

Denis Dafflon

L'avenir de Kaliningrad
dans la nouvelle Europe :
Isolement ou intégration?

eurypa

Institut européen de l'Université de Genève

Table des matières

Remerciements	IV
Abréviations	V
Introduction	1

PREMIERE PARTIE Aspects historiques, géopolitiques et socio-économiques

<i>De Königsberg à Kaliningrad</i>	5
<i>Kaliningrad sous domination soviétique : 1945-1991</i>	8
<i>Kaliningrad depuis 1991</i>	10
<i>Situation socio-économique à l'heure de l'élargissement de l'UE</i>	12
<i>Enjeux stratégiques</i>	14
<i>Conclusion</i>	16

DEUXIEME PARTIE Kaliningrad entre Moscou et Bruxelles (1991-2000)

La politique de Moscou à Kaliningrad depuis 1991	17
<i>Tentatives de développement économique</i>	17
<i>Les raisons d'un échec</i>	21
<i>Les relations avec les Etats voisins</i>	24
Les relations de Kaliningrad avec la Lituanie	24
Les relations de Kaliningrad avec la Pologne	26
<i>Kaliningrad : un poids pour Moscou ?</i>	27
<i>Conclusion</i>	28

II

La politique de Bruxelles à l'égard de Kaliningrad	29
<i>Respect de la souveraineté russe</i>	30
<i>Les programmes d'assistance de l'UE à Kaliningrad</i>	30
<i>Conclusion</i>	34
Le cadre des relations entre l'UE et la Russie : idéal pour régler la question de Kaliningrad ?	35
<i>L'Accord de Partenariat et de Coopération (APC)</i>	36
<i>La Stratégie commune à l'égard de la Russie (SCR)</i>	40
<i>La Stratégie à moyen terme de la Russie pour le développement des relations avec l'UE (2000-2010)</i>	42
<i>Conclusion</i>	44

TROISIEME PARTIE 2000 : le tournant ?

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine	45
<i>Changements dans la politique extérieure de la Fédération de Russie</i>	45
<i>La nouvelle politique extérieure de la Russie : quelle influence sur Kaliningrad ?</i>	50
La politique de l'UE depuis 2000	51
<i>Kaliningrad : un cas particulier dans le paysage européen</i>	53
<i>La régionalisation dans l'espace baltique</i>	58
<i>La dimension septentrionale de l'UE : une solution pour Kaliningrad ?</i>	63
<i>Qu'est-ce que la dimension septentrionale de l'UE ?</i>	63
<i>Les objectifs de la dimension septentrionale</i>	64
<i>Le fonctionnement de la dimension septentrionale</i>	66

Les plans d'action	70
<i>Le premier plan d'action (2000-2003)</i>	70
<i>Le deuxième plan d'action (2004-2006)</i>	72
La Russie et la dimension septentrionale	73
Bilan de la dimension septentrionale	74
L'influence de la dimension septentrionale sur Kaliningrad	79

QUATRIEME PARTIE

Quelles perspectives pour Kaliningrad ?

Les traditions politiques russes comme obstacle au processus de régionalisation	85
<i>La structure de la Fédération de Russie</i>	85
<i>La régionalisation en Russie</i>	88
<i>Les réformes centralisatrices de Vladimir Poutine</i>	89
La création de sept districts fédéraux	90
L'affaiblissement du statut des autorités régionales	91
<i>Les effets des réformes de Vladimir Poutine sur Kaliningrad</i>	92
Les pierres d'achoppement	94
<i>La circulation des personnes</i>	94
<i>L'approvisionnement énergétique</i>	99
<i>Les réseaux de transport</i>	104
<i>Conclusion</i>	107
Conclusion	109
Bibliographie	113

Remerciements

Mes remerciements s'adressent tout particulièrement à mon directeur de mémoire M. Philippe Braillard, dont les conseils et la disponibilité m'ont été très précieux au cours des nombreux mois passés à la rédaction de cette étude.

Je tiens également à témoigner toute ma gratitude à M. René Schwok pour ses encouragements dans le cadre de ce travail de publication.

Enfin, un immense merci et toute ma reconnaissance à ma famille pour son soutien permanent et en particulier à Alexandra pour sa présence et sa patience.

Abréviations

APC/PCA	Accord de Partenariat et de Coopération
BASREC	Coopération énergétique de la Région de la mer Baltique
BEAC/CEAB	Conseil euro-arctique de la mer de Barents
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BSEC	Coopération économique de la mer Noire
BSSSC	Coopération sub-régionale des Etats de la mer Baltique
CBSS/CEMB	Conseil des Etats de la mer Baltique
CSR/SCR	Stratégie commune à l'égard de la Russie
DS/ND	Dimension septentrionale de l'UE
FRTD	Document facilitant le transit par le rail
FTD	Document facilitant le transit
INTERREG	Programme communautaire visant à stimuler la coopération interrégionale au sein de l'UE
ISPA	Instrument structurel de Pré-adhésion
MNEPR	Programme multilatéral environnemental nucléaire pour la Russie
MTS/SMT	Stratégie à moyen terme de la Russie pour le développement des relations avec l'UE (2000-2010)
NDEP	Partenariat environnement pour la Dimension septentrionale

VI

NeDAP	Northern e-Dimension Action Plan
NEFCO	Nordic Environment Finance Corporation
NIB	Banque nordique d'investissement
PHARE	Poland-Hungary : Aid for the Reconstruction of Economies; Programme d'aide communautaire aux pays candidats d'Europe centrale
RTE/TEN	Réseaux trans-européens/ Trans-European Networks
TACIS	Assistance technique pour la CEI
TACIS CBC	TACIS Cross-Border Cooperation
TACIS CBS SPF	TACIS Cross-Border Cooperation Small Project Facility
ZEF	Zone économique franche
ZES	Zone économique spéciale

Le catalogue général
des publications est disponible
sur le site de l'Institut européen:

www.unige.ch/ieug

Publications euryopa

Institut européen de l'Université de Genève
2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève

Télécopie/fax +41 22 -379 78 52

euryopa vol. 28-2004
ISBN 2-940174-29-6
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève
Décembre 2004

Introduction

Depuis quelques années, l'enclave russe de Kaliningrad, petit territoire de 15'000 km² situé entre la Pologne et la Lituanie et ancienne capitale de la Prusse sous le nom de Königsberg, est au cœur des rencontres entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. Séparée du reste de la Russie de plusieurs centaines de kilomètres, Kaliningrad, appelée parfois aussi petite Russie, constitue un épineux problème aussi bien pour Moscou que pour Bruxelles. En effet, l'élargissement de l'UE à dix nouveaux Etats le 1^{er} mai 2004 a eu pour conséquence de transformer l'oblast¹ en un îlot au cœur de la nouvelle Europe à vingt-cinq, ce qui créera une multitude de problèmes, qu'ils soient d'ordre économique, social ou culturel. Si elle se montre incapable de s'adapter aux conséquences de l'élargissement, cette région, parmi les plus pauvres de Russie, risque d'être marginalisée et pourrait, à moyen terme, constituer un foyer d'instabilité pour la région baltique et donc pour l'Union européenne.

L'objectif de cette recherche est de disséquer les perspectives qui se dressent devant Kaliningrad. Nous nous interrogerons en particulier sur le choix auquel sont confrontés Moscou et Bruxelles, celui d'isoler la région ou au contraire de l'intégrer davantage dans l'espace communautaire. En effet sans être membre de l'UE, la région de Kaliningrad ne peut toutefois être totalement ignorée car elle appartient géographiquement et culturellement à l'Europe. Par conséquent, quelle politique l'Europe des Vingt-Cinq peut-elle mener à l'égard de Kaliningrad ? L'enclave constitue un cas unique dans l'histoire de l'Europe communautaire puisqu'elle est en définitive autant dans l'UE qu'en dehors. Cette situation n'implique-t-elle pas pour Bruxelles d'envisager une nouvelle approche de ses relations extérieures, en particulier avec la Russie, en encourageant par exemple le développement des relations au niveau régional ? C'est ce que soutient par exemple Céline Bayou

¹ Un oblast est une région administrative.

selon qui « *il paraît de plus en plus évident que l'intégration de la Russie à l'UE, quels que soient sa forme et son degré, a plus de chances de se réaliser par le bas, grâce à des initiatives régionales pragmatiques répondant à des besoins concrets, que par le haut, la volonté politique des régions étant incomparable à celle exprimée jusque-là par les autorités centrales*² ».

Nous estimons que seule une politique d'intégration et une gestion internationale des problèmes de l'enclave permettraient à cette dernière d'envisager sereinement son avenir. Or, la politique menée actuellement par l'UE et le Kremlin n'est pas pleinement satisfaisante, bien que des progrès considérables aient été réalisés depuis 2000. En 2000 en effet le Kremlin qualifiait Kaliningrad de région pilote pour l'avenir des relations entre l'UE et la Russie, ce qui laissait entrevoir de grands espoirs de développement à Kaliningrad. De son côté, l'UE, simultanément, mettait en place la dimension septentrionale, politique communautaire pour le Nord-Est de l'Union qui envisage les relations entre l'UE et la Russie (et donc Kaliningrad) dans une perspective régionaliste et intégrationniste. En 2004 les objectifs de la dimension septentrionale ont-ils été atteints à Kaliningrad ? Peut-on parler de succès pour la politique régionale poursuivie depuis 2000 par l'UE à Kaliningrad ? Quelle voie semble aujourd'hui prendre l'ascendant à Kaliningrad : l'isolement ou l'intégration ? C'est à ces questions que nous tentons de répondre ici. Pour ce faire, il est indispensable d'analyser également la politique menée par le Kremlin dans l'oblast. Nous nous interrogerons sur les contradictions éventuelles qui règnent entre le discours de Vladimir Poutine prônant la coopération et la politique qu'il mène effectivement dans la région. L'analyse des politiques de Bruxelles et de Moscou à Kaliningrad permettra de nous demander, en guise de conclusion si, comme l'avancent certains, Kaliningrad constitue effectivement un modèle à suivre de la coopération entre la Russie et l'UE.

Notre recherche est divisée en quatre parties. La première partie consiste en une présentation générale de la région, des ses origines

² Céline BAYOU, « Les relations Russie-Union européenne : vers quelle intégration ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1025, mai 2002, p. 15.

prussiennes à aujourd'hui, dans le but de poser le cadre particulier dans lequel évolue l'enclave. La deuxième partie analyse les politiques menées par la Russie et l'UE entre 1991 et 2000, avec pour objectif de démontrer l'échec de la politique isolationniste menée par Moscou et la prise de conscience tardive du Kremlin de modifier sa politique dans la région. La troisième partie aborde les politiques poursuivies à Kaliningrad par Bruxelles et Moscou depuis 2000 et s'interroge sur le succès éventuel d'une approche régionaliste des problèmes de l'oblast. La dernière partie se penche sur les obstacles qui se dressent devant une telle politique, à savoir les traditions politiques russes, et sur les questions les plus délicates qui se posent aujourd'hui à Kaliningrad.

PREMIERE PARTIE

Aspects historiques, géopolitiques et socio-économiques

De Königsberg à Kaliningrad

Peuplé originellement de tribus d'origine balte appelées « Prussiens³ », le territoire actuel de l'enclave de Kaliningrad a connu une histoire mouvementée⁴. C'est en 1226 que les Chevaliers Teutoniques s'engagent dans la conquête des rives du nord-est de la mer Baltique. Chaque avancée donnant lieu à la construction de forteresses, le roi de Bohême Ottokar fonde en 1255, après plusieurs décennies de conquêtes, celle de Königsberg. La cité attire rapidement nombre d'Allemands qui contribuent à la prospérité de la ville et au développement agraire de la région. En 1340, Königsberg adhère à la ligue hanséatique et devient ainsi un pôle de commerce entre l'Europe et la Russie. L'avancée des Chevaliers Teutoniques est néanmoins mise à mal en 1410 lors de la bataille de Tannenberg remportée par une coalition polono-lituanienne. Les Chevaliers Teutoniques sont à nouveau battus en 1454-55 mais le coup de grâce n'est porté que près de septante-cinq ans plus tard, lors d'une nouvelle défaite face à la Pologne (1525). Le roi de Pologne autorise néanmoins les Chevaliers Teutoniques à établir le duché sécularisé de Prusse (1525-1619), sous réserve qu'il soit

³ Les Chevaliers teutoniques reprirent par la suite le nom du peuple qu'ils envahirent (Prussiens). Toute trace de la langue prussienne originelle fut définitivement perdue à l'orée du XVII^{ème} siècle.

⁴ Les éléments historiques qui suivent sont essentiellement tirés de Viviane DU CASTEL, *De Königsberg à Kaliningrad : L'Europe face à un nouveau « département d'outre-terre » russe sur la Baltique*, Paris, L'Harmattan, 1996 et Richard J. KRICKUS, *The Kaliningrad Question*, Lanham, Rowan & Littlefield Publishers, Inc., 2002.

soumis à la Pologne⁵. En 1619, la Prusse est incorporée dans l'Etat brandebourgeois et donne ainsi naissance à l'Etat brandebourgeois-prussien (1619-1701), chacune des deux entités gardant ses institutions propres, le Brandebourg appartenant au Saint-Empire, la Prusse demeurant rattachée à la Pologne. Débarrassée de la tutelle polonaise peu après le milieu du XVII^{ème} siècle, la Prusse devient en 1701 un royaume dirigé par Frédéric I^{er} qui en établit la capitale à Königsberg. La cité prussienne connaît alors un rayonnement intellectuel remarquable, devenant un haut lieu de l'*Aufklärung* et son université, fondée en 1544, compte parmi ses professeurs Fichte et surtout Emmanuel Kant, qui, aujourd'hui à nouveau, symbolise le riche passé culturel de Königsberg. La Prusse se développe également militairement au point de devenir l'une des principales armées d'Europe, ce qui fait dire à Mirabeau en 1788⁶ : « *La Prusse n'est pas un Etat qui dispose d'une armée, c'est une armée qui dispose d'un Etat* ». Malgré sa puissance militaire, elle subit néanmoins quelques revers et voit notamment les Russes s'installer quatre ans à Königsberg, entre 1758 et 1762, année de la mort de la tsarine Elisabeth. Si pendant ces quatre années de présence russe dans la capitale prussienne le pouvoir russe s'est gardé de mener une politique de colonisation, cette occupation a néanmoins marqué la conscience historique russe qui a su tirer parti de cet épisode deux siècles plus tard pour justifier sa présence...

S'il privilégie les affaires militaires, Frédéric I^{er} ne néglige pas pour autant l'économie et contribue au développement des foires et des ports de Königsberg et de Stettin afin de permettre l'exportation des produits de la Poméranie et de la Prusse (bois, grains, résines)⁷. La Prusse connaît des heures difficiles avec les offensives napoléoniennes lorsque son armée est écrasée en octobre 1806 à Iéna par Napoléon et à Auerstadt par Davoût. Napoléon entre en vainqueur à Königsberg, dernière forteresse prussienne, et contraint l'Empereur Frédéric-Guillaume III à signer l'armistice puis la paix le 8 juillet 1807. Le royaume est alors extrêmement réduit. Mais

⁵ Il le sera jusqu'en 1656-57.

⁶ Cité dans Viviane DU CASTEL, op. cit., p. 43.

⁷ Ibid., p. 44.

quelques années suffiront à la Prusse pour remettre sur pied une armée de 100'000 hommes qui défiera les troupes françaises et contribuera à la chute de Napoléon à Waterloo.

