Un multilatéralisme original au service de la région baltique

Description

Les États baltes voient dans la coopération en mer Baltique une antichambre vers l'UE et le moyen d'enserrer la Russie dans un système de relations avec ses voisins. L'intégration régionale, sous l'égide du Conseil des États de la mer Baltique, déplace le centre de gravité de l'Europe vers le Nord. En sollicitant la participation des acteurs transnationaux, elle contribue à la naissance d'une identité subrégionale dans laquelle les Baltes peuvent se reconnaître.

En 1989, qui aurait cru que l'une des zones européennes les plus marquées par le conflit Est-Ouest se doterait d'une institution régionale réunissant les États baltes, l'Allemagne, la Russie et la Commission européenne ? Le pari fut relevé dès mars 1992 à Copenhague avec la création par les ministres des Affaires étrangères des 10 pays riverains du Conseil des États de la mer Baltique (CEB). Cette structure intergouvernementale a joué un rôle dans le « retour » vers l'Europe des pays en transition. L'originalité du CEB 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 ONG.

Le Conseil des États de la mer Baltique: coup de pouce à la transition balte

Le CEB a pour objectif de promouvoir la transition des institutions démocratiques de ses membres, le développement économique durable de la région -grâce à la reprise d'échanges entre économies complémentaires sur la base d'exigences écologiques- et d'aider les pays candidats dans leurs stratégies de pré-accession à l'UE.

Jusqu'en 1996, le bilan de l'activité du CEB est plutôt mince: simple forum de discussion entre les ministres, le CEB a servi de chambre d'enregistrement de coopérations préexistantes et de lieu d'échange d'expériences bilatérales, principalement germano-polonaises, finno-estoniennes, suédo-lettones, etc. Les pays baltes reconnaissent cependant au CEB un rôle décisif dans l'association de la Russie aux processus de démocratisation sur la scène diplomatique puisqu'il met sur un pied d'égalité tous les États riverains de la mer Baltique [1]. Ayant banni au sein du CEB les questions liées à la hard security, les États membres ont su coopérer dans d'autres secteurs en contribuant à atténuer les tensions russo-baltes.

Le « Commissaire sur les institutions démocratiques et les droits de l'Homme dont les droits des personnes appartenant aux minorités » du CEB a mené des missions d'observation et fait des recommandations à l'Estonie et à la Lettonie concernant les minorités russophones. Ce monitoring a aidé les pays baltes à satisfaire les exigences démocratiques du Conseil de l'Europe tout en montrant à la Russie qu'elle avait voix au chapitre sur la scène régionale.

Les pays développés comme la Suède et la Finlande se sont imposés comme les moteurs de la régionalisation en faisant bénéficier leurs voisins de leur propre expérience de la coopération régionale (à l'œuvre entre les pays membres du Conseil Nordique depuis 1952) et de leur adhésion à l'UE en 1995. Ils ont utilisé le CEB dans leur dialogue avec Bruxelles pour se faire les principaux avocats de l'élargissement aux pays baltes.

A la suite du sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement du CEB de Visby (mai 1996), on identifia un virage radical dans l'approche qu'ont les États de la région baltique de son intégration, signe de l'avènement d'un « agenda post-transition » pour le CEB [2]. La mise sur agenda des « menaces molles » comme la pollution

transnationale et le développement des flux illicites a signifié une prise de conscience du besoin de collaborer plus étroitement et par le bas dans la région. Le concept de sécurité civile régionale a vu le jour, renforçant l'idée d'une co-responsabilité des États riverains de la mer Baltique dans la lutte contre des déstabilisations venant des pays en transition, qui ont obtenu une aide accrue dans le domaine de la sécurité transfrontalière. Au cours du même sommet, le CEB a obtenu une reconnaissance sur la scène européenne: Jacques Santer, qui y participait pour la première fois, a présenté l'Initiative Mer Baltique de la Commission européenne et déclaré que « la région Baltique méritait d'être traitée par Bruxelles de la même manière que l'Afrique du Nord » (incluse dans la dimension méditerranéenne de l'UE depuis l'adhésion en 1986 des pays du Sud).

Par la suite, l'initiative communautaire Dimension Septentrionale proposée par la Finlande en mars 1998 appela à développer une politique extérieure et de sécurité commune et une action économique pragmatique en direction des États baltes et de la Russie. Depuis 1997, sous l'impulsion et le lobbying nordique, les États baltes et ce que la Finlande a appelé les « régions adjacentes » de la Russie du Nord-Ouest ont bénéficié d'une aide communautaire dans le domaine commercial, social et des infrastructures grâce à la mise en œuvre de programmes de coopération transfrontalière, en coordination avec les collectivités locales, le CEB, Interreg, TACIS et PHARE.

