.

L'importance de la région de la Baltique, et plus généralement de l'espace septentrional, a été soulignée par l'Union européenne. Celle-ci, avec ses partenaires, est convaincue que la dimension septentrionale renforcera l'interdépendance positive, contribuant ainsi à la sécurité, à la stabilité, aux réformes démocratiques et au développement durable dans cette partie irréductible de l'Europe.

[147]

Troisième partie
Les enjeux de la Baltique

LA POLITIQUE
DE STABILITÉ DURABLE
DE LA LITUANIE

Gediminas Varvuolis

[Retour au sommaire](#)

Avec l'émergence de nouvelles données géopolitiques autour de la Baltique, dont la fin de la bipolarité, le rétablissement et la consolidation de l'indépendance des États baltes, l'apparition d'un développement économique rapide, mais surtout l'accroissement du poids des processus d'élargissement de l'UE et de l'OTAN, les États riverains ont vu apparaître de nouvelles opportunités pour rendre leur environnement plus stable et plus sûr.

À cet égard, la Lituanie, qui occupe une place charnière dans la région, non seulement entre l'Ouest et l'Est mais aussi entre le Nord et le Sud de l'Europe centrale ²²⁰, semble disposer d'atouts majeurs pour mener une action efficace en faveur de la stabilité durable dans cette partie de l'Europe. Fortement impliqué dans les réseaux institutionnels européens et régionaux, cet État n'a pas de contentieux frontaliers, ne

²²⁰ Il est également intéressant de noter que c'est sur le territoire lituanien que l'Institut français de la géographie a identifié le centre géographique du continent européen. Cf. M. Affolder « Les centres de la France et d'ailleurs, aspects techniques et médiatiques », p. 333-350, in *Moyennes, milieux, centres, histoires et usages*, Éditions EHESS, novembre 1999.

connaît pas le poids des problèmes liés aux minorités nationales, et a su résoudre rapidement et efficacement les sources potentielles de tensions avec ses voisins. Il devient ainsi naturel que le principe de bon voisinage tous azimuts soit considéré comme une priorité importante de la politique étrangère lituanienne, qui complète et rend plus pertinent l'engagement de ce pays dans la voie des processus d'intégration à l'ensemble communautaire et aux instances euro-atlantiques.

Il est évident que la réussite de cette approche coopérative des autorités lituaniennes est inévitablement liée à l'évolution future de la politique étrangère russe vis-à-vis de la région baltique, mais aussi à la détermination et à l'engagement effectif d'autres acteurs régionaux, tels que les pays nordiques, l'UE et les États-Unis. Enfin, le respect des droits inhérents à chaque État de définir et de renforcer ses propres choix sécuritaires est considéré par [148] la Lituanie comme une condition *sine qua non* pour la réalisation de la stabilité durable sur les rives de la mer Baltique.

L'engagement de la Lituanie en faveur de la stabilité régionale trouve tout d'abord sa réalisation la plus concrète dans ses relations avec les voisins de son environnement oriental, traditionnellement le plus problématique et le plus incertain. À cet égard son action vis-à-vis de la Biélorussie et surtout vis-à-vis de Kaliningrad, pertinente, mérite d'être détaillée.

Le facteur biélorusse

Pour ce qui est de la Biélorussie, en dépit de son penchant vers la Russie, la légitimité douteuse des autorités actuelles biélorusses et son isolement continu au sein de la communauté internationale, cet État représente toujours un facteur important dans l'environnement régional lituanien et ce pour plusieurs raisons historiques, géopolitiques et économiques.

Aux arguments de l'importance stratégique de cet État tampon entre la Russie et la Lituanie, s'ajoutent d'autres facteurs qui déterminent le regard particulier du pouvoir lituanien envers ce pays. D'abord, la proximité géographique entre les deux capitales et la longueur de la frontière (la Biélorussie étant le pays avec lequel la Lituanie a la fron-

tière la plus longue). Ensuite, un fort lien économique hérité de l'époque soviétique, (quand les deux républiques faisaient partie d'un district énergétique commun), ce qui implique une concertation indispensable des politiques sectorielles.

Mais le facteur principal qui détermine des relations lituano-biélorusses est lié à l'existence de nombreux dossiers bilatéraux d'une importance majeure pour la sécurité de l'État lituanien et la stabilité régionale, malgré les problèmes internes biélorusses. Tout d'abord, il s'agit de la délimitation et de la démarcation de la frontière entre les deux États, limite qui deviendra dans les années à venir la frontière extérieure de l'UE. Ensuite, il s'agit de la nécessité de faire face au problème de la migration clandestine en provenance de l'Est.