De 1815 à 1866, les Etats allemands sont réunis, sur l'initiative de Metternich, dans une Confédération germanique de 39 membres à laquelle la Prusse ne participe que pour une fraction de son territoire. La situation de la Prusse change en 1871 avec la victoire de la Prusse de Bismarck sur l'empereur Napoléon III et la naissance de l'Empire allemand, divisé en 25 Etats ; la Prusse en constitue le plus important, aussi bien sur le plan géographique que démographique⁸. Le destin mouvementé de Königsberg connaît un tournant de plus lors de la première guerre mondiale qui, suite au traité de Versailles, sépare la Prusse orientale du reste de l'Allemagne. La situation artificielle de la Prusse orientale, enclavée au cœur de l'Europe, à la manière de Kaliningrad aujourd'hui, annonçait toutefois des heures bien plus tragiques. En effet, comme l'écrivit avec prémonition l'historien français Jacques Bainville en 1920, « *accroupie au milieu de l'Europe, l'Allemagne n'a qu'une griffe à étendre pour réunir de nouveau l'îlot de Königsberg. Dans ce signe, les prochains malheurs de l'Europe sont écrits*⁹ ». Et c'est en effet à Danzig que débutera la Seconde guerre mondiale qui changera la face de Königsberg, de l'Europe et du monde.

Si les trois pays baltes connaissent un sort terrible dès les premières heures de la guerre¹⁰, Königsberg se trouve relativement épargnée par les combats jusqu'en 1944. C'est à la fin de l'été 1944 que l'armée rouge atteint la frontière de la Prusse orientale et lance ses premières attaques. L'offensive victorieuse débute le 13 janvier 1945 et l'assaut final est lancé le 6 avril 1945. Le sort de la Prusse

⁸ 25 millions de Prussiens pour un total de 41 millions d'Allemands. Ibid., p. 54.

⁹ Ibid., p. 63.

¹⁰ Le protocole secret du pacte Molotov-Ribbentrop attribuera en effet les pays baltes à la sphère d'influence soviétique. Ainsi l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, fraîchement indépendantes, sont incorporées dans l'URSS le 17 juin 1940. Le 22 juin 1941, les troupes d'Hitler occupent à leur tour les trois pays baltes. A la fin de la guerre, ils réintégreront le giron soviétique.

orientale est décidé lors de la Conférence de Postdam en 1945¹¹. La région de la ville de Königsberg est attribuée à la République socialiste soviétique de Russie ; la plus grande partie du territoire, le Sud de la Prusse orientale, revient à la Pologne ; le Nord, quant à lui, est rattaché à la République socialiste soviétique de Lituanie.

Kaliningrad sous domination soviétique : 1945-1991

Dès 1945, les Soviétiques mènent une politique de dé-germanisation dans le nouvel oblast. Les Allemands sont exterminés, déportés ou rapatriés à l'Ouest. « *Au jour de la capitulation, les civils étaient estimés à environ 120'000 dans la zone soviétique de la Prusse orientale, dont 70'000 dans la capitale ; ils n'étaient plus que 96'000 à la fin de l'été ; deux ans plus tard, ils étaient moins de 25'000 à Königsberg. A partir de l'automne 1947, le rythme de décroissance fut accéléré par la décision soviétique de procéder à des évacuations systématiques vers l'Allemagne. [...] A la fin des années soixante-dix, une statistique soviétique recense 305 Allemands de nationalité dans la ville de Königsberg¹²* ». Cette politique ne se limite pas à la population puisque les autorités ont pour tâche d'effacer toute trace du passé germanique et tout souvenir de la présence culturelle allemande. Cela se traduit par le remplacement de tous les noms de lieux germaniques par des noms russes choisis arbitrairement. Ainsi Königsberg est rebaptisé Kaliningrad en l'honneur de Mikhaïl Kalinine, Président du Soviet suprême de 1936 à sa mort en 1946.

¹¹ En vérité, des scénarii de découpage de la Prusse orientale sont élaborés dès 1943 à Téhéran. « *At Tehran in November 1943, the allied powers met specifically to discuss the opening of the second front in France, but Stalin used the occasion to submit his post-war territorial demands. Churchill has indicated that "the home of the Polish State and nation should be between the so-called Curzon Line and the Line of the Oder, including for Poland East Prussia and Oppeln."* Stalin responded : *The Russians have no ice-free ports on the Baltic. That is why the Russians would need the ice-free ports of Königsberg and Memel and the corresponding part of the territory of Eastern Prussia [...]* ». Richard J. KRICKUS, op. cit., p. 31.

¹² Viviane DU CASTEL, op. cit., p. 103.

L'histoire officielle gomme des manuels toute la période de Bismarck à Hitler, la propagande soviétique allant jusqu'à attribuer un passé slave à Königsberg. Par ailleurs tous les édifices¹³ rappelant la culture germanique sont détruits, de la forteresse édifiée par les Chevaliers teutoniques en 1255 aux bâtiments publics et temples protestants. Les autorités soviétiques sont parvenues en une cinquantaine d'années à faire disparaître des consciences sept cents ans de présence germanique dans la région, car nul ne doute aujourd'hui à Kaliningrad du caractère russe de l'oblast...

Pour mener à bien son projet, l'Union soviétique entreprend une vaste campagne de peuplement de l'oblast¹⁴. A la fin de 1946, 200'000 citoyens soviétiques, en grande majorité des Russes, s'installent à Kaliningrad et plusieurs centaines de milliers d'autres gagnent la région au début des années 1950. De 611'000 en 1959, la population de Kaliningrad est passée à plus d'un million aujourd'hui. Si dans les premières années, cette nouvelle main-d'œuvre est employée à la reconstruction des infrastructures détruites au cours de la guerre (routes, ports, aéroports, bâtiments), Kaliningrad devient rapidement une importante base militaire, disposant d'un réservoir de quelque 200'000 hommes et fermée à toute présence étrangère. Siège de la flotte de la Baltique, Kaliningrad a constitué pendant la Guerre froide une menace permanente pour l'Ouest et sa population dépendait presque essentiellement de l'industrie militaire.

Au cours des siècles, la Prusse était devenue une importante cité marchande grâce à la qualité de ses produits agricoles destinés à l'exportation. En intégrant le giron soviétique, la région de Kaliningrad connaît le passage d'une agriculture basée sur la production à petite échelle à l'agriculture collectivisée chère à l'Union soviétique et dont les limites ont été démontrées. Dans la

¹³ Certes, il n'en restait que peu après les bombardements.

¹⁴ Aujourd'hui la population se compose de 78% de Russes, de 10% d'Ukrainiens et de 6% de Biélorusses ; les Slaves représentent donc 94% de la population environ. Chiffres tirés de Reinhold VETTER, « Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union : Kooperationsbemühungen zum Ausgleich zivilisatorischer Unterschiede », *Osteuropa*, février 2000, p. 149.

région de Polesk par exemple, au nord-est de la ville de Kaliningrad, 5'000 domaines agricoles privés sont transformés en 8 gigantesques fermes d'Etats¹⁵. La politique de spécialisation économique imposée par le centre aux régions ne contribue par ailleurs pas non plus au développement agricole de l'oblast, Kaliningrad étant essentiellement défini comme une zone axée sur la production industrielle militaire. Ainsi, pendant toute la période soviétique, Kaliningrad dépend des transferts et subsides du gouvernement central et des républiques voisines, en matière agroalimentaire notamment. En quelques années, le paysage économique de la région s'est radicalement transformé : d'une économie orientée vers le commerce et l'agriculture, Kaliningrad est devenu un centre de l'industrie militaire. Cette spécialisation économique a bien évidemment eu des répercussions spectaculaires sur la situation actuelle de Kaliningrad car avec la fin de la logique des blocs Est-Ouest, c'est presque toute l'industrie militaire de Kaliningrad qui s'est effondrée, engendrant un taux de chômage massif. Avec la désintégration de l'URSS, la nouvelle Fédération de Russie a donc hérité d'une région économiquement très spécialisée et très dépendante de ses voisins, en matière d'approvisionnement énergétique et agroalimentaire par exemple. L'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, ainsi que celle du Bélarus a rendu la survie de l'oblast plus complexe encore puisqu'elle a séparé Kaliningrad de la grande Russie de plus de 400 km, la transformant ainsi en une enclave russe au cœur de l'Europe. Pour rejoindre la Russie, les habitants de Kaliningrad doivent désormais traverser deux pays, soit la Lituanie et la Lettonie, soit la Lituanie et le Bélarus.

Kaliningrad depuis 1991

Depuis 1991, Kaliningrad a été confronté à nombre de problèmes. Moscou a dû en premier lieu affermir sa souveraineté sur le territoire. En effet, si l'appartenance de l'oblast de Kaliningrad à la Russie en tant qu'un des 89 sujets de la Fédération peut sembler

¹⁵ Richard J. KRICKUS, op. cit., p. 43.

évidente aujourd'hui, il n'en a pas toujours été ainsi au cours des treize dernières années. Dès la désintégration de l'URSS, des voix se sont fait entendre en Allemagne, en Pologne et en Lituanie pour mettre en doute la souveraineté de la Russie sur Kaliningrad. Des mouvements nationalistes allemands, soutenus par d'anciens ressortissants de Prusse orientale, revendiquèrent, au nom de l'histoire, la réintégration de Kaliningrad dans l'Allemagne ; économistes et autres journalistes se sont eux aussi longuement prononcés sur la question, proposant soit la subordination de Kaliningrad à l'UE soit la création d'un condominium avec la Russie et la Pologne¹⁶. De semblables revendications se firent également entendre en Pologne mais c'est en Lituanie qu'elles furent et sont encore les plus fortes, sans doute parce que les Lituaniens représentent la minorité non slave la plus importante de Kaliningrad. Divers partis conservateurs proposèrent soit le rattachement de Kaliningrad à la Lituanie, soit la création d'une quatrième république balte. En 1997 c'est le Président du Parlement lituanien à majorité conservatrice lui-même qui demandait la redéfinition du statut de l'enclave¹⁷. Il faut reconnaître toutefois que ces mouvements nationalistes sont peu influents et que les gouvernements des trois Etats sus-mentionnés se sont empressés de reconnaître l'intégrité territoriale de l'enclave¹⁸. De plus, la frontière entre Kaliningrad et la Pologne a été délimitée et reconnue à la fin de la Seconde guerre mondiale¹⁹.

¹⁶ Ingmar OLDBERG, *Kaliningrad between Moscow and Brussels*, Zurich, ETH-Zentrum-Center for Security Studies and Conflict Research, 2002, p. 19.

¹⁷ Richard J. KRICKUS, op. cit., p. 68.

¹⁸ Plusieurs raisons évidentes sont à l'origine de cette reconnaissance claire et univoque par l'Allemagne, la Pologne et la Lituanie de la souveraineté russe sur Kaliningrad en 1991 : volonté de ne pas accroître les tensions avec la Russie, de ne pas faire resurgir d'autres problèmes de frontières, ne pas anéantir, pour la Pologne et la Lituanie, par des problèmes de frontières, les chances d'adhérer à l'OTAN, ce qui constituait leur objectif principal au cours des années 1990 ; en outre, il paraissait bien surréaliste pour ces Etats d'incorporer une population d'un million d'habitants à 94% slave. D'après Ingmar OLDBERG, op. cit., p. 20.

¹⁹ La frontière entre Kaliningrad et la Lituanie a quant à elle fait l'objet d'un accord signé en 1997, ratifié par le Parlement lituanien en 1999. Il n'a pas encore

D'autre part, la région a, depuis 1991, été confrontée à d'importants problèmes économiques et à des tensions politiques avec Moscou. Le passage à l'économie de marché s'est révélé difficile et la production a globalement chuté dans tous les secteurs. « *For the period of 1990-1995, the production sharply declined and the rate of recession became higher, as compared with the rates in the Russian Federation as a whole. According to official statistics industrial production fell by 61 percent, agricultural production by 50 percent compared to 51 percent and 29 percent respectively in Russia as a whole*²⁰ ». La transformation économique de l'oblast s'est donc avérée un échec ; ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé, Moscou ayant mis en place une zone économique franche (ZEF) de 1990 à 1995, puis une zone économique spéciale (ZES) depuis 1996 afin d'attirer les investisseurs et dynamiser ainsi la production²¹.

Situation socio-économique à l'heure de l'élargissement de l'UE

La région de Kaliningrad est aujourd'hui l'une des plus pauvres de Russie : le revenu moyen par habitant correspond à environ 75% du revenu moyen par habitant du reste de la Russie, à 65% du revenu moyen par habitant des Etats baltes et à 50% du revenu moyen par habitant de la Pologne²². Le taux de chômage y est extrêmement élevé et un tiers de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté²³. L'UE craint que la situation ne se détériore avec l'élargissement et que les différences économiques entre Kaliningrad et les Etats voisins, qui bénéficient depuis de nombreuses années de fonds européens²⁴, ne s'accroissent. Par

été ratifié par le Parlement russe. D'après Ingmar OLDBERG, op. cit., p. 21.

²⁰ Richard J. KRICKUS, op. cit., p. 45.

²¹ Voir à ce propos la deuxième partie.

²² Heinz TIMMERMANN, « Die Bedeutung der EU-Erweiterung für Kaliningrad », *Internationale Politik*, Octobre 2002, p. 29.

²³ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil : L'UE et Kaliningrad*, Bruxelles, janvier 2001.

²⁴ L'aide européenne en euros par habitant est de 18,6 pour l'Estonie, de 14,6 pour

ailleurs l'économie parallèle représente plus de 50% du PIB²⁵ et les réseaux criminels (trafic de drogue, d'armes, contrebande de cigarettes, d'alcool etc.) y sont particulièrement influents. En outre, Kaliningrad détient quelques tristes records en matière de santé, ce qui inquiète particulièrement l'UE : on y dénote le taux le plus élevé de contamination par le virus du sida de toute la Russie et de toute la région baltique²⁶. D'autres maladies comme la tuberculose ou la diphtérie y sont également très répandues. Le taux de décès liés à l'alcool est supérieur de 70% à la moyenne russe²⁷. De graves problèmes écologiques menacent également la région, la pollution de la mer Baltique et l'élimination des déchets nucléaires constituant les principaux dangers²⁸.

Ces problèmes ne peuvent laisser ni l'UE ni la Russie indifférente à l'heure d'un élargissement sans précédent qui a fait de Kaliningrad un territoire frontalier de l'UE plus isolé encore de la grande Russie. La façon dont l'UE et la Russie tentent d'y faire face et les solutions qu'elles essayent d'y apporter constituent le cœur de la présente étude.

Enjeux stratégiques

Les intérêts qui ont amené Staline à exiger Königsberg en 1945 à la Conférence de Postdam sont nombreux. La division de l'ancienne Prusse orientale en trois secteurs permettait d'affaiblir l'Allemagne,

la Lituanie, de 17,1 pour la Lettonie, de 8,4 pour la Pologne et de 3,6 seulement pour Kaliningrad. Vincent LAMANDE, Emmanuel LEFEBRE, « Un nouveau mur pour Kaliningrad ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1025, mai 2002 p. 41.

²⁵ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil : L'UE et Kaliningrad*, Bruxelles, janvier 2001.

²⁶ La Lituanie est déjà touchée par les effets du sida à Kaliningrad. Le port de Klaipeda, situé à quelques dizaines de kilomètres de la frontière, détient le plus haut taux de contamination du pays.

²⁷ Richard J. KRICKUS, op. cit., p. 98.

²⁸ « Kaliningrad, deuxième source de pollution de la région de la mer Baltique après St-Petersbourg, produit plus de 400'000 tonnes de déchets domestiques par an. » Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil : L'UE et Kaliningrad*, Bruxelles, janvier 2001.

d'impliquer la Pologne dans la politique extérieure de l'URSS et de contrôler les Républiques baltes. Mais s'il désirait acquérir Königsberg, c'est avant tout en raison du rôle stratégique que la région lui permettrait de jouer. Kaliningrad constitua en effet le point le plus à l'Ouest de l'URSS, et donc une menace perpétuelle pour l'Occident, et le point le plus avancé sur la Baltique. Il n'est donc pas étonnant que Kaliningrad soit devenu le siège de la Flotte de la Baltique²⁹. S'il est indéniable que le rôle militaire de Kaliningrad a diminué au cours des 13 dernières années, les effectifs passant de 200'000 hommes en 1991 à 18'000 en 2000³⁰, et l'oblast se transformant en zone à caractère essentiellement défensif³¹, il n'en reste pas moins que l'importance de Kaliningrad dans le dispositif militaire russe n'est pas négligeable puisque la région constitue la seule zone russe de la Baltique libre des glaces douze mois par an³².