Les originalités du système de coopération transbaltique

Le CEB est une structure très peu institutionnalisée qui s'est doté en 1996 d'un secrétariat permanent basé à Stockholm. Au cours des sessions annuelles des ministres sectoriels, les décisions sont prises par consensus et des programmes d'action régionale adoptés. Un Comité de Hauts Fonctionnaires se réunit une fois par mois à l'invitation d'une ville d'un pays différent afin de surveiller l'application par les institutions nationales des plans d'action fixés lors des sessions ministérielles. Il coordonne les projets avec ceux de la Commission Européenne et sert d'interlocuteur aux organisations non-étatiques de la région.



Outre les sommets des ministres des Affaires étrangères, qui sont les plus médiatisés, des réunions de travail ont lieu chaque année entre ministres des communications, de l'économie, du commerce, de l'éducation et de la culture, de la jeunesse, etc. L'uniformisation des cadres de coopération, la formation des fonctionnaires des pays en transition et la création de régimes régionaux (des télécommunications, des systèmes de visa, des diplômes universitaires, des règles environnementales) ont favorisé l'intégration concrète des non-membres à l'espace européen.

Au sommet de Kalmar de juin 1996, trois programmes d'action prioritaire ont été lancés par le CEB. L'un engage les États à soutenir la participation démocratique des citoyens à la vie politique de la région et l'augmentation des contacts transnationaux entre individus. L'autre porte sur un thème cher aux pays nordiques qui aident les pays moins avancés de la région à s'y atteler: le développement durable et la protection de l'environnement. Catalyseur de la coopération baltique depuis 1975 – date de la création de la Commission d'Helsinki (HELCOM) sur l'environnement maritime – l'écologie a mobilisé tous les acteurs de la scène régionale. Au niveau des frontières russo-baltes, des progrès tangibles

en matière de protection de l'environnement ont été permis grâce à une reprise de la collaboration sous l'impulsion de la société civile et grâce aux moyens financiers du CEB. Le plus ambitieux des plans d'action porte sur l'intégration et la prospérité économique régionales par l'homogénéisation du marché transbaltique des biens et services.

Les États se sont engagés à abaisser les barrières douanières, à écourter le temps d'attente aux frontières, à offrir des garanties pour la protection des investissements et à faciliter la mobilité géographique des ressortissants des pays riverains de la mer Baltique. La plupart des programmes nécessitant des infrastructures ont bénéficié du soutien financier de consortiums bancaires nordiques comme la Nopef (Fond d'Investissement Nordique) et de la BERD.



© *Anne Laval*

Une nouvelle impulsion a été donnée à la coopération régionale par le deuxième sommet extraordinaire, qui s'est tenu à Riga en juillet 1998. La Norvège et la Russie s'y sont fait les chantres d'un marché régional de l'énergie, qui transformerait la région de la mer Baltique en un pont énergétique entre l'est et le nord-ouest de l'Europe. Cette intégration des infrastructures en un réseau régional est l'un des objectifs principaux du programme d'action de la Norvège (qui exerce la présidence annuelle du CEB jusqu'au printemps 2000) et intéresse au plus haut point les « États-transit » baltes. Ce qui fait l'originalité du système régional baltique, c'est son caractère peu bureaucratisé, à la différence de l'institutionnalisation au niveau des Communautés européennes. Un autre atout est son caractère décentralisé, puisque les États membres du CEB favorisent l'association d'organisations non-étatiques et leur délèguent des responsabilités importantes.

Une politique à l'échelle subrégionale: l'association de la société civile

L'association des acteurs locaux de la région favorise l'intégration horizontale des stratégies de développement des réseaux interurbains et des infrastructures routières et maritimes de transport. L'aménagement du territoire riverain de la Baltique se fait en coordination avec les collectivités locales comme avec Bruxelles qui met en place des Corridors TransEuropéens des communications et de l'énergie. Le programme « Baltique 2010 : vision prospective et stratégies » (VASAB 2010) adopté par les ministres de l'aménagement du territoire et de l'environnement du CEB prévoit la réalisation d'un Anneau Baltique des transports et télécommunications pour renforcer l'intermodalité à l'intérieur de la région et ses connexions avec le reste de l'Europe. Cette unification en réseaux bénéficie déjà aux pays en transition de la région: le concept de Via Baltica et celui de Via Hanseatica retrouvent leur sens pour les transports, tandis que les associations translocales et les multinationales comme Ericsson ou Nokia s'engagent à développer une « société de l'information » proprement baltique.