En vue de ces enjeux non négligeables, la Lituanie a adopté une attitude pragmatique et active vis-à-vis de la Biélorussie. [149] Préconisant des relations correctes et mutuellement utiles avec l'État biélorusse, basées sur les principes de l'OSCE, la Lituanie confirme sa position stratégique de non-alignement aux alliances orientales post-soviétiques et sa préférence pour la coopération constructive en direction de son environnement oriental.

Les mesures de son action stabilisatrice vis-à-vis de la Biélorussie sont nombreuses. La Lituanie est un des rares États à avoir maintenu des contacts officiels réguliers avec ce pays au niveau des hauts fonctionnaires (trois visites de travail ont eu lieu cette année, dont celle du ministre biélorusse des affaires étrangères en Lituanie les 3 et 4 avril 2000). Elle s'associe très étroitement aux travaux du Groupe de l'OSCE à Minsk pour promouvoir la démocratisation de la société biélorusse. La panoplie des programmes et des manifestations que les autorités lituaniennes ont organisée dans l'esprit des principes de l'OSCE, en collaboration avec l'OSCE en Biélorussie, est considérable : des séminaires destinés à familiariser les représentants biélorusses avec la législation et les procédures électorales (cinq tenus cette année), la coopération avec les organisations non gouvernementales et les organisations de jeunes, la promotion de la liberté des médias et des principes des Droits de l'homme (deux manifestations cette année), des échanges universitaires et scientifiques, des cours de perfectionnement pour les fonctionnaires biélorusses, *etc.*

D'un autre côté, la Lituanie soutient moralement l'opposition biélorusse en accueillant ses représentants au niveau parlementaire ou en mettant à sa disposition une radio, « *Ondes baltes* », ce qui lui a valu la qualification de terre d'accueil de l'opposition biélorusse. Il n'en reste pas moins que la Lituanie tient à promouvoir le dialogue politique bilatéral avec les autorités officielles de Minsk. Grâce à leur politique pragmatique de coopération, les autorités lituaniennes ont su par ailleurs obtenir de la part des autorités biélorusses la reconnaissance du droit pour chacun de retenir les alliances de sécurité collective de son choix, reconnaissance rendue publique lors d'une rencontre entre les présidents des deux pays à la fin de l'année 1998.

Toutefois, les problèmes liés à ce voisinage restent ouverts, avec surtout la question centrale de la signature du traité bilatéral [150] de réadmission, tant réclamée par les Lituaniens. Ainsi, le risque d'immigration clandestine persiste, encore renforcé par la lenteur de la délimitation de la frontière du côté biélorusse.

Reste enfin à regretter que les dernières élections législatives en Biélorussie du 15 octobre 2000 n'aient pas été suffisamment démocratiques et ouvertes et n'aient pas renversé les tendances négatives dans ce pays. La Lituanie a rejoint ainsi la position très claire de l'UE en la matière, qui consiste à dire qu'en dépit de certains progrès accomplis, ces élections n'ont pas été conformes aux normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. En même temps, profitant de cette occasion, la Lituanie a rappelé une fois de plus que l'isolement continu de la Biélorussie sur la scène internationale n'est pas dans ses intérêts et que la meilleure façon d'y faire avancer la démocratisation reste la promotion des relations pragmatiques avec cet État.

Le problème de Kaliningrad

L'enclave russe de Kaliningrad occupe une place particulière dans les relations russo-lituaniennes. La spécificité de la situation peut être expliquée par le fait que ce qui, en Europe, est communément appelé l'Est, se trouve pour la Lituanie à l'Ouest. La situation géographique peu ordinaire de ce territoire russe incite la Lituanie à adopter une politique claire et basée sur des principes de coopération et de confiance

pour que le cas de Kaliningrad ne devienne pas un handicap majeur pour toute la région. Les autorités lituaniennes semblent être parfaitement conscientes du fait que si ladite enclave reste à l'écart des dynamiques régionales et acquiert un retard considérable par rapport au développement économique de ses voisins, cela pourrait, à terme, avoir des conséquences néfastes, tant pour la politique d'intégration euro-atlantique de la Lituanie, que pour la stabilité régionale en général. D'un autre côté, bien assisté et guidé, l'espace de Kaliningrad peut devenir un exemple pilote des relations réussies entre la Russie et l'ITE, renforçant la stabilité et la fiabilité régionale. C'est pourquoi la Lituanie, depuis déjà quelques années, mène vis-à-vis de Kaliningrad non une politique d'isolement, mais une politique d'inclusion.

151

Lors de la dernière visite du Premier ministre lituanien à Moscou, en juin 1999, les bases légales des relations entre les deux entités se sont renforcées avec la signature du traité spécifique prévoyant notamment la création d'un Conseil permanent de coopération entre la Lituanie et les autorités de la région de Kaliningrad. Cela institue une enceinte de plus dans le réseau de la coopération régionale.