Malgré les signes relativement apaisants montrés par Moscou, les observateurs ne parviennent pas à s'accorder sur la menace réelle que fait peser Kaliningrad sur la région. Le danger que représente Kaliningrad pour la Pologne et la Lituanie, renforcé par la présence potentielle d'armes nucléaires tactiques³³, a longtemps été avancée par ces dernières comme argument d'adhésion à l'OTAN. A cet égard, les craintes exprimées par la Lituanie sont particulièrement compréhensibles étant donné sa petite taille, sa frontière avec le Belarus, allié militaire de la Russie et pays instable s'il en est, l'absence de forces armées lituaniennes en 1991 ainsi que les pressions constantes exercées par Moscou sur la Lituanie concernant le transit, par son territoire, de soldats et d'équipement

²⁹ Le siège de la flotte de la Baltique a été transféré depuis à St-Pétersbourg.

³⁰ Vincent LAMANDE, Emmanuel LEFEBRE, op. cit., p. 41. A vrai dire personne ne semble d'accord sur ces chiffres car on ne dispose pas de données officielles ; les estimations des effectifs actuels varient entre 15'000 et 30'000 hommes.

³¹ Ingmar OLDBERG, « Kaliningrad in der Sicherheits- und Militärpolitik Russlands », p. 272, in *Die Zukunft Kaliningrads : Konfliktschichten und Kooperationsfelder*, Osteuropa, 2-3 2003.

³² Le port de St-Pétersbourg est pris dans les glaces plusieurs mois par an.

³³ Heinz TIMMERMANN, « Kaliningrad : Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Russland ? », *Osteuropa*, septembre 2001, p. 1036.

militaire à destination de Kaliningrad. La Russie s'est toujours opposée à l'élargissement de l'OTAN à l'Est, invoquant la menace que représenterait pour son territoire la présence de forces de l'alliance atlantique à ses frontières. Si elle s'est finalement résignée à accepter l'adhésion de la Pologne (1999) en échange de certaines contreparties, Moscou a eu plus de mal à admettre celle des pays baltes, concrétisée en 2004. « *En septembre 1997, évoquant l'éventuelle entrée des Baltes dans l'OTAN, Victor Tchernomyrdine [alors Premier ministre] déclara, à Vilnius, qu'"une telle décision serait inacceptable et saperait les relations de bon voisinage et la confiance mutuelle dans la région baltique"*³⁴ ». Dans la seule perspective de Kaliningrad, la menace potentielle de l'OTAN constitue un argument recevable car l'élargissement de l'OTAN conduit à un encerclement de Kaliningrad par des Etats membres de l'Alliance nord-atlantique. Le Kremlin s'est donc servi de cet argument sécuritaire pour maintenir des troupes à Kaliningrad, et réaffirmer le rôle militaire de Kaliningrad, alors que ses voisins, Lituanie en tête, demandaient la démilitarisation de la région. On le constate, ce climat de méfiance entre d'une part la Russie et d'autre part l'OTAN et les pays candidats a provoqué des tensions sur le plan militaire et un renforcement des mesures sécuritaires de part et d'autre. Ce n'est qu'avec l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir que l'on est sorti de ce cercle vicieux. « *Il juge qu'une attitude plus amène envers l'Alliance sera potentiellement plus fructueuse pour une défense optimale des intérêts de son pays, qu'une opposition sans nuance telle que celle défendue par le Kremlin jusqu'alors*³⁵ ». De guerre lasse, la Russie de Vladimir Poutine s'est donc fait à l'idée de l'adhésion des pays baltes à l'OTAN. Si ces questions de *hard security* ont longtemps animé le débat sur Kaliningrad, elles semblent être moins centrales aujourd'hui. Nous ne les traiterons donc que de façon marginale.

³⁴ Carole CHARLOTIN, « Kaliningrad : le grain de sable dans la mécanique occidentale ? », *Regard sur l'Est*, n°19, janvier-février 2000 (<http://www.regard-est.com/Revue/Numero19/Art-19Kaliningrad.html>).

³⁵ Mathieu CHILLAUD, Isabelle FACON, « Le rôle de la Russie dans la sécurité européenne », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1025, mai 2002, p. 32.

Conclusion

L'histoire de Königsberg/Kaliningrad, de ses origines à aujourd'hui, a été particulièrement mouvementée. Au cours des soixante dernières années la région a changé de nom, de population, de statut, d'orientation politique. Depuis la désintégration de l'URSS, sa situation est plus artificielle encore et sa gestion a constitué un casse-tête pour Moscou qui ne parvient pas à y définir une politique claire. De 1991 à 2000, la politique du Kremlin à l'égard de l'enclave a contribué à isoler l'oblast et à en véhiculer l'image de *trou noir* de l'Europe. Ces dix années de politique isolationniste font l'objet de la prochaine partie, au cours duquel sera également examinée la politique timide menée par l'UE dans la région.

DEUXIEME PARTIE

Kaliningrad entre Moscou et Bruxelles (1991-2000)

La politique de Moscou à Kaliningrad depuis 1991

Dès la désintégration de l'URSS, les autorités fédérales ont reconnu les difficultés économiques auxquelles serait confronté Kaliningrad du fait de son statut d'enclave. Les propositions avancées et les réalisations concrètes du gouvernement central et des autorités régionales sont, nous allons le voir, symptomatiques de la lutte politique et économique qui a opposé les divers niveaux de gouvernance durant ces années.

Tentatives de développement économique

En 1991, les responsables politiques de Kaliningrad, le gouverneur de l'oblast Iouri Matochkine en tête, parviennent à convaincre le Kremlin d'instituer une zone économique franche (ZEF) dans la région. Cette ZEF vise à compenser l'isolement de Kaliningrad par des avantages fiscaux et des allègements en matière de droits de douane afin d'attirer des investisseurs étrangers. Les plus optimistes parlent de la création d'un Hong Kong de la Baltique ³⁶. Les mesures principales consistent en :

- *l'admission de toutes les entreprises dans la zone, quelles que soit la forme juridique et la nationalité de leur propriétaire*

³⁶ Pertti JOENNIEMI, Kaliningrad, « A Pilot Region in the Russia/Eu Relations », in *The Northern Dimension : Fuel for the EU ?*, Helsinki & Berlin Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, 2001, p. 147.

- *l'exonération, pour une durée de dix ans, des droits de douane et de la TVA pour les importations dans la zone, pour autant que 30% des intrants proviennent de la zone*
- *l'exemption de l'impôt sur les bénéfices pendant une durée de trois à cinq ans*
- *l'usage dans la zone des devises fortes comme instruments de compte ou de paiement*³⁷

Soutenue par une large majorité de la population (72%³⁸), la ZES n'a pas apporté le développement espéré, malgré les conditions favorables mises en place. Si le nombre d'entreprises à participation étrangère a certes augmenté, les investissements étrangers sont restés cependant faibles : 10 millions de dollars en 1994, 27 millions de dollars en 1995³⁹. Ceci a eu le don d'irriter les sceptiques de la première heure à Moscou, parmi lesquels le vice-premier ministre M. Sergueï Chakhraï, pour qui la présence d'entreprises étrangères bénéficiant de larges avantages fiscaux mais investissant des sommes dérisoires n'est pas acceptable⁴⁰. En réalité c'est une crainte relayée dans les couloirs du Kremlin qu'il exprime en arrière-fond : l'influence croissante des pays étrangers dans le domaine économique, qui pourrait mener à des velléités séparatistes dans la région et déboucher par exemple sur la création d'une 4^{ème} république balte⁴¹. Cette crainte est renforcée par les larges pouvoirs accordés aux autorités de Kaliningrad en matière de coopération économique avec des pays tiers. Les dispositions de la

³⁷ Viviane DU CASTEL, « La région de Kaliningrad : un test pour la politique du pouvoir central », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 408, avril 1996, pp. 50-51.

³⁸ Richard J. KRICKUS, op. cit., p. 48.

³⁹ Brian VITUNIC, « Enclave to Exclave : Kaliningrad Between Russia and The European Union », p. 7,

(<http://www.columbia.edu/cu/sipa/REGIONAL/ECE/vol6no1/enclave.pdf>)

⁴⁰ Lyndelle D., FAIRLIE, Alexander SERGOUNIN, *Are Borders Barriers ? EU enlargement and the Russian Region of Kaliningrad*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP n° 13, Helsinki & Berlin, The Finnish Institute of International Affairs & Institut für Europäische Politik, 2001, p. 164.

⁴¹ Viviane DU CASTEL, « La région de Kaliningrad : un test pour la politique du pouvoir central », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 408, avril 1996, p. 60.

ZEF autorisent en effet le gouvernement régional à négocier certains traités, par exemple avec les gouvernements polonais et lituanien, sans en référer au préalable à Moscou⁴².

En mars 1995, Boris Eltsine abolit tous les privilèges accordés à Kaliningrad suite aux pressions exercées par certains membres du Kremlin qui ne voient dans l'échec de la ZEF qu'une voie ouverte à la contrebande et à la fraude fiscale⁴³. En janvier 1996, le gouvernement central institue une zone économique spéciale (ZES) après un lobbying intense des autorités de Kaliningrad. Mise en place pour une période initiale de 3 ans⁴⁴, la ZES accorde à nouveau des privilèges, certes plus restreints, à Kaliningrad, tout en veillant à contenir la prétendue menace séparatiste. Ainsi les pouvoirs accordés aux autorités régionales en matière de relations commerciales avec des pays tiers lui sont retirés. L'administration reste néanmoins habilitée à signer des contrats avec tous investisseurs, russes ou étrangers. Quant au régime douanier il se présente comme suit : « *sont exemptés de droits de douane les produits fabriqués dans la zone et exportés, les produits fabriqués dans la zone et réexpédiés dans les autres régions de Russie et des pays signataires de l'union douanière (Russie, Bélarus, Kazakhstan), les produits importés de l'étranger dans la zone et ensuite exportés hors de Russie et de l'union douanière*⁴⁵ ». Pour qu'un produit soit considéré comme fabriqué dans la zone, il faut qu'au moins 30% de la valeur ajoutée en provienne (15% pour l'électronique). Les produits importés à Kaliningrad de l'étranger dans le seul but d'être réexpédiés dans le reste de la Russie sont quant à eux soumis à des droits de douane. Enfin certains domaines restent aux mains de l'Etat : industrie d'armement, ressources

⁴² Moscou aura même sa représentation à Bruxelles au milieu des années 1990. Elle a été fermée depuis.

⁴³ Brian VITUNIC, op. cit., p. 8.

⁴⁴ Elle a été reconduite en 1999.

⁴⁵ Viviane DU CASTEL, « La région de Kaliningrad : un test pour la politique du pouvoir central », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 408, avril 1996, p. 63 et Lyndelle D. FAIRLIE, Alexander SERGOUNIN, op. cit., pp. 166-67.

minérales, production d'énergie, transport et communication notamment⁴⁶.

Tout comme sous le régime de la ZES, des conditions favorables étaient réunies pour attirer les investisseurs étrangers. Toutefois, les espoirs entrouverts ont à nouveau été déçus : pour la période 1994-1998 les investissements étrangers à Kaliningrad se sont élevés à 66 millions de dollars⁴⁷, et en 2000 à 70 millions de dollars⁴⁸. A titre de comparaison, l'oblast de Novgorod, situé à la frontière entre la Russie et l'Estonie en a, durant la même période (1994-1999) attiré près de dix fois plus (600 millions de dollars) malgré une population inférieure (737'000, c'est-à-dire près de 300'000 de moins que Kaliningrad)⁴⁹. En 1998, 1365 joint ventures employaient 2% de la population active de Kaliningrad, tandis qu'à Novgorod, 200 joint ventures employaient 20'000 personnes, contribuant à 62% de la production industrielle de la région et à la moitié des impôts prélevés par les autorités de l'oblast. Selon certaines estimations, les pertes fiscales engendrées par la ZES se seraient élevées à 2,5 milliards de dollars pour la période 1996-98⁵⁰. Certaines grandes entreprises ont certes tenté de s'installer mais elles ne se sont pas éternisées. Ainsi le constructeur automobile coréen KIA, avait prévu, en juillet 1996, d'investir un milliard de dollars dans la zone afin d'y monter une usine permettant la production annuelle de 50'000 à 55'000 véhicules. Suite à des promesses non tenues, KIA s'est finalement retiré de la zone. Il en est de même pour Volkswagen qui, pendant un an et demi, avait projeté de s'installer avant de finalement y renoncer. Seule exception, BMW s'est mis à fabriquer des véhicules dans l'oblast en 1999⁵¹.

⁴⁶ Lyndelle D., FAIRLIE, Alexander SERGOUNIN, op. cit., p. 167.

⁴⁷ Ibid., p. 168.

⁴⁸ Sander HUISMAN, « A new European Union Policy for Kaliningrad », Occasional Papers n° 33, *Institut d'études de sécurité*, Paris, mars 2002, p. 36.

⁴⁹ Lyndelle D., FAIRLIE, Alexander SERGOUNIN, op. cit., p. 168.

⁵⁰ Ibid., p. 168.

⁵¹ La production annuelle pour 2002 était de 5'713 véhicules, soit 16,3% de plus qu'en 200. In *Die Zukunft Kaliningrads : Konfliktschichten und Kooperationsfelder*, Osteuropa, 2-3 2003, p. 359.

Mis en place afin de dynamiser la production locale et le marché des exportations, la ZES présente à ce point de vue-là aussi un bilan insatisfaisant. Positive en 1992 (+37,4 millions de dollars)⁵², la balance commerciale est déficitaire en 2000 (360 millions de dollars d'exportation contre 560 millions de dollars d'importation⁵³). En 2000, la désillusion est telle, que le gouvernement central envisage la suppression de la zone. Le parlement régional parvient toutefois à convaincre la Douma fédérale de maintenir le statu quo. En janvier 2001, une nouvelle loi fédérale en matière fiscale entre en vigueur sur l'ensemble du territoire russe et supprime les privilèges de la ZES. Ces changements entraînent une hausse des prix de 20 à 30% à Kaliningrad et la crise socio-économique qui couve oblige le Procureur général, soutenu par Poutine, à rétablir le statut juridique particulier de Kaliningrad. La ZES est aujourd'hui toujours en vigueur, mais son avenir est rendu incertain par les décisions de Moscou, les rapports de force fluctuants entre le Kremlin et l'administration de Kaliningrad et les inconnues liées à l'élargissement de l'UE.

Les raisons d'un échec

Si des conditions particulièrement avantageuses pour l'investissement et le développement économique étaient réunies, comment dès lors expliquer l'échec cuisant à la fois de la ZEF et de la ZES ? A vrai dire les raisons de l'échec sont nombreuses. Il semble que le gouvernement fédéral et les autorités régionales aient estimé que le seul octroi d'avantages en matière fiscale et douanière suffirait à redresser l'économie de Kaliningrad et à rendre l'enclave plus attractive. Or c'est un ensemble d'éléments extérieurs qui a entraîné l'échec des deux régimes économiques.

Il faut admettre en premier lieu que l'élection de M. Gorbenko au poste de gouverneur de l'oblast en 1996 n'a pas favorisé le développement économique de Kaliningrad. Fermement opposé au

⁵² Brian VITUNIC, op. cit., p. 9.