La coopération baltique, qui prend souvent la forme d'une aide nord-sud, poursuit surtout des buts économiques, la région disposant d'un important potentiel de développement. L'aspect politique de l'intégration régionale n'est pourtant

pas délaissé, puisqu'en juin 1998 a été adopté à la session de Nyborg un programme de long terme appelé « Baltic 21 – Agenda pour la région de la mer Baltique au XXIème siècle ». Proposé à l'initiative des entités subrégionales et des ONG, sa mise en œuvre nécessite la coopération horizontale durable d'une multitude d'acteurs non-étatiques: association baltique des chambres de commerce, groupements de syndicats, assemblée de députés et partis politiques des États riverains, etc.

L'atout principal du CEB est en effet qu'il est l'unique point de référence pour l'action d'une constellation d'ONG, d'universités (EuroFaculty par exemple), de centres de recherche, d'associations de coopération interurbaine (comme l'Union des Villes Baltiques, une ONG qui permet aux municipalités d'échanger leurs expériences) qui gravitent autour de lui. La Coopération Subrégionale des États de la Mer Baltique (BSSSC) réunit quant à elle 186 sous-régions des pays membres du CEB. Elle a pour mission de « promouvoir la coopération subrégionale autour de la mer Baltique, formuler une politique cohérente au niveau subrégional et représenter les intérêts des collectivités locales à l'égard des gouvernements nationaux et des organisations européennes et internationales »[3].

La conférence annuelle de la BSSSC et sa participation aux sommets et sessions ministérielles du CEB (où elle a un statut d'observateur) et désormais de l'UE (Comité des régions) sont l'occasion de mettre sur le devant de la scène les actions et les attentes des sociétés selon un processus grass-root. Les collectivités locales des pays baltes, en coordination avec des villes jumelées des pays nordiques, ne manquent pas d'utiliser cette courroie de transmission pour exprimer leurs attentes politiques: du point de vue balte, la participation aux structures de coopération baltiques permet de compenser le retard pris par l'UE dans ses promesses d'élargissement. Les résultats obtenus sont jugés plus satisfaisants que ceux des programmes de coopération de l'UE.

Quel avenir pour la coopération baltique après l'adhésion des Baltes à l'UE?

Une question qui préoccupe la Norvège (non-membre de l'UE) et qui fut l'un des principaux thèmes des discussions informelles du sommet de Palanga en juin dernier est celle de l'avenir du CEB à moyen terme. Il perdrait l'essentiel de son sens – ou aurait achevé sa mission – une fois les pays baltes et la Pologne entrés dans l'UE, amenant à huit sur onze membres les Etats qui participent à l'UE. La Norvège ne l'entend pas de cette oreille et tient à relancer la coopération baltique en mettant l'accent sur le rôle qu'elle joue, à défaut d'une réelle PESC en direction de la Russie, pour associer cet inquiétant et turbulent voisin à l'Europe. L'engagement très relatif de la Russie dans les programmes d'action du CEB ajoute à la crainte de sa marginalisation dans la nouvelle Europe élargie.

A l'heure actuelle, l'UE n'accorde encore qu'une attention restreinte au CEB malgré la présence (assez protocolaire) de représentants de la Commission aux réunions et sommets. Dans l'idéal, l'UE intégrera les méthodes décentralisées du CEB et prendra son relais vis-à-vis des organisations subrégionales baltiques, approfondissant sa dimension subrégionale en s'élargissant prochainement à l'est. La conclusion du sommet de Nyborg mentionnait la région de la mer baltique comme « un laboratoire régional autonome pour la mise en place de mécanismes de coopération paneuropéenne sans ligne de démarcation » [4]: d'une telle intégration régionale, si elle se poursuit, les pays baltes ne peuvent que tirer leur épingle du jeu.

Par Anaïs MARIN

Vignette : Logo du Conseil des États de la mer Baltique (CC BY-SA 3.0)

[1] La Lituanie, qui a cédé à la Norvège la présidence du CEB à l'issue du sommet de Palanga en juin dernier, a fait de l'association de la Russie le deuxième objectif prioritaire de son programme, dans le but de stabiliser la région en contrant certains de ses forces de désintégration comme le développement du crime organisé.
[2] L'idée est de STALVANT, Carl-Einer, « The Council of the Baltic Sea States », in COTTEY, A. (ed), Subregional Cooperation in the New Europe: building security, prosperity and solidarity from the Barents to the Black Sea, MacMillan, Basingstoke, 1999, p. 47. Cet article est le seul à notre connaissance qui fasse le bilan critique de l'activité du CEB.
[3] Entretien avec son représentant à Tallinn, Lempit Talli, avril 1999 et site Internet www.bsssc.com
[4] « Sessiya CGBM » [Session du CEB], Diplomatitcheskiy Vestnik, juillet 1998 et en anglais sur le site www.cbss.com

date créée
01/01/2000
Champs de Méta
Auteur-article : Anaïs MARIN