Il faut souligner ensuite que les questions bilatérales les plus sensibles, relatives aux relations Lituanie-Kaliningrad, ont été réglées dès la restauration de l'indépendance lituanienne. À l'heure actuelle, le transit militaire russe en direction de Kaliningrad se fait uniquement par voie ferrée, selon les règles approuvées par le gouvernement lituanien et acceptées par les autorités russes. L'inexistence de l'obligation de visas entre la Lituanie et l'enclave témoigne également de la bonne volonté lituanienne, tout en étant naturellement conditionnée par l'intégration future de la Lituanie à l'UE.

Mais c'est surtout l'assistance sectorielle à Kaliningrad que les responsables lituaniens tiennent à valoriser à l'échelle régionale. En effet, la Lituanie mène une coopération remarquable avec cette région russe, dans les domaines de l'amélioration des contrôles frontaliers, de la création des infrastructures modernes, des transports, de l'énergie, etc. L'assistance au secteur public de la région à travers différents projets de formation par les institutions lituaniennes, mais aussi une aide matérielle de la part des autorités lituaniennes à un espace grièvement touché par la crise économique, les fléaux environnementaux et le si-

da, semblent porter leurs fruits. En effet, la Lituanie, avec ses 5 millions de dollars américains d'investissement et ses 348 entreprises, apparaît aujourd'hui comme un des États étrangers qui a le plus accru sa présence économique à Kaliningrad.

Lors de la présidence lituanienne du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) en 1999, les responsables de la politique étrangère lituanienne ont beaucoup insisté sur leur volonté de faire de Kaliningrad un point important de l'ordre du jour de cette organisation. Ils se sont félicités du rapprochement des pays riverains de la Baltique avec l'Union européenne. C'est grâce à la présidence lituanienne que le CEMB a décidé de [152] jouer un rôle actif dans la réalisation de la dimension septentrionale de l'UE, moyen spécifiquement conçu pour la région baltique. À l'initiative de la Lituanie, des experts russes et lituaniens ont préparé à cet égard un ensemble de propositions conjointes, appelées « *initiative de Nida* » (du nom d'une ville côtière de Lituanie où elles furent signées), dans des secteurs aussi variés que les transports, l'énergie, la protection de l'environnement, les questions frontalières, l'éducation, la santé publique, *etc.*

Ces propositions russo-lituanienues ont été intégrées de fait dans le plan d'action de la dimension septentrionale adopté au Conseil européen de Feira en juin 2000. Comme en témoigne la déclaration du 30 octobre 2000 du sommet entre l'Union européenne et la Russie tenu à Paris, cet instrument communautaire est devenu un outil incontournable de toute action européenne dans cette partie du continent. Les premiers fruits de cet effort conjoint, dont la Lituanie a été un des supporters ardents, ne s'est pas fait attendre : à titre d'exemple, on peut évoquer l'inauguration tant attendue de l'Eurofaculté de Kaliningrad, le 20 septembre dernier, qui permettra aux étudiants de la région de pouvoir engager un *cursus* européen.

Cette dynamique de coopération instaurée entre la Lituanie et la région de Kaliningrad a permis aux diplomates lituaniens de constater récemment que l'acceptation par les autorités locales de Kaliningrad d'une implication étrangère et l'apparition de nouvelles initiatives conjointes pourrait être le meilleur test d'un réel développement de la stabilité dans la région, Néanmoins, comme l'ont montré des analyses politologiques lithuaniennes, l'Occident manque toujours d'une stratégie d'assistance conséquente vis-à-vis de l'enclave. À partir de ce cas, on constate que la qualité des relations russo-lituanienues dans leur

totalité semble évoluer progressivement vers plus de souplesse, passant d'un mode de dépendance à des impératifs de coopération et de dialogue, ce qui ne peut qu'améliorer directement le climat de sécurité dans la région.

Cette évolution ne peut être comprise qu'à la lumière d'activités intenses de l'État lituanien à l'Ouest de son environnement régional, qui méritent d'être évoquées brièvement.

[153]

Les réseaux de coopération civils et militaires

Le dispositif de coopération au sein duquel la Lituanie peut promouvoir une politique régionale constructive est très remarquable. Il va du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) jusqu'à d'autres institutions telles que l'Association des chambres du commerce des États riverains.

L'importance du rôle du CEMB pour la politique lituanienne dans la région et au-delà a déjà été évoquée. Précisons seulement que cette organisation, tout en évitant les sujets sécuritaires, par son caractère dominant dans la région, possède le potentiel le plus marquant de la dimension indirecte de sécurité.