⁵³ Sander HUISMAN, op. cit., p. 35.

régime de la ZES et adversaire farouche de son prédécesseur M. Matochkine, partisan de politiques intégrationnistes, M. Gorbenko a délibérément mené une politique de repli et d'isolement. Sous son mandat, les investissements ont diminué de 20% entre 1997 et 1998. Si Kaliningrad figurait au 15^{ème} rang des régions russes en matière d'investissements étrangers en 1996-97, la région n'occupait que la 32^{ème} place en 1998⁵⁴. Mais le gouverneur ne porte pas seul la responsabilité de l'échec, loin s'en faut⁵⁵. L'instabilité politique et le manque de garanties sur les privilèges accordés ont également refroidi les investisseurs potentiels. Pour ne prendre qu'un exemple, entre juin 1992 et janvier 1996, le gouvernement central est intervenu à dix reprises pour modifier, supprimer ou réintroduire des dispositions prévues dans le cadre juridique de la ZES. Plus d'une fois, le gouvernement central a menacé d'abolir la ZES, la dernière fois en 2001. L'absence de législation relative à la protection des investissements ne constitue qu'un exemple du cadre juridique inapproprié qui règne à Kaliningrad. La corruption, le crime organisé, la forte présence militaire, les problèmes liés à l'environnement sont autant d'autres facteurs d'insécurité. Comment dès lors investir sereinement dans la région ? Une étude, reproduite dans un rapport TACIS⁵⁶ de 1998, relative aux principaux facteurs incitant les milieux d'affaires à investir à Kaliningrad, plaçait la stabilité politique, la stabilité de la politique macro-économique et le cadre juridique dans le trio de tête ; les avantages en matière fiscale et douanière ne figuraient qu'en 14^{ème} position. Les investisseurs préfèrent la sécurité assortie d'un taux d'imposition modeste à une absence d'impôts dans un climat d'insécurité.

En principe la mise en place d'une ZES s'accompagne d'un paquet de mesures du gouvernement central sous forme de subsides

⁵⁴ Richard J. KRICKUS, op. cit., p. 97.

⁵⁵ M. Gorbenko n'a par ailleurs pas été reconduit au poste de gouverneur en 2000, les électeurs lui préférant le protégé du Kremlin et du président Poutine M. Egorov, ancien amiral de la Flotte de la Baltique. La situation économique ne s'est pas radicalement améliorée sous le mandat de M. Egorov, partisan pourtant d'une politique d'ouverture.

⁵⁶ Lyndelle D., FAIRLIE, Alexander SERGOUNIN, op. cit, p. 201.

à la recherche et au développement, à la formation, à la mise en place d'institutions encadrant les investisseurs, en un mot, d'infrastructures. Or rien de tel n'a été entrepris à Kaliningrad. Si le gouvernement central n'a guère souvent montré d'entrain à s'engager à Kaliningrad, les autorités régionales n'ont quant à elles pas joui de l'autonomie et de l'indépendance administrative suffisantes pour mettre en place les politiques nécessaires⁵⁷. Par ailleurs il a manqué, et il manque encore, de véritables objectifs économiques et des orientations claires pour l'oblast. Contrairement à la plupart des ZES, qui concentrent leur activité économique sur un secteur particulier dans lequel le pays possède un avantage comparatif (haute technologie, industrie pharmaceutique, micro-électronique, etc.), la ZES de Kaliningrad n'a jamais bénéficié d'un programme de développement et d'orientations définies, si l'on excepte le plan fédéral de 2001 pour le développement de l'oblast à l'horizon 2010⁵⁸. Ce dernier est toutefois très critiqué.

Quel bilan global faire de ces tentatives de développement économique ? La politique menée se caractérise, aujourd'hui encore, par un manque de cohérence patent, autant de la part du gouvernement central que des autorités régionales, qui s'explique par la lutte de pouvoir qui a marqué les relations entre le centre et les régions russes en général, et entre Moscou et Kaliningrad en particulier durant les années 1990. Aucun des buts fixés n'a été atteint ; c'est parfois même l'effet inverse qui s'est produit : alors que la ZES se donnait pour objectif de dynamiser le secteur des exportations, la balance commerciale est nettement déficitaire. Plus grave encore, l'oblast n'est pas capable de subvenir à ses propres besoins, 80% des produits agroalimentaires faisant l'objet d'importations, principalement de Pologne et de Lituanie. Enfin les années 1990 ont conduit à un isolement de la région. Certes la ZES n'en est pas directement responsable, mais le constat demeure : la Pologne et la Lituanie se sont, au cours de la dernière décennie,

⁵⁷ VITUNIC, Brian, op. cit, p. 10.

⁵⁸ Federalnaya Tselnaya Programma « *Rosvitie Kaliningradskoy Oblast'i na period do 2010 goda* » (Programme fédéral « Développement de l'oblast de Kaliningrad à l'horizon 2010 »), 7 décembre 2001.

(<http://www.gov.kaliningrad.ru/ofederal.php3>).

mises à marginaliser Kaliningrad. Il nous paraît par conséquent important de nous pencher sur les relations qu'a entretenues, depuis qu'elle est enclavée, la région de Kaliningrad avec ses deux voisins car elles ont contribué au changement opéré depuis 2000.

Les relations avec les Etats voisins

Les relations de Kaliningrad avec la Lituanie

Des trois pays baltes, la Lituanie est celui qui entretient les meilleures relations avec la Russie. Contrairement à l'Estonie et à la Lettonie, elle n'a pas de frontière directe avec la grande Russie, ni de forte minorité russophone sur son territoire⁵⁹. Et pourtant les différends entre Moscou et Vilnius, à propos de Kaliningrad notamment, ne manquent pas : la frontière entre la Lituanie et l'oblast n'est pas définitivement établie, la Douma n'ayant pas ratifié l'accord signé en 1997 ; la question du transit militaire par la Lituanie n'est pas réglée ; enfin, l'adhésion de la Lituanie à l'OTAN a longtemps envenimé les relations entre les deux Etats. La Lituanie a pourtant toujours cherché à minimiser les problèmes et à privilégier la coopération avec son partenaire russe, se sachant trop dépendante de la Russie comme marché d'exportation et comme fournisseur d'énergie. Ainsi, la Lituanie peut être considérée comme l'Etat le plus impliqué dans la région de Kaliningrad. Elle y a ouvert un consulat en 1994 et signé un accord en 1995 permettant aux ressortissants de Kaliningrad de circuler en Lituanie pendant trente jours sans visa. Elle a également signé quelques accords de coopération dans divers domaines (académique et administratif notamment). Depuis 2001 elle est à l'origine, avec la Russie, d'un ensemble de propositions, intitulé *Initiative Nida*, que les deux Etats ambitionnent de mettre en place dans le cadre de la dimension septentrionale de l'UE. Cette politique d'ouverture de la part de la Lituanie lui a permis d'atteindre plusieurs buts à la fois : elle a

⁵⁹ 8,7% contre 28,1% en Estonie et 29,6% en Lettonie. Dov LYNCH, *La Russie face à l'Europe*, Cahiers de Chaillot n° 60, Institut d'études de sécurité-Union européenne, Paris, 2003, p. 88.

satisfait ses intérêts économiques, facilité le consentement de la Russie à son adhésion à l'OTAN, contribué à son adhésion à l'UE et lui a permis de jouer un rôle de relais auprès de Bruxelles sur la question de Kaliningrad⁶⁰.

Ces éléments positifs ne doivent toutefois pas occulter une autre réalité : l'adhésion de la Lituanie à l'UE, qui la contraint à certaines obligations, notamment à adopter l'acquis communautaire et donc les dispositions de la Convention de Schengen, a pour effet d'isoler Kaliningrad. Bien que la Lituanie ait tenté d'obtenir de Bruxelles une certaine flexibilité sur la question des visas pour les ressortissants de l'enclave, l'UE s'est montrée intransigeante, menaçant de lui refuser l'accès à l'espace Schengen si elle se montrait trop conciliante avec Kaliningrad. La Lituanie a ainsi dû se résigner à imposer des visas, ou plutôt des documents facilitant le transit (FTD) aux ressortissants de l'oblast⁶¹ alors que le mouvement à la frontière entre Kaliningrad et la Lituanie est très important. Par ailleurs il faut admettre, malgré l'intérêt affiché par Vilnius pour la résolution des problèmes de la région, que sur le plan économique l'oblast ne constitue pas un partenaire important pour la Lituanie et en aucun cas une priorité puisque seul 1,7% des importations lituaniennes en provenance de Russie sont originaires de Kaliningrad⁶² et que seuls 12% des échanges lituaniens sont attribuables à Kaliningrad⁶³.

Les relations de Kaliningrad avec la Pologne

Bien que son attitude à l'égard de Kaliningrad diffère de celle de la Lituanie, le constat final est à vrai dire le même pour la Pologne. Si la Pologne s'est beaucoup engagée au début des années 1990 par le biais d'accords régionaux avec Kaliningrad, elle s'est, au fil des ans, détournée de la région pour davantage s'orienter vers l'Ouest et

⁶⁰ Ingmar OLDBERG, *op. cit.*, p. 44.

⁶¹ Cette question sera abordée en détail dans la quatrième partie.

⁶² Sander HUISMAN, *op. cit.*, p. 35.

⁶³ Céline BAYOU, « Etats baltes : le dilemme de l'ancrage économique », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 438, mars 1999, p. 41.

l'UE. La volonté d'adopter rapidement l'acquis communautaire est révélatrice de ce changement d'attitude. Soucieuse de satisfaire rapidement aux exigences de la Convention de Schengen, la Pologne s'est dès 1998 attachée à une politique stricte en matière de circulation des personnes en rendant plus difficiles aux ressortissants russes et biélorusses les conditions d'accès à son territoire. Cette mesure provoqua une vague de protestations au sein de la population russe de Kaliningrad et de la population polonaise frontalière, ce qui permit sa suppression. Mais en 2001 la Pologne renforçait à nouveau ses exigences en matière de circulation pour les ressortissants russes sans tenir compte du sort des nombreuses personnes vivant du commerce transfrontalier. Cette mesure fut prise sous la pression de l'Allemagne, qui exigeait de la Pologne des frontières imperméables avant d'ouvrir les siennes aux travailleurs polonais une fois l'adhésion réalisée. Cet épisode montre le dilemme auquel a été confronté la Pologne : adopter l'acquis communautaire, en particulier la Convention de Schengen sans froisser ses voisins à l'Est : Russie, Bélarus, Ukraine. Dans une situation moins oppressante que celle de la Lituanie, elle semble toutefois avoir fait rapidement son choix et privilégié l'UE. Tout comme la Lituanie la Pologne entretient des relations commerciales somme toute très faibles avec Kaliningrad et il est évident que l'enclave ne constitue pas une priorité pour la Pologne. L'enclave n'est responsable que de 5% des échanges commerciaux dans l'espace baltique⁶⁴.

Incapable d'élever sa compétitivité et sa productivité au niveau de celles de ses voisins, Kaliningrad n'a pu que constater l'écart croissant la séparant de la Lituanie et de la Pologne, qui ont, jusqu'à leur adhésion, bénéficié toutes deux d'importants fonds européens au titre de pays candidats. Avec l'adoption des normes et standards européens par la Pologne et la Lituanie, Kaliningrad ne pourra plus guère entrevoir ces deux pays comme des pays d'exportation, à moins d'adapter sa propre législation. En adhérant à l'espace Schengen, les deux voisins de Kaliningrad ont également pu renforcer leurs infrastructures aux postes-frontières et les adapter

⁶⁴ Sander HUISMAN, *op. cit.*, p. 35.

aux normes européennes, ce qui met plus en évidence encore les disparités entre Kaliningrad et ses voisins. En fin de compte, si la Pologne et la Lituanie ne peuvent être totalement indifférentes à l'avenir de l'enclave, c'est qu'elles craignent qu'un isolement excessif de Kaliningrad n'ait des conséquences directes sur leur territoire : problèmes d'immigration, problèmes de pollution, crime organisé notamment. Et Kaliningrad craint que l'UE ne se dresse devant elle en forteresse inaccessible. Si des efforts commencent à être déployés pour enrayer la situation, les années 1990 et la perspective de l'élargissement de l'UE ont incontestablement contribué à l'isolement de Kaliningrad.

Kaliningrad : un poids pour Moscou ?

A lire les pages qui précèdent, on est en droit de s'interroger sur l'intérêt réel que représente pour Moscou l'enclave de Kaliningrad. En effet, les problèmes engendrés par l'enclave semblent l'emporter sur les avantages. En outre, depuis la disparition de l'URSS, Kaliningrad a fait l'objet de vives tensions entre l'administration régionale et le gouvernement central. Si la lutte de pouvoir entre le gouvernement fédéral et les 89 sujets de la Fédération a été caractéristique des années 1990 en Russie⁶⁵, elle a été particulièrement vive à Kaliningrad. Les régimes économiques que Moscou a tentés de mettre en place ont en partie échoué en raison des entraves du gouvernement central qui craignait qu'en accordant une trop grande marge de manœuvre économique à l'oblast et en prônant une trop grande ouverture sur les Etats voisins, il favoriserait l'émergence de mouvements séparatistes. Traumatisé par les conséquences des revendications séparatistes sur son territoire (en Tchétchénie en particulier) et sentant son contrôle sur les régions lui échapper, le Kremlin s'est, chaque fois qu'il en a eu l'occasion, empressé de clamer haut et fort sa souveraineté sur Kaliningrad. Toutefois sa politique a longtemps également été marquée par un certain désintérêt pour les problèmes réels de la

⁶⁵ Voir à ce propos la quatrième partie.

région. Bien des ressortissants de Kaliningrad se sentent à vrai dire délaissés par Moscou, lassés des promesses non tenues⁶⁶. La politique de Moscou a été balancée entre d'une part sa détermination à consolider son assise en restreignant les compétences du gouvernement régional et d'autre part sa volonté de ne pas créer un mécontentement trop fort qui inciterait l'oblast à se tourner vers ses voisins et vers l'UE. Cette crainte du séparatisme explique pourquoi Moscou n'a pas voulu, jusqu'en 2000, reconnaître la dimension internationale des questions liées à Kaliningrad. Jusqu'à cette date, Moscou considérait l'oblast comme un problème purement interne. Cette politique a fortement nui au développement de Kaliningrad, bien qu'il faille admettre que les autorités régionales ont aussi leur part de responsabilité. Moscou n'a jamais affiché une réelle volonté de s'atteler aux problèmes de la région, n'intervenant que pour s'assurer de son emprise. Cette relative indifférence, et surtout l'absence d'une politique claire à l'égard de l'enclave laisse penser que longtemps Moscou a semblé traîner Kaliningrad comme un poids, comme un héritage du passé dont elle ne savait trop que faire.

Conclusion

En 2000, avant que Vladimir Poutine n'accède à la présidence, le bilan est donc sombre : tensions entre le centre et la région, isolement croissant par rapport à la Pologne et la Lituanie, relations difficiles avec l'OTAN sur la question. Dix ans de mauvaise gestion, de climat malsain et d'entêtement ont fait prendre conscience à la Russie que pour sortir de l'impasse et résoudre la question de Kaliningrad il lui fallait coopérer avec l'UE. Si, comme nous le verrons, les résultats ne sont pas encore pleinement satisfaisants, cette prise de conscience a entraîné d'importants changements dans les relations entre la Russie et l'UE en général

⁶⁶ En 1997 par exemple, Kaliningrad n'a obtenu qu'un tiers du budget qui lui avait été alloué par Moscou. D'après Ingmar OLDBERG, op. cit., p. 54.

qui permettent d'être un peu moins pessimiste sur l'avenir de la région.

La politique de Bruxelles à l'égard de Kaliningrad

Respect de la souveraineté russe

L'UE a mené, au cours des années 1990, une politique particulièrement prudente à l'égard de Kaliningrad et ce même lorsque la question de l'élargissement à l'Est a commencé à dominer le débat européen. Ce n'est que depuis le milieu de l'année 1999 et le début de l'an 2000, période qui coïncide avec l'arrivée de Vladimir Poutine sur la scène politique russe que la question de Kaliningrad a commencé à être à l'ordre du jour des sommets entre l'UE et la Russie. Plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer la politique de Bruxelles pendant des années.

Si les Quinze n'ont longtemps pas voulu s'attaquer aux problèmes de l'oblast, c'est en premier lieu, comme nous l'avons déjà évoqué, parce que Moscou considérait Kaliningrad comme un problème de politique purement interne. L'UE ne souhaitant pas être accusée d'ingérence dans les affaires intérieures russes, elle s'est contentée d'attendre un signe de Moscou. Consciente de la susceptibilité russe en matière de souveraineté, l'Union a toujours clamé que les clefs de la solution se trouvaient au Kremlin. L'Allemagne qui, de par son rapport historique à l'enclave, aurait pu initier un débat au plan européen, s'est quant à elle toujours montré très discrète sur la question, refusant de faire de Kaliningrad un problème allemand. Cette attitude, qui s'explique bien évidemment par la volonté de Berlin de ne pas créer de tensions supplémentaires dans la région et d'éviter d'inquiéter inutilement Moscou, est elle aussi pour certains à l'origine de la discrétion affichée par l'UE dans son ensemble sur le problème de Kaliningrad.

Deuxièmement les relations relativement tendues, au cours des années 1990, entre l'UE et les organisations européennes en général d'une part et la Russie d'autre part n'ont pas contribué à un

dialogue serein sur Kaliningrad. Nous pensons en particulier aux divergences sur l'élargissement de l'OTAN, à la rupture du dialogue entre l'OTAN et la Russie lors de la crise du Kosovo ou encore au déclenchement de la première et de la deuxième guerre de Tchétchénie, qui ont non seulement envenimé les relations entre l'Europe et la Russie mais surtout relégué la thématique de Kaliningrad au second plan de l'agenda européen.

On s'aperçoit donc que le contexte des années 1990 n'a pas permis de s'attaquer aux problèmes de Kaliningrad. Il faut admettre par ailleurs que l'élargissement de l'UE n'était encore qu'une lointaine perspective dans laquelle Kaliningrad ne représentait, pour Bruxelles et Moscou, pas encore une réalité concrète. La Russie et l'UE ont donc feint d'ignorer, au cours des années 1990, la dimension internationale des problèmes posés par l'oblast. Toutefois, la présence européenne n'a pas été nulle dans l'enclave, nous allons le voir : l'UE y a en effet mis en œuvre des programmes d'assistance dès la désintégration de l'URSS, en particulier dans le cadre du programme TACIS.

Les programmes d'assistance de l'UE à Kaliningrad

Mis en place en 1991, le programme TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) est un programme de l'UE qui vise à aider douze pays issus de l'éclatement de l'URSS⁶⁷ ainsi que la Mongolie dans leur transition vers un système politique démocratique et une économie de marché. Le programme est conçu sous forme de projets concrets d'une durée d'un à deux ans dans des domaines tels que les réformes institutionnelles et administratives, le soutien aux entreprises privées et l'aide au développement économique, les conséquences sociales de la transition ou la sécurité nucléaire⁶⁸. Chaque année, la Commission

⁶⁷ L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont quant à eux été intégrés dans le programme PHARE, destiné aux ex-pays communistes ayant vocation à adhérer à l'UE.

⁶⁸ Delegation of the European Union to Russia, *The EU and Russia : Ever Closer Partners in a Wider Europe*, mai 2003.

(http://www.eur.ru/en/images/iText_pict/8/info_pack_eng.pdf).

européenne adopte un *programme d'action* pour chaque pays et en présente les différents projets aux gouvernements concernés ; les budgets sont revus annuellement. Un certain nombre de programmes, appelés *multi-country programmes*, s'attèlent plus particulièrement à des questions frontalières communes à plusieurs pays⁶⁹ telles que l'environnement ou les réseaux de transport. Ainsi un programme de coopération transfrontalière (TACIS Cross Border Cooperation) a été mis en place en 1996. Le programme TACIS fonctionne essentiellement sous forme de transfert de connaissances entre experts européens et organisations russes partenaires et une collaboration intense est par conséquent indispensable. La Russie est le plus important bénéficiaire du programme TACIS puisqu'elle a reçu environ la moitié des fonds alloués à ce jour, à savoir 2,6 milliards d'euros depuis 1991, ce qui représente quelque 200 millions d'euros annuels⁷⁰.

Qu'en est-il de l'aide TACIS consacrée à l'oblast de Kaliningrad ? De 1991 à 2000, l'UE a financé des projets TACIS dans la région à hauteur de 30 millions d'euros⁷¹. Le premier projet à Kaliningrad était axé sur l'alimentation et l'agriculture et visait à encourager l'agriculture privée⁷². En 1994, Kaliningrad devenait officiellement l'une des régions prioritaires de TACIS et un programme d'action spécifique lui était consacré dans lequel six domaines majeurs étaient définis : les transports, la pêche, l'approvisionnement énergétique, le soutien aux entreprises privées, le soutien à la formation dans le cadre de l'Université d'Etat de Kaliningrad, le soutien au développement économique de la ZES⁷³. Les projets, définis en 1994, ont été mis en œuvre au cours des années qui ont suivi et se sont achevés entre 1999 et 2000⁷⁴.

⁶⁹ En particulier la Russie.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil : L'UE et Kaliningrad*, Bruxelles, janvier 2001.

⁷² Ibid.

⁷³ James BAXENDALE, Stephen DEWAR and David GOWAN (edited by), *The EU & Kaliningrad : Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement*, London, Federal Trust for Education and Research, 2000, pp. 105-106.

⁷⁴ Un projet consistait par exemple à créer un centre d'assistance aux entreprises,

Kaliningrad a également bénéficié d'autres mécanismes TACIS tels que LIEN⁷⁵ et BISTRO⁷⁶. D'autres programmes communautaires ont par ailleurs été mis en œuvre à Kaliningrad, notamment deux projets INTERREG II C⁷⁷, qui s'étendent à l'ensemble de la région baltique et qui portent sur un développement efficace du transport aérien et sur la gestion de l'environnement urbain⁷⁸.

A première vue, les actions menées par l'UE à Kaliningrad peuvent paraître nombreuses mais leur impact a, à vrai dire, été très relatif. Selon les observateurs locaux et des collaborateurs de TACIS, les projets ayant connu le plus de succès sont ceux relatifs à l'approvisionnement énergétique, aux transports et à la formation tandis que celui consacré à la pêche s'est révélé un échec, les projets restant étant plus difficiles à évaluer⁷⁹. Ils invoquent comme raisons principales des échecs la participation insuffisante d'experts russes à la phase de mise en œuvre des projets ou encore les entraves bureaucratiques. Plus globalement un rapport de 1998 sur

un autre à renforcer l'agence locale de développement des PME. Un nouvel ensemble de projets a été mis en place dans le cadre du programme TACIS 2000-2006.

⁷⁵ Lien entre ONG européennes spécialisées dans les questions sociales et sanitaires.

⁷⁶ Ce programme a permis de mettre en place 9 projets à Kaliningrad couvrant des domaines tels que la lutte contre la pollution, la santé et la promotion des activités économiques et des exportations.

⁷⁷ Interreg est l'initiative communautaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur de la coopération entre régions de l'Union européenne. L'objectif d'INTERREG est de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en promouvant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ainsi que le développement équilibré du territoire. Le programme Interreg II C (1997-1999) était axé sur la coopération dans le domaine de la planification régionale, en particulier la gestion des ressources en eau.

⁷⁸ L'ensemble de ces informations est tirée de Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil : L'UE et Kaliningrad*, Bruxelles, janvier 2001.

⁷⁹ James BAXENDALE, Stephen DEWAR and David GOWAN (edited by), op. cit., p. 107.

les programmes européens de coopération avec des pays tiers indiquait que « *in general, EU funding instruments for external co-operation are perceived as being difficult to use. The main issues are : the problems of co-financing, the complexity of dialogue with decision-makers and the instability/uncertainty of management arrangements and inconsistency of information provision, and the time delays in decision-making and the delays in project payments*⁸⁰ ». A notre avis, les résultats modestes du programme TACIS doivent être analysés sous l'angle des moyens financiers à disposition et de la spécificité des projets.

Kaliningrad a bénéficié en dix ans d'une aide de 30 millions d'euros, soit 3 millions d'euros par an en moyenne. Ce montant est particulièrement faible, et ce à double titre. Il est faible par rapport à l'ensemble des montants TACIS dont a bénéficié la Russie (2,6 milliards d'euros de 1991 à 2003, soit environ 200 millions d'euros par an) alors que Kaliningrad est officiellement une région prioritaire du programme. Il est également faible par rapport aux fonds dont ont disposé les pays voisins, notamment dans le cadre du programme PHARE. Selon Stephan Dewar, économiste et spécialiste de Kaliningrad, l'enclave a touché de Bruxelles, entre 1998 et 2000, quelque 10 millions d'euros, soit 3 à 3,5 millions d'euros par an, pour l'ensemble des programmes dont elle a bénéficié (TACIS, INTERREG II C, TACIS CBC, etc.). Il estime qu'en tant que territoire candidat à l'adhésion à l'UE, Kaliningrad aurait obtenu entre 23 et 53 millions d'euros par an, soit 7 à 16 fois plus⁸¹. Il ne s'agit pas là de mettre en cause les montants de l'aide européenne, Kaliningrad n'étant après tout pas un territoire ayant vocation à adhérer, mais plutôt de montrer que les Etats voisins ont bénéficié de ressources exceptionnelles pour rendre leur économie compétitive, ce qui n'a pas été le cas pour Kaliningrad. Aussi, si l'aide sectorielle apportée à Kaliningrad n'est pas négligeable, elle

⁸⁰ Lyndelle D. FAIRLIE, « Will the EU use the Northern Dimension to solve its Kaliningrad Dilemma ? », *Copenhagen Peace Research Institute*, n° 21, 1999 (<http://www.copri.dk/publications/WP/WP%201999/21-1999.doc>), p. 13.

⁸¹ James BAXENDALE, Stephen DEWAR and David GOWAN (edited by) op. cit., p. 239.

paraîtra toujours faible comparativement et les résultats peu spectaculaires.

Par ailleurs l'aide apportée dans le cadre du programme TACIS est axée sur des domaines spécifiques, et consiste en des projets bien précis. Ce n'est pas une approche globale (par ex. lutte contre la corruption, lutte contre la contrebande, le crime organisé, aide économique permettant de s'adapter aux normes et au marché européens) qui a été envisagée. Par conséquent les résultats peuvent paraître moins spectaculaires.

Nous ne saurions terminer cette analyse sans mentionner l'aide dont a bénéficié Kaliningrad de la part d'Etats européens, en particulier des pays scandinaves. Nous pensons tout particulièrement au Danemark qui a mis en œuvre une cinquantaine de projets dans la région à hauteur de 10 millions d'euros entre 1991 et 2000, la Suède, dont l'aide est estimée à 4 millions d'euros pour la même période ou encore la Finlande, qui est par ailleurs l'initiatrice de la dimension septentrionale de l'UE, politique cruciale pour l'avenir de Kaliningrad lancée en 1999⁸². Mais là encore il faut admettre que les résultats sont relativement peu visibles car ces Etats ont investi dans des projets bien particuliers dans des domaines spécifiques.

Conclusion

La politique de l'UE à Kaliningrad pendant ces dix années a donc été marquée par une grande réserve liée aux relations relativement tendues qu'elle entretenait avec la Russie et aux mises en garde proférées par cette dernière sur sa souveraineté sur le territoire. L'intervention européenne s'est donc limitée à des projets sectoriels, en particulier dans le cadre du programme TACIS. Il est évident que cette aide, étant donné les montants accordés, n'a pas permis de sortir la région du marasme dans lequel elle se trouvait et à la rendre attractive face aux Etats voisins. Certains ont évoqué, pour pallier la situation désastreuse de l'enclave, la mise en place

⁸² Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil : L'UE et Kaliningrad*, Bruxelles, janvier 2001.

d'un fonds pour Kaliningrad dans le cadre d'un programme spécifique mais cette proposition s'est heurtée à la réticence de certains petits Etats européens bénéficiant de fonds structurels qui, peu concernés par la question, ne sont guère enthousiastes à l'idée de venir en aide à un Etat non membre de l'UE qui, de surcroît, viole de nombreuses normes en matière de droits de l'homme. Au final le bilan de la présence européenne et de son impact est donc bien faible et d'aucuns s'aperçoivent qu'il va falloir trouver d'autres voies pour tenter de résoudre les problèmes de l'enclave.

Nous allons aborder à présent le cadre institutionnel mis en place dans les années 1990 dans le but de montrer que s'il constitue une avancée significative dans les relations entre l'UE et la Russie, il a des limites et n'est pas adéquat pour régler des problèmes spécifiques tels que ceux de Kaliningrad.

Le cadre des relations entre l'UE et la Russie : un cadre idéal pour régler la question de Kaliningrad ?

L'accord de Partenariat et de Coopération (APC)

L'accord de Partenariat et de Coopération (APC), signé le 24 juin 1994 à Corfou entre l'UE et la Russie constitue l'acte fondateur des relations entre les deux partenaires. Composé de 112 articles, 10 annexes, 2 protocoles et plusieurs déclarations communes regroupés en quelque 170 pages, l'APC n'est entré en vigueur que le 1^{er} décembre 1997 pour une durée renouvelable de dix ans⁸³. Pour certains observateurs le terme de *partenariat*, plus fort sémantiquement que celui de *coopération* atteste de la volonté de l'UE et de la Russie de s'engager dans des relations basées sur des valeurs et des intérêts communs. Il semble que telle en fut bien l'intention : Anna Lindh, représentant la présidence suédoise de l'UE, estimait lors d'un séminaire russo-européen à Moscou le 15 février 2001 que « *partenariat était le meilleur mot pour décrire les*

⁸³ Son entrée en vigueur a été retardée en raison du déclenchement de la première guerre de Tchétchénie. Un protocole étendant son application aux dix nouveaux membres de l'UE a par ailleurs été signé le 27 avril 2004 à Bruxelles.

relations entre l'UE et la Russie : il signifie que les deux protagonistes ont besoin l'un de l'autre et que chacun peut gagner à l'intensification de la coopération⁸⁴ ».

L'objectif de l'APC est de créer un cadre permettant aux deux partenaires de mener un dialogue politique sur un certain nombre de questions d'intérêt commun. L'accord vise en particulier à promouvoir l'investissement et le commerce entre l'UE et la Russie, à soutenir la Russie dans sa transition vers une économie de marché qui devrait lui permettre à terme d'adhérer à l'OMC, et à créer une zone de libre-échange entre les deux partenaires. L'accord se donne également pour but d'encourager le processus de transition démocratique en Russie et c'est à ce titre en particulier que les deux partenaires sont supposés partager des valeurs communes. En outre, l'accord soutient des opérations de partenariat dans les domaines suivant : science et technologie, énergie, transports, environnement, lutte contre la criminalité, culture, télécommunications, éducation et formation, sphère commerciale⁸⁵. Le programme TACIS constitue le bras financier de l'APC. L'APC a par ailleurs mis en place un cadre institutionnel avec des sommets présidentiels bi-annuels, un conseil de coopération (niveau ministériel), un comité de coopération (niveau des hauts responsables) ainsi qu'une commission de coopération parlementaire. Enfin l'APC a institué neuf sous-comités entre lesquels sont répartis seize domaines de coopération donnant lieu à des rencontres régulières. Ce sont donc là de grandes avancées.

L'APC s'adresse à la Russie dans son ensemble sans faire de distinction entre les différentes régions du pays, les traitant toutes sur un pied d'égalité. Kaliningrad n'est par conséquent pas considérée dans l'accord comme une région devant répondre à des besoins de coopération particuliers. Elle n'est mentionnée dans aucun des 112 articles de l'accord, ni même dans un protocole additionnel⁸⁶. La dimension régionale des relations entre l'UE et la

⁸⁴ Céline BAYOU, « Les relations Russie-Union européenne : vers quelle intégration ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1025, mai 2002, p. 4.

⁸⁵ Ibid., p. 6.

⁸⁶ Pas plus qu'une autre région d'ailleurs.

Russie est totalement absente de l'APC et des enjeux tels que celui de l'intensification de la coopération transfrontalière, qui constitue un des enjeux sérieux pour l'avenir de Kaliningrad, n'y est pas même évoquée. Cette situation crée un blocage car toute discussion sur l'enclave doit être menée dans le cadre de l'APC, qui ne prévoit des rencontres au plus haut niveau que tous les six mois. Il est par conséquent bien évident que ce processus, qui freine le dialogue et la recherche de solutions, n'est pas idéal.