Parmi les nombreux arrangements multilatéraux régionaux, seule la coopération entre les trois États baltes, particulièrement active sur le plan général pendant les premières années de l'indépendance, qui a pris ensuite une allure de coopération en peu plus sélective, comporte des éléments de coopération militaire. Un bon nombre de projets ont été mis sur pied par la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie dans le cadre du programme du partenariat pour la paix sous les auspices de l'OTAN : BALTBAT (bataillon balte), BALTRON (escadrille balte), BALTNET (système balte de surveillance de l'air), BALTDEFCOL (collège balte de défense). Dans ce contexte, il faut mentionner également l'existence du groupe BALTSEA (*The Baltic Security Assistance Management Group*), dont le rôle est de coordonner l'assistance bilatérale des pays soutenant les efforts de la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie dans le domaine de la sécurité et de la défense et dans la réa-

lisation de leurs projets militaires communs, mentionnés précédemment.

La coopération avec la Pologne

Il reste à mentionner les arrangements bilatéraux qui sont d'une importance majeure pour la politique régionale lituanienne, en particulier le partenariat stratégique avec la Pologne.

Il est évident que la volonté de rapprochement entre la Lituanie et ce dernier État a été particulièrement bien ressentie par les leaders lituaniens lorsque la Pologne est devenue membre [154] de l'OTAN. Les présidents actuels de la Lituanie et de la Pologne, M. Adamkus et M. Kwasniewski, en déclarant le partenariat stratégique entre les deux pays, ont souligné qu'il n'y avait pas de sécurité pour la Pologne sans sécurité pour la Lituanie, et vice versa. Les autorités lituaniennes tiennent maintenant à ce que la frontière lituano-polonaise ne devienne pas une nouvelle cause de rupture dans la région, mais soit perçue comme un argument géographique naturel pour la prise en compte favorable de la candidature d'adhésion de la Lituanie lors du prochain sommet de l'OTAN en 2002.

La coopération multilatérale

Enfin, quelques mots concernant les grandes organisations internationales dont la Lituanie essaye de valoriser l'action régionale. À côté d'institutions comme l'OSCE ou l'OCDE, qui à travers son programme balte opère très activement dans cette région, on peut évoquer le cas de l'OTAN. Cette organisation, après l'adhésion de la Pologne, à travers le partenariat pour la paix, a fourni à la Lituanie une enceinte de coopération très efficace et dynamique. Le rapprochement consécutif de l'OTAN apporte avec lui la stabilité et la prédictabilité, en dépit de toutes les appréhensions liées au facteur russe. Il est vrai que les relations avec la Russie ne semblent plus obérer l'horizon d'une intégration régionale.

Il est probable que la Russie devra choisir elle-même et profiter de telles opportunités de coopération au lieu de continuer à traiter la région de la Baltique comme une sorte de vide géopolitique dans la logique de l'ancienne guerre froide.

Quant à la Lituanie, elle s'est dernièrement montrée très active sur ce plan, notamment en organisant un grand forum des neuf candidats de l'OTAN à Vilnius le 30 mai 2000, ce qui a donné, lieu à la fameuse théorie du « *big bang* » selon laquelle le prochain élargissement de l'OTAN se ferait en une seule vague, incluant la majorité des pays aspirants. Ainsi, les concepts d'« *esprit de Vilnius* » ou de « *processus de Vilnius* » sont nés, confirmant le rôle que ce pays charnière qu'est la Lituanie peut jouer dans la recherche de la concertation, non [155] seulement sur la côte baltique orientale mais aussi à l'échelle de toute la région de l'Europe centrale.

En conclusion, on peut dire qu'il existe deux grands volets de la politique étrangère lituanienne actuelle : le premier est relatif à la priorité stratégique du pouvoir lituanien, qui consiste à s'intégrer aux structures occidentales de sécurité et de coopération, à savoir l'UE et l'OTAN. Le second concerne son effort de mener une politique pragmatique avec les voisins de son environnement proche. Ce second volet constitue la base de la réussite du premier volet stratégique de la politique étrangère lituanienne.

À cet égard, les relations de la Lituanie avec la Biélorussie et surtout avec la région russe de Kaliningrad révèlent peut-être le mieux comment ce qui peut être perçu comme un inconvénient et même comme un risque majeur de l'environnement régional d'un pays, peut devenir un outil efficace de la réalisation de ses objectifs stratégiques.

Ainsi, La Lituanie, qui à l'échelle régionale occupait au départ une place géopolitique spécifique, pour ne pas dire sensible, peut être considérée comme un facteur stabilisant – et non des moindres – dans la région de la Baltique.

[157]

Notes et références de bibliographie

[Retour au sommaire](#)

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page pour en faciliter la lecture. [JMT.]

Fin du texte