Sur un plan plus global, les observateurs sont unanimes à dire que si l'APC constitue un progrès fondamental dans les relations entre l'UE et la Russie, ses résultats sont décevants. Il suffit de se remémorer les objectifs définis dans l'accord pour constater qu'il y a, dans bien des domaines, un gouffre entre les intentions affichées et les réalisations concrètes : la zone de libre-échange n'a pas été mise en place et ne le sera pas avant longtemps, la transition démocratique est bien plus lente que prévu, les désaccords commerciaux sont foison. Cette situation crée une frustration côté européen. Pour beaucoup, l'échec relatif de l'APC s'explique notamment par le postulat de départ, celui de partenariat. Un partenariat fondé sur des valeurs communes implique dans une certaine mesure un rapport d'égalité entre les parties, ce qui n'est pas le cas entre l'UE et la Russie⁸⁷. L'APC implique un rapprochement entre l'UE et la Russie, mais à vrai dire les obligations ne sont pas les mêmes des deux côtés. Selon Hiski Haukkala, « *the PCA implicitly reveals an understanding of the inherent nature of the EU-Russian partnership as a continuous process resulting in similarity between the parties. To be precise, the aim is not a gradual and mutual rapprochement between the EU and Russia but a process where Russia has to do all the adjusting as the cooperation to be undertaken aims at facilitating the*

⁸⁷ Sur le plan économique notamment, les relations peuvent être qualifiées d'asymétriques : plus de 40% des exportations russes sont dirigées vers l'UE, contre 4% seulement d'exportations de l'Union vers la Russie. Jeronim PEROVIC, « *Coming Closer or Drifting Apart ? EU-Russia Partnership and EU Enlargement in Eastern Europe* », *ETH-Zentrum-Center for Security Studies and Conflict Research*, Zurich, janvier 2003, p. 6.

*transition of Russia towards Western models of society and economy*⁸⁸ ».

C'est, dans une certaine mesure, un malentendu qui est à l'origine de l'inefficacité de l'APC : l'Union a placé beaucoup d'espoirs dans la promotion des valeurs démocratiques en Russie qui, du côté russe, ne constituent en aucun cas une priorité du texte. Il est par ailleurs bien difficile pour l'UE de faire pression sur les obligations de la Russie en matière de respect des droits de l'homme ou de démocratie car, contrairement aux pays candidats à l'adhésion à l'UE avec lesquels cette dernière peut jouer du bâton et de la carotte, la Russie n'a d'une part pas vocation à adhérer, ce qui la rend peu sensible aux pressions de Bruxelles, et d'autre part peut brandir à tout moment l'arme du pétrole et du gaz⁸⁹.

Nous pouvons par conséquent conclure que globalement l'APC n'a pas apporté les résultats escomptés et que dans le cas précis de Kaliningrad, l'accord ne permet pas un dialogue dans les meilleures conditions, notamment parce qu'il n'englobe pas la dimension régionale des relations russo-européennes.

La Stratégie commune de l'UE à l'égard de la Russie (SCR)

Adoptée le 4 juin 1999 lors du sommet européen de Cologne pour une durée de quatre ans, mais prolongée jusqu'en juin 2004, la Stratégie commune de l'UE à l'égard de la Russie (SCR) constitue la première stratégie commune adoptée dans le cadre du 2^{ème} pilier (PESC) de l'UE⁹⁰. L'UE s'est dotée de ce texte dans le but de renforcer le partenariat stratégique européen avec la Russie suite à la frustration née de l'APC. La SCR définit quatre objectifs

⁸⁸ Hiski HAUKKALA, « Two reluctant Regionalizers ? The European Union and Russia in Europe's North », *Programme on the Northern Dimension of the CFSP*, The Finnish Institute of International Affairs, Upi Working Papers 32 (2001), p. 7.

⁸⁹ Le secteur du pétrole et du gaz constituent 50% des importations européennes en provenance de Russie. La Russie fournit 20% des besoins de l'UE en pétrole ; ce chiffre pourrait bientôt s'élever à 45% pour le gaz. Jeronim PEROVIC, op.cit., p. 6.

⁹⁰ L'UE a adopté par la suite une Stratégie Commune à l'égard de l'Ukraine. Les stratégies communes sont adoptées sur la base des articles 12 et 13 du traité sur l'Union européenne.

principaux : consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et des institutions publiques en Russie ; intégration de la Russie dans un espace économique et social européen commun ; coopération en vue de renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et au-delà ; coopération en vue de répondre à certains défis communs (sécurité nucléaire, criminalité organisée, atteintes à l'environnement). Ce texte constitue un exercice limité étant donné qu'il s'inscrit dans le cadre de l'APC et ne crée pas de ressources financières supplémentaires. Le texte est rédigé dans le même esprit que l'APC et ne fait pas réellement de distinction entre les différentes régions russes. A vrai dire il constitue une énumération d'intentions générales pour un vaste éventail de domaines. La région de Kaliningrad ne fait par conséquent pas l'objet d'une attention particulière bien que le texte contienne certaines avancées qui reflètent une évolution dans l'approche qu'ont les deux parties de leurs relations. Nous pensons en particulier, dans la perspective de Kaliningrad, à la Partie II 4g, *Common Challenges on the Continent* :

The EU will, in particular, cooperate with Russia in regional and CBC infrastructure :

-by working more effectively with Russia in the various fora for regional cooperation (CBSS, BSEC, Barents Euro-Artic Council) and by enhancing cross-border cooperation with neighbouring Russian regions (including Kaliningrad) especially in view of the EU's enlargement and including in the framework of the Northern Dimension ;

-by enhancing cooperation and technical assistance in the areas of border management and customs ;

-by exploiting the scope for working towards links in the Russian transportation systems (road and rail) with the Transeuropean corridors and by seeking mutually satisfactory ways to address transport issues⁹¹.

⁹¹ *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia,*
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf.

Les références à la coopération transfrontalière, à la dimension septentrionale, alors en plein chantier, et aux organisations intergouvernementales de la région constituent un progrès incontestable dans la perspective de Kaliningrad et une prise de conscience des solutions envisageables. Il s'agit là toutefois de la seule mention de Kaliningrad dans tout le texte qui constitue par conséquent une maigre base de travail. L'UE s'est refusée à toute évocation plus substantielle de la situation de Kaliningrad et des problèmes concrets auxquels la région est confrontée.

Sur un plan plus global, la SCR, à l'instar de l'APC, a placé au cœur de ses préoccupations le processus de transition démocratique et l'attachement à des valeurs communes⁹². Le malentendu inauguré dans l'APC est perpétué dans la SCR. Pour beaucoup de spécialistes, les exigences européennes en matière de respect des règles démocratiques comme conditions à la collaboration reflètent le ton condescendant du texte et un supposé rapport de force dans les relations entre l'UE et la Russie. Selon Dov Lynch, « *une [deuxième] caractéristique de la SCR est que, pour réintégrer la « famille européenne », la Russie doit devenir comme l'Europe. L'objectif de la Stratégie est une transformation totale de la Russie. La liste des actions demandées à la Russie est impressionnante. Citons entre autres : « en premier lieu (...) mettre en place une économie de marché qui fonctionne (...) l'Etat de droit est une condition essentielle du développement d'une économie de marché qui offre des possibilités et des avantages à tous les citoyens russes (...) l'émergence de la société civile dans tous les domaines est indispensable à la consolidation de la démocratie en Russie ».* [...] *Tout en reconnaissant que la Russie ne sera pas candidate à l'adhésion, l'Union adopte le style interventionniste et conditionnel utilisé pour les candidats. Un réel décalage existe entre les*

⁹² « *The offer of a reinforced relationship, based on shared democratic values, will help Russia to assess its European identity and bring new opportunities to all the peoples of the continent* ». *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia*, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf.

*demandes globales faites par l'Union à la Russie et l'objectif limité envisagé pour ces relations*⁹³ ».

Force est de constater que la SCR n'offre pas non plus une base de travail et de dialogue idéale pour aborder les enjeux liés à Kaliningrad. Si des voies telles que la dimension septentrionale ou l'intensification de la coopération transfrontalière sont évoquées, le texte ne propose aucune piste concrète et l'UE continue de nier le problème, forcée à une telle politique par l'attitude de Moscou.

La Stratégie à moyen terme de la Russie pour le développement des relations avec l'UE (2000-2010)

La Stratégie à moyen terme de la Russie pour le développement des relations avec l'UE (SMT) a été élaborée au milieu de l'année 1999 en réponse à la SCR. Présentée en octobre 1999 par Vladimir Poutine, alors Premier ministre, elle présente la vision du Kremlin des relations russo-européennes pour la première décennie du nouveau millénaire et relève d'un tout autre état d'esprit que l'APC et la SCR. Considérée par beaucoup comme une réponse exigeante et agacée à la Stratégie commune de l'UE⁹⁴, la SMT peut être considérée comme l'un des premiers documents officiels reflétant la nouvelle politique extérieure russe post-eltsinienne⁹⁵. S'appuyant, tout comme la SCR, sur l'APC⁹⁶ qui constitue le document fondateur des relations entre les deux parties, la SMT définit les mêmes priorités que la SCR mais insiste néanmoins sur l'autonomie de la Russie vis-à-vis des demandes de l'UE, ne fait aucune référence à des valeurs communes et refuse à l'UE un droit d'ingérence dans ses affaires. La Russie veut un partenariat sur une base égalitaire. Si la SCR met l'accent sur la transition

⁹³ Dov LYNCH, op. cit., pp. 59-60.

⁹⁴ Arkady MOSHES (edited by), *Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union*, Moscow, Carnegie Moscow Center Report 2003, Carnegie Moscow Center, 2003, p. 37.

⁹⁵ Ibid., p. 38. Il en sera plus longuement question dans la partie suivante.

⁹⁶ « *The 1994 Partnership and Cooperation Agreement (PCA) remains its major legal and institutional basis* », The Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010), (http://www.eur.ru/en/p_245.htm).

démocratique, la consolidation de l'Etat de droit et l'aide que l'UE peut apporter à la Russie, la SMT insiste sur le potentiel économique que représente l'UE et s'inscrit à cet égard dans une logique de réalisme politique.

Dans la perspective de Kaliningrad, ce texte constitue néanmoins la première avancée sérieuse et un bouleversement spectaculaire dans l'attitude du Kremlin à l'égard de l'oblast et de sa politique régionale en général. La SMT consacre en effet un chapitre entier à la coopération transfrontalière en insistant sur la nécessité de contacts entre régions de l'UE et régions russes (§ 8.1), sur le plan économique notamment. Le paragraphe 8.3, consacré à Kaliningrad, atteste de la volonté de Moscou de régler les problèmes de l'enclave dans un cadre international en privilégiant la voie de la coopération dans des secteurs tels que l'énergie et les transports notamment. C'est un tournant spectaculaire, tant le Kremlin considérait jusqu'alors l'enclave comme sa chasse gardée et était hostile à toute forme de coopération dans la région. Moscou va jusqu'à définir Kaliningrad comme « *a Russia's pilot region within the framework of the Euro-Russian cooperation in the 21st century*⁹⁷ ». Si la notion de région pilote demeure floue aujourd'hui encore, sa seule évocation marque néanmoins le passage à une nouvelle phase du dialogue entre l'UE et la Russie sur la question de Kaliningrad. Il s'agit là du signe attendu par Bruxelles pour s'investir plus sérieusement dans la recherche de solutions aux problèmes de l'enclave. Mais un signe encore timide que seule confirmera la nouvelle orientation de la politique extérieure russe.

Conclusion

Au moment où Vladimir Poutine entre en fonction en tant que Premier ministre, les relations entre l'UE et la Russie sont définies principalement par l'APC, la SCR et la SMT. C'est par conséquent dans le cadre défini par ces textes que le dialogue sur Kaliningrad peut avoir lieu. Or Kaliningrad n'y est que très brièvement évoqué. L'APC n'aborde aucunement les problèmes de l'enclave ou la

⁹⁷Ibid., §8.3.

nécessité de relations entre régions frontalières, la SCR l'évoque en quelques lignes, la SMT lui consacre un chapitre. Ces textes sont toutefois insatisfaisants dans l'ensemble. La Russie a à plusieurs reprises demandé, ces dernières années, que l'APC soit complété par un protocole relatif à Kaliningrad mais l'UE s'y est refusée. Elle a également proposé la création d'un sous-comité supplémentaire chargé des questions liées à Kaliningrad mais là aussi s'est heurtée à un refus de Bruxelles. La question de Kaliningrad est ainsi débattue séparément dans les différents sous-comités de l'APC. La Russie s'est plainte que les sous-comités se rencontraient trop rarement et qu'ils consacraient trop peu de temps à l'enclave⁹⁸. Le dialogue ne peut par ailleurs se faire que par à-coups, les rencontres au niveau présidentiel n'ayant lieu que tous les six mois. Certains estiment que l'absence d'institutions propres aux deux partenaires, telles que le Conseil permanent OTAN-Russie, atteste de la faiblesse des relations entre l'UE et la Russie. D'autres sont d'avis que l'UE devrait adopter une stratégie commune à l'égard de Kaliningrad⁹⁹. Javier Solana, haut représentant de l'UE pour la PESC, a quant à lui vivement critiqué les stratégies communes, arguant qu'elles n'apportaient aucune valeur ajoutée aux politiques déjà en place car elles manquaient de propositions détaillées¹⁰⁰.

Comment par conséquent aborder la question de Kaliningrad dès lors que le cadre institutionnel et juridique est insatisfaisant mais que Moscou semble avoir montré une volonté de coopération ? Il semble que depuis l'arrivée au pouvoir de M. Poutine d'autres voies, parallèles à l'APC et s'appuyant sur lui, aient été empruntées et que beaucoup d'espoirs aient été fondés sur la dimension septentrionale de l'UE et l'intensification du recours aux structures régionales de l'espace baltique. Un certain nombre de politologues sont d'avis que l'application de la dimension septentrionale à Kaliningrad constitue la solution idéale pour la résolution des

⁹⁸ James BAXENDALE, « EU-Russia Relations : Is 2001 a Turning Point for Kaliningrad ? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, Issue 4, Winter 2001, pp. 462.

⁹⁹ Sander HUISMAN, op. cit., p. 29.

¹⁰⁰ Dov LYNCH, op. cit., p. 89.

problèmes de l'enclave et qu'elle en fait une région pilote pour l'avenir des relations russo-européennes. Notre avis est plus nuancé : si elle contient incontestablement des éléments positifs qui permettent de sortir quelque peu l'enclave de son isolement, la dimension septentrionale a des limites qui ne lui permettent pas de régler certains dossiers essentiels. La partie suivante sera par conséquent consacré à l'analyse de cette nouvelle approche. Néanmoins, afin de bien comprendre la nouvelle politique européenne dans la région, il s'agira au préalable d'exposer les changements, depuis 2000, dans la politique extérieure de la Russie qui seule a permis à l'UE d'emprunter de nouvelles voies dans la région.

TROISIEME PARTIE

2000 : le tournant ?

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine

Changements dans la politique extérieure de la Fédération de Russie

Au moment de la nomination de Vladimir Poutine au poste de Premier ministre, la politique étrangère russe est au plus bas et la Russie isolée sur le plan international. La stratégie mise en place par son ministre des affaires étrangères de l'époque, M. Evgueni Primakov s'est révélée un échec. Elle consistait à faire de la Russie un pôle distinct du système émergent de l'après guerre froide et reposait, en matière de sécurité, sur trois piliers¹⁰¹. Premièrement la Russie cherchait à établir un partenariat avec l'OTAN pour se faire entendre au sein de l'Alliance. Cette politique aboutit à la signature le 27 mai 1997 de l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie et la création du Conseil conjoint permanent (CCP) OTAN-Russie qui permet aux deux partenaires de débattre de questions politiques et de sécurité. Deuxièmement la Russie cherchait à rehausser l'importance de l'OSCE en matière de sécurité afin de contrer l'omnipotence de l'OTAN dans le domaine. « *Pour Moscou l'OSCE était le forum où élaborer les modalités de la coopération entre les organisations de sécurité et créer un réseau d'institutions égales en Europe. Associée aux liens entre la Russie et l'OTAN, l'OSCE devait officialiser les règles du jeu dans lequel la Russie*

¹⁰¹ Dov LYNCH, *La Russie face à l'Europe*, Cahiers de Chaillot n° 60, Institut d'études de sécurité-Union européenne, Paris, 2003, pp. 32-33.

*aurait une voix aussi spéciale qu'égalé*¹⁰² ». Enfin, le 3^{ème} pilier de la politique étrangère russe était constitué par la primauté du Conseil de sécurité de l'ONU. La Russie cherchait en somme à jouer de son influence dans l'ensemble des grandes instances internationales mais avait tendance à adopter des positions rigides, ce qui aboutit à une logique de confrontation et un climat d'hostilité à son encontre. L'année 1999 est une année cruciale à cet égard car elle marque l'effondrement de la politique étrangère russe. L'opération *Forces alliées* au Kosovo a en effet eu pour conséquence de rompre les liens entre la Russie et l'OTAN, de consacrer la faiblesse de l'OSCE en matière de sécurité et de mettre en lumière l'impuissance du Conseil de sécurité face à des opérations de l'OTAN menées selon le principe de l'ingérence humanitaire. La notion de souveraineté, que la Russie place au firmament des principes du droit international, a été particulièrement mise à mal dans la crise du Kosovo. Ainsi, au sortir du conflit, la situation de la Russie est désastreuse : sur le plan international, elle est marginalisée, suscite peu de sympathie et dispose de moins en moins de soutien ; sur le plan interne, elle se remet difficilement d'une crise financière sans précédent, ne parvient pas à faire appliquer ses réformes, connaît une grande faiblesse institutionnelle, entreprend une campagne militaire en Tchétchénie qui l'isole et se trouve à la veille d'une élection présidentielle qui pourrait se révéler catastrophique si elle aboutissait à un retour des communistes au pouvoir.

Vladimir Poutine est bien conscient de cette situation et son entrée en fonction coïncide avec la définition d'une nouvelle politique extérieure. Les concepts qu'il élabore sont réunis dans deux textes fondamentaux, le *Concept de sécurité nationale de la Fédération de Russie* et le *Concept de politique étrangère de la Fédération de Russie*. La nouvelle politique étrangère de la Russie est fondée sur deux constats¹⁰³. Le premier est la reconnaissance de sa faiblesse, aussi bien sur le plan externe qu'interne. Si la Russie ne peut être ignorée sur le plan international en raison de sa taille,

¹⁰² Ibid., p. 32.

¹⁰³ Ibid., p. 24 et ss.

de ses ressources énergétiques et de son lourd héritage militaire (armes nucléaires, tactiques et stratégiques) qui lui confèrent une place importante dans le domaine de la politique de sécurité, elle est néanmoins depuis une dizaine d'années extrêmement affaiblie. Le *Concept de politique étrangère de la Fédération de Russie* est le premier document officiel qui reconnaisse la faiblesse de la Russie en mettant en avant non des causes extérieures, mais intérieures. Selon ce texte dix ans de réformes infructueuses ont eu pour conséquence « *l'organisation insuffisante du pouvoir étatique et de la société civile, la polarisation socio-politique de la société russe, [...] l'affaiblissement du système de réglementation et de contrôle étatique, une base juridique imparfaite et l'absence d'une véritable politique d'Etat dans le domaine social*¹⁰⁴ ». Ainsi le premier objectif du gouvernement Poutine est la relance de l'économie, qui implique le renforcement de l'Etat et de l'ordre constitutionnel, une régulation de l'économie, en somme une *dictature du droit*, pour reprendre les termes de M. Poutine lui-même. Selon ce dernier, la mise en place d'un Etat fort devrait permettre à l'économie russe de reprendre confiance. Pour être forte à l'extérieur, la Russie doit d'abord être forte sur le plan interne.

Deuxième constat de Vladimir Poutine : la fin, suite à l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999, de l'ordre international issu de la guerre froide. Selon Dov Lynch « *le monde bipolaire, en tant que système réglementé par certains codes de conduite et d'interaction entre les Etats, a été mis en miettes. Selon Moscou, la campagne aérienne a mis en cause le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats, ainsi que les limites du recours à la force, plusieurs principes qui sont au cœur de la Charte des Nations-Unies. Les opérations de l'OTAN ont également ébranlé la volonté commune de l'après-1989 d'obtenir un consensus au Conseil de Sécurité sur les questions majeures de paix et de sécurité*¹⁰⁵ ».

Ce double constat permet l'élaboration d'une nouvelle stratégie, une stratégie d'alignement. La Russie ne peut plus être à demi-

¹⁰⁴ Cité dans Dov LYNCH, op. cit., p. 25.

¹⁰⁵ Ibid., pp. 27-28.

partenaire, à demi-ennemie de l'Occident, elle doit s'aligner sur l'Europe et l'Occident, les principaux acteurs sur la scène internationale. Cette politique pragmatique, il faut le comprendre, n'est par essence pas pro-occidentale, elle est pro-russe. L'objectif est la stabilisation de la politique intérieure et de l'économie nationale mais Vladimir Poutine estime que ces buts seront mieux atteints en évitant des relations trop conflictuelles avec les grandes puissances mondiales et les principales organisations internationales. D'autre part, si elle s'aligne, c'est qu'elle n'a guère le choix : en poursuivant sa politique d'affrontement, la Russie deviendrait rapidement un Etat de second rang sur la scène internationale. La Russie ne cherche bien évidemment pas à intégrer des organisations comme l'UE ou l'OTAN mais à bénéficier des avantages que lui procure une association étroite avec elles. Le concept clé définissant la nouvelle politique étrangère russe est celui de *multipolarité*, qui se dégage clairement du *Concept de politique étrangère de la Fédération de Russie* mais aussi de la Stratégie à Moyen Terme à l'égard de l'UE.

Une des premières conséquences de la nouvelle politique russe d'alignement a été de ne pas s'opposer frontalement à des évolutions inéluctables de la réalité internationale. L'exemple le plus frappant de ce changement d'attitude a été l'acceptation par la Russie de l'élargissement de l'OTAN aux trois pays baltes, qui quelques années auparavant aurait suscité un tollé au sein de la diplomatie russe et contraint cette dernière à user de menaces à l'égard de l'OTAN. C'est donc également le ton et le style qui ont changé. La diplomatie russe ne veut plus perdre d'énergie dans des luttes sans issue. En somme s'il fallait en donner une définition, la nouvelle politique étrangère russe pourrait se résumer à ces trois postulats, négatifs, émis par Dov Lynch : « *ne pas se laisser déstabiliser par les évolutions internationales, ne pas se retrouver isolé des tendances lourdes et ne pas se lancer dans des aventures risquant de mettre en cause le processus de réforme*¹⁰⁶ ».

Quel a été, concrètement, l'impact de cette nouvelle donne politique ? Arrêtons-nous quelques instants sur l'évolution des

¹⁰⁶ Ibid., p.31.

relations entre l'OTAN et la Russie, et surtout entre l'UE et la Russie puisqu'elles ont influencé directement le débat sur Kaliningrad.

Nous l'avons dit, la nouvelle stratégie d'alignement de la Russie a notamment eu pour conséquence l'acceptation par cette dernière de l'adhésion des trois pays baltes à l'OTAN. Mais ce n'est là qu'un élément. Elle a aussi permis la mise en place d'un Conseil OTAN-Russie en mai 2002 qui offre un meilleur niveau de coopération et de consultation entre la Russie et l'OTAN que le CCP. Le dialogue a donc été renforcé grâce à un cadre institutionnel plus efficace.

Les relations avec l'UE ont elles aussi évolué. Il est communément avancé qu'avant l'an 2000 la Russie avait une certaine méconnaissance de l'UE et de son fonctionnement. Selon David Gowan « *la Russie parlait beaucoup de l'UE mais ne faisait pas grand-chose pour comprendre sa structure, son pouvoir, ou la relation qui liait l'institution et ses Etats membres [...]. La politique russe à l'égard de l'UE est restée largement déclaratoire et stérile*¹⁰⁷ ». L'un des premières tâches dont s'est acquitté le Président Poutine a par conséquent été de renforcer les structures gouvernementales en créant par exemple un poste de vice-premier ministre responsable des relations avec l'UE. Bien qu'elle soit consciente de ne pas avoir d'influence sur la politique interne de l'Union, la Russie a cherché à se positionner, estimant que l'établissement de relations étroites avec l'UE constituerait un moyen de s'amarrer plus solidement à la communauté euro-atlantique. Un dialogue plus sain s'est ainsi établi, notamment sur la question de l'élargissement aux dix nouveaux membres. La Russie a adopté une politique pragmatique à l'égard de l'Europe, estimant que « *the EU is supposed to act as a building block towards a multipolar world, and the strategic partnership with the EU should aim at facilitating the rise of Russia once again to the status of one of the major poles in the international system*¹⁰⁸ ».

¹⁰⁷ Cité dans Dov LYNCH, p. 57.

¹⁰⁸ Dov LYNCH (edited by), *EU-Russian Security Dimensions*, Institut d'études de sécurité, Occasional Papers, n° 46, Paris, July 2003, p.15.

L'UE joue par ailleurs un rôle central sur le plan économique puisqu'elle constitue plus de 50% des importations russes et quelque 41,3% de ses exportations¹⁰⁹. Cette dépendance économique va encore augmenter avec l'élargissement de l'UE. En dépit du défi qu'elle représente, l'UE constitue donc avant tout une opportunité en termes économiques et commerciaux. Il est par conséquent primordial pour la Russie d'améliorer l'efficacité et la qualité de la coopération et d'entretenir un dialogue serein sur des dossiers sensibles tels que celui de Kaliningrad.

La nouvelle politique extérieure de la Russie : quelle influence sur Kaliningrad ?

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine et la nouvelle politique extérieure qu'il a définie a eu des répercussions sur l'enclave de Kaliningrad à trois niveaux au moins.

Sur le plan interne tout d'abord, l'élection de Vladimir Poutine à la Présidence de la Fédération de Russie a été suivie par celle de M. Egorov au poste de gouverneur de Kaliningrad en mai 2000. Succédant à M. Gorbenko, M. Egorov, amiral de la Flotte de la Baltique, était le candidat du Kremlin. Contrairement à son prédécesseur, M. Egorov mène une politique d'ouverture avec l'UE et les Etats voisins. D'entrée, le nouveau gouverneur a estimé que, sans y être favorable, il n'était pas radicalement opposé à l'élargissement de l'OTAN. C'est lui également qui a revu la configuration militaire de Kaliningrad en une configuration purement défensive¹¹⁰, contribuant ainsi à contenir les craintes de la Pologne et la Lituanie sur le rôle militaire de l'enclave. M. Egorov a donc adopté la politique d'ouverture du Président en matière de relations extérieures.

¹⁰⁹ Céline BAYOU, « Les relations Russie-Union européenne : vers quelle intégration ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1025, mai 2002, p. 9. Les importations européennes en provenance de Russie ne représentent quant à elles que 4,4% des importations globales ; les exportations vers la Russie que 2,1% des exportations de l'UE.

¹¹⁰ Nathalie BLANC-NOEL, op. cit., pp. 126-27.

L'arrivée au pouvoir de M. Poutine a également eu des répercussions sur le dialogue avec l'UE. En élevant Kaliningrad au rang de région pilote, la Russie a lancé un débat sur l'avenir de l'oblast et l'enclave a été à l'agenda de tous les sommets UE-Russie depuis 2000. Il est important de souligner l'aspect quasiment révolutionnaire de ce changement d'attitude de Moscou. Selon les termes du Kremlin, la région de Kaliningrad doit devenir un laboratoire des relations russo-européennes et servir de modèle pour l'avenir. Cet état d'esprit d'ouverture, que l'on peut attribuer à la nouvelle politique extérieure russe, a fort surpris Bruxelles, habituée depuis plus d'une décennie à une politique de repli sur la question de l'enclave. La volonté affichée par la Russie d'aborder la situation de l'enclave dans un cadre international a suscité un grand espoir, aussi bien à Kaliningrad même qu'à Bruxelles. C'est à ce titre que l'année 2000 peut être considérée comme un tournant même si les attentes sont loin d'avoir été pleinement comblées.

Enfin la nouvelle politique extérieure de la Russie a permis d'améliorer les relations et le dialogue entre Kaliningrad et ses voisins. L'année 2000 a donné lieu à de nouvelles coopérations transfrontalières, en particulier l'*Initiative Nida*. Signé le 9 février 2000 entre les ministères des affaires étrangères russe et lituanien, cet accord rassemble un ensemble de projets de coopération que les deux Etats aspirent à mettre en œuvre à Kaliningrad dans le cadre de la dimension septentrionale. Il s'agit là d'une initiative ambitieuse qui n'aurait jamais pu voir le jour au cours des dix années précédentes et qui montre le changement d'attitude des autorités fédérales, en tous les cas dans les mots. Car si Moscou a qualifié Kaliningrad de région pilote, elle peine encore aujourd'hui à la définir et à lui donner une forme concrète.

Ce revirement total de Moscou a eu des répercussions sur la politique de l'UE dans la région. Elle a tenté depuis 2000 de développer la nouvelle approche suivante.

La politique de l'UE depuis 2000

Le nouvel état d'esprit de Moscou sur la question de Kaliningrad a permis à l'UE d'entrevoir de nouvelles perspectives dans la région.

En 2000, malgré les déclarations de Moscou, trois scénarios sont toutefois encore envisageables à Kaliningrad¹¹¹. Le plus pessimiste est celui de l'indifférence : malgré ses déclarations d'ouverture, Moscou continuerait à ne pas considérer l'enclave comme une priorité et à ne s'y intéresser qu'en cas de problème majeur. L'UE quant à elle continuerait à fournir une aide sporadique et circonstanciée à certains domaines sans appréhender les problèmes de la région dans une perspective globale ni l'intégrer dans un programme particulier et réserverait sa politique à l'égard de la Russie à certains dossiers plus importants.

Deuxième scénario, celui de l'isolement : l'UE considérerait que le retard économique et social de Kaliningrad est tel qu'une aide, même importante, ne serait pas rentable car elle ne lui permettrait pas de réduire l'écart qui s'est établi en dix ans entre l'enclave et ses voisins. Elle refuserait également de s'investir plus avant dans la région car elle estimerait que la Russie ne satisfait pas aux critères d'une économie de marché et de la démocratie. Une telle attitude pourrait mener au renforcement de l'économie informelle et à l'intensification de la criminalité transfrontalière. Une politique d'isolement pourrait déboucher sur une crise majeure dans l'oblast qui risquerait de s'étendre hors des frontières de Kaliningrad et de déstabiliser ainsi l'ensemble de la région. L'UE n'a donc aucun intérêt à voir la région isolée. Ces deux scénarios sont par conséquent fort peu probables en 2000 car ils n'iraient ni dans l'intérêt de Bruxelles ni dans celui de Moscou. De plus ils entreraient en contradiction avec la volonté de coopération affichée par Moscou et l'esprit même à l'origine des communautés européennes : celui d'une Europe sans ligne de division.

Le troisième scénario est celui de l'intégration. Un tel scénario impliquerait que l'UE reconnaisse Kaliningrad comme membre à part entière de la famille européenne¹¹² et qu'elle coopère activement avec l'enclave. Ce scénario semble en 2000 le plus

¹¹¹ Pertti JOENNIEMI, « Kaliningrad : A Pilot Region in the Russia/Eu Relations », in *The Northern Dimension : Fuel for the EU ?*, Helsinki & Berlin, Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, 2001, p. 158 et ss., et Vincent LAMANDE, Emmanuel LEFEBRE, op. cit., p. 40-41.

¹¹² Vincent LAMANDE, Emmanuel LEFEBRE, op. cit., p. 41.

probable étant donné le souhait exprimé par Moscou de faire de Kaliningrad une région pilote pour l'avenir des relations entre l'UE et la Russie. Mais cette notion de région pilote n'a pas été définie clairement par le Kremlin. Qu'implique-t-elle ? La mise en place d'une politique régionale ? La création d'un programme spécial destiné à Kaliningrad ? Ou seulement l'intensification de la coopération transfrontalière tout en maintenant une attitude très souverainiste et des frontières rigides ? Difficile à dire. En tous les cas l'UE se trouve face à plusieurs options. La situation est complexe car d'une part Moscou demeure l'initiateur du dialogue et reste maître du destin de l'enclave et d'autre part l'oblast constitue pour l'UE un cas totalement nouveau et particulier auquel seules des solutions particulières peuvent être apportées.

Kaliningrad : un cas particulier dans le paysage européen

L'idée même de l'intégration européenne est fondée sur plusieurs concepts, parmi lesquels celui de communauté de destin. L'instauration des communautés européennes au début des années cinquante avait pour but de créer un espace commun de paix et de stabilité suite aux ravages des nationalismes qui ont conduit à la Seconde guerre mondiale. Cet espace commun de paix et de stabilité était basé sur l'idée d'une Europe occidentale sans lignes de division et sur de nouveaux concepts tels que ceux de supranationalité ou d'intégration. Sur le plan intérieur les communautés européennes, puis l'Union européenne, se sont donc inspirées d'une vision *postmoderne*, c'est-à-dire « *a development which downplays the predominance of states, sovereignty and territorial issues in favour of consideration of a multiplicity of actors*¹¹³ ». Dans ses relations avec l'extérieur, l'UE s'est davantage appuyée sur une approche moderne, c'est-à-dire une vision traditionnelle de l'Etat qui implique notamment un respect strict des frontières appréhendées en termes sécuritaires. Pour Christopher Browning cela s'explique par le fait que « *with the EU as a model society to be copied, the outside has often been characterized as*

¹¹³ Lyndelle D. FAIRLIE, op. cit., p. 14.

*unstable and potentially threatening the security of the Union*¹¹⁴ ». Cette approche n'a bien évidemment pas empêché l'UE de multiplier les échanges transfrontaliers avec des Etats tiers ni de leur apporter son aide, les objectifs de sécurité extérieure de l'Union consistant à promouvoir la paix en contribuant à la prospérité et à la stabilité de ses voisins. Cette fracture avec l'extérieur s'est néanmoins accentuée lors des quinze dernières années avec la chute des régimes communistes¹¹⁵ et la crainte d'une ouverture des frontières aux ressortissants de ces nouveaux pays en transition. L'évolution des communautés européennes vers l'UE a entraîné une distinction nette entre Etats membres et Etats non membres, entre politique interne et politique externe, entre attributs qui caractériseraient l'Union (éléments positifs tels que la stabilité et la sécurité) et attributs qui dépeindraient certains autres Etats européens (éléments négatifs tels que l'instabilité et l'insécurité). Une dichotomie similaire a également existé, jusqu'à l'élargissement à 25, entre les Etats européens candidats à l'adhésion, bénéficiant de ressources financières importantes de la part de l'Union et des Etats n'ayant pas vocation à adhérer ou n'étant pas encore prêts à le faire. Comme l'écrit Hiski Haukkala, « [...] *This opens up certain avenues for the outsiders to participate in the European project. But there is also another side to the story, where the process can be seen, in fact, to be exclusionary in essence, for it seeks to lower the disparity in standards between the EU and the chosen few (the accession countries) while simultaneously erecting normative, or even digital divides against the outsiders*¹¹⁶ ». La mise en place de l'espace Schengen a

¹¹⁴ Christopher BROWNING, « The Internal/External Security Paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic : The Case of Kaliningrad », *Copenhagen Peace Research Institute*, n° 21, 2002.

(<http://www.copri.dk/publications/Wp/WP%202002/21-2002.doc>), p. 4.

¹¹⁵ La question des frontières et des limites des communautés européennes et de l'Europe en général ne se posant pas avant 1989.

¹¹⁶ Hiski HAUKKALA, « A Hole in the Wall ? Dimensionalism and the EU's "New Neighbourhood Policy" », *Programme on the Northern Dimension of the CFSP*, The Finnish Institute of International Affairs, UPI Working Papers, 41 (2003), p. 8.

fortement contribué à cette catégorisation et son extension aux nouveaux membres de l'Europe élargie risque bien de créer de vives tensions avec les nouveaux voisins de l'Europe, augurant de ce que beaucoup appellent déjà la forteresse Schengen. Des échanges transfrontaliers séculaires, par exemple entre la Pologne et l'Ukraine ou entre les républiques baltes et la Russie, mais aussi entre Kaliningrad et la Pologne ou la Lituanie, risquent de pâtir de ces changements. Une Europe fracturée pourrait être la conséquence de cette Europe élargie, et la question de Christopher Browning prend dans ce contexte tout son sens : « *to what extent is the EU peace mission compatible with the desire for modern exclusive borders ? Or put another way, is it not the case that the assertion of borders as the EU's first line of defence actually threatens to undermine peace within Europe ?*¹¹⁷ ». Il existe donc une très forte tension entre les objectifs postmodernes de l'Union, c'est-à-dire la stabilisation de l'Europe par la voie de la coopération, et l'approche moderne employée pour la gestion des frontières extérieures, en particulier avec la création de l'espace Schengen. Cette tension est en effet particulièrement palpable à Kaliningrad. L'approche développée par Bruxelles est proche de la schizophrénie : consciente d'une part des dangers que pourrait engendrer un isolement de l'enclave, l'Union encourage l'ouverture, les échanges et la coopération et d'autre part elle impose à la Pologne et à la Lituanie une gestion des frontières très stricte et une politique des visas rigide car elle craint l'afflux d'immigrés clandestins et l'explosion de la criminalité transfrontalière. Tout en encourageant l'intégration, elle identifie clairement Kaliningrad comme un territoire non communautaire. Comme pour d'autres territoires, l'UE fait une distinction nette entre politique intérieure et politique extérieure. Or il semble que de par sa situation géographique au cœur de la nouvelle architecture de l'Union, Kaliningrad ne peut être ni totalement intégrée ni tout à fait exclue. L'enclave ne peut être appréhendée selon les critères classiques *inside Europe/ outside Europe*¹¹⁸. Comme le dit Pertti

¹¹⁷ Christopher BROWNING, op. cit., p.13.

¹¹⁸ « *Kaliningrad suffers from Brussels' rigid division between internal and*

Joenniemi « *the distinction between a clear-cut inside and outside becomes increasingly distorted*¹¹⁹ ». Kaliningrad est autant dans l'Union qu'en dehors. C'est cela même qui rend la situation complexe car Kaliningrad constitue un cas unique : l'UE a par conséquent des difficultés à élaborer une politique pour un tel cas d'espèce. En principe la situation est claire : soit un Etat est membre de l'Union ou candidat à l'adhésion, applique la législation et les normes européennes et bénéficie, si besoin est, de fonds structurels ou d'autres programmes communautaires, soit il n'a pas vocation à adhérer, bénéficie des programmes destinés aux Etats non membres et relève de la DG Relations extérieures. Or la situation de Kaliningrad nécessite de nouveaux modes de pensée.

La situation exceptionnelle de Kaliningrad requiert donc des solutions exceptionnelles, ou du moins nouvelles, dont l'UE ne dispose pas en 2000 (ou qu'elle n'applique pas), au moment même où Moscou semble plus enclin à s'engager dans une voie de coopération. Comme le dit Lyndelle Fairlie « *it [Kaliningrad] may gain from the changing meaning of borders and altered thinking on political space. With the emphasis shifting from one frontier to several, from line to zone, from physical to cultural and from impermeable to permeable, Kaliningrad may benefit from this if active integrationist policies are pursued*¹²⁰ ». Or le cadre institutionnel et les programmes en place ne permettent pas d'élaborer une nouvelle approche.

Depuis 2000 pourtant, on semble s'être engagé dans une nouvelle voie qui permet dans une certaine mesure de mieux intégrer la région et donc de trouver des solutions aux problèmes qui s'y posent, même si les contradictions avec les exigences de Schengen demeurent. Cette nouvelle voie est celle de la régionalisation. Le terme de régionalisation (ou néo-régionalisme)

external policies (JHA versus CFSP). », in Sander HUISMAN, op. cit., p. 48.

¹¹⁹ Pertti JOENNIEMI, op. cit., p. 143.

¹²⁰ Pertti JOENNIEMI, Stephen DEWAR & Lyndelle D. FAIRLIE, « The Kaliningrad Puzzle : A Russian Region within the European Union », *Copenhagen Peace Research Institute*, n° 6, 2000, p. 26.

<http://www.copri.dk/publications/WP/WP%202000/6-2000.doc>.

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*¹²¹ ». L'idée n'est pas de créer des entités régionales aux frontières strictes (régions au sens traditionnel de mini-Etats) mais d'aller au-delà des divisions territoriales en prônant les réseaux d'échanges et la perception des frontières comme zones d'interaction. L'objectif d'une telle politique consisterait à mettre en relation institutions, organismes et pouvoirs régionaux afin qu'ils puissent aborder des problèmes communs de manière conjointe. C'est là l'essence même de la dimension septentrionale (DS), politique de l'UE pour le Nord-Est de l'Europe proposée en 1997 mais effectivement mise en place depuis 2000 seulement¹²². La dimension septentrionale peut être considérée comme la voie la plus prometteuse pour une résolution des problèmes de *soft security* de la région. Kaliningrad est parfois considérée comme le laboratoire de la dimension septentrionale et à ce titre la notion de région pilote lui sied tout à fait. Nous estimons toutefois que si elle est prometteuse la dimension septentrionale a des limites, en particulier dans la perspective de Kaliningrad. Mais avant de l'aborder en détail, il est indispensable de nous pencher sur la dimension régionale de l'espace baltique car c'est sur ses fondements que prend racine la DS. Sans une forte dynamique régionale déjà en place depuis des années, la DS n'aurait pas lieu d'être.

¹²¹ Nathalie BLANC-NOEL, op. cit., p. 21.

¹²² Dans une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 mars 2003, il est indiqué que « *la Dimension septentrionale constitue actuellement le seul cadre régional dans lequel l'Union et ses partenaires de l'Est abordent ensemble les problèmes transnationaux et transfrontaliers [...]* », Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Europe élargie-Voisinage : Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Bruxelles, 11.03.2003, p. 9.

La régionalisation dans l'espace baltique

L'espace de la Baltique est considéré comme l'un des plus dynamiques d'Europe en matière de régionalisation. Il comprend des régions de neuf pays : quatre Etats membres de l'UE (Allemagne, Danemark, Suède, Finlande), quatre futurs membres de l'Union (Pologne, Lituanie, Lettonie, Estonie) et un Etat non membre (Russie). En outre deux Etats qui ne bordent pas la Baltique (Norvège, Islande) sont très souvent associés aux travaux des divers organismes actifs dans la région.

Depuis une dizaine d'années la région de la Baltique est en pleine recomposition géopolitique. La dissolution de l'URSS et l'indépendance des pays baltes sont à l'origine de ces changements qui ont ouvert la voie à un processus de régionalisation intense et rapide. Depuis 1992 en effet une multitude d'organismes a vu le jour dans la région¹²³. On estime aujourd'hui à plus de septante le nombre de réseaux coopératifs existant dans et autour de la région¹²⁴. Pour certains il s'agit même d'une région saturée par les organisations internationales¹²⁵.

Le phénomène de régionalisation dans l'espace baltique est intéressant à plus d'un titre. Tout d'abord l'émergence de réseaux perpétue des liens historiques et des traditions d'échanges séculaires mis à mal par la guerre froide. Ensuite il est frappant de constater que les réseaux en place ne se limitent pas aux pays membres de l'UE. L'approche envisagée fait fi des distinctions entre Etats membres et Etats non membres de l'UE mais intègre au contraire tout un ensemble d'acteurs extra-communautaires partageant des problèmes communs. Troisièmement le paysage se compose d'institutions de coopération à tous les niveaux, étatique,

¹²³ Pour Pavel Baev, il s'agit de la région disposant du plus vaste réseau d'organisations d'Europe. « *The Nordic-Baltic area is unique in its wealth of various institutional frameworks which, unlike in some other European sub-regions, actually work and perform useful functions.* » in Gabriel GORODETSKY (edited by), *Russia between East and West : Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, London, Frank Cass, 2003, p. 100.

¹²⁴ Nathalie BLANC-NOEL, op. cit., p. 41.

¹²⁵ Ibid., p. 84.

régional et privé. Ce foisonnement d'institutions ne signifie par ailleurs pas qu'il y ait une réelle compétition entre les organismes en place. Ils ont plutôt tendance à se combiner et « *leur coexistence constitue un moyen de moduler l'implication de certains acteurs dans la coopération régionale*¹²⁶ ». Il existe néanmoins une certaine hiérarchie entre les institutions, celles s'inscrivant dans la coopération intergouvernementale ayant une approche plus globale. Enfin la coopération ne se limite pas, contrairement à d'autres espaces régionaux d'Europe, à l'économie et au commerce, mais aborde dans une large mesure des thématiques aussi diverses que l'énergie, le respect des droits de l'homme, l'environnement, la sécurité ou encore la société civile. Kaliningrad s'inscrit de par sa situation géographique dans ces réseaux d'échanges et de coopération. Leur importance pour l'oblast a trop longtemps été ignorée pour les raisons déjà largement citées dans la présente recherche.

Les institutions inter-baltiques peuvent être regroupées, selon Vincent Simoulin, en trois catégories en fonction de l'espace géographique qu'elles recouvrent¹²⁷. La première catégorie regroupe les institutions dites du noyau coopératif (ou coopération 5+3). Elles regroupent les cinq pays nordiques (Danemark, Suède, Finlande, Norvège, Islande) et les trois républiques baltes. Les principales institutions en sont le Conseil nordique, le Conseil nordique des Ministres, l'Assemblée balte et le Conseil balte des Ministres. Selon Vincent Simoulin, « *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 développées durant quatre décennies de coopération nordique (programmes de mobilité, organisation de rencontres d'homologues, dense réseau institutionnel) et en utilise les instruments privilégiés*¹²⁸ ». Si ces institutions s'intéressent aux questions liées à la coopération avec

¹²⁶ Ibid., p. 28.

¹²⁷ Ibid., pp. 81-99.

¹²⁸ Ibid., p. 84.

les Etats riverains de la Baltique, elles n'ont toutefois que peu d'influence dans le débat sur l'enclave de Kaliningrad.

Deuxième catégorie, les institutions septentrionales. Confinées aux problèmes du Grand Nord, elles ne comprennent que deux institutions : le Conseil arctique (AC) et le Conseil euro-arctique de Barents (BEAC). Ces deux institutions s'intéressent principalement aux problèmes de l'environnement (déchets nucléaires), de l'économie, des transports, des infrastructures et de la culture. L'intérêt réside surtout dans les Etats qui en sont membres puisque des Etats très différents y siègent, notamment des Etats qui n'appartiennent pas à l'espace européen. Le Conseil arctique regroupe le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie et la Suède. Le BEAC quant à lui comprend le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et la Commission européenne. Il est bien évident que ces institutions n'interviennent pas dans le débat sur Kaliningrad mais il nous semble important de les mentionner car elles jouent un rôle majeur dans le cadre de la DS.

Troisième catégorie enfin, les institutions de la Baltique stricto sensu. C'est l'espace géographique qui nous intéresse le plus dans la perspective de Kaliningrad et correspond à ce qu'on peut véritablement considérer comme la coopération inter-baltique. Les principaux organismes que l'on y trouve ont été créés au cours des dix dernières années et se caractérisent par un cadre institutionnel relativement faible.

Si ces organismes sont nombreux, une institution intergouvernementale s'en détache nettement en termes d'influence et d'importance : le Conseil des Etats de la Mer baltique (CEMB). Créé en 1992 sur l'initiative de l'Allemagne et du Danemark, il est composé, outre ces deux pays, de la Lituanie, de la Lettonie, de l'Estonie, de la Suède, de la Norvège, de la Finlande, de l'Islande, de la Russie et de la Commission européenne et se réunit une fois par an au niveau des Ministres des affaires étrangères (Assemblée générale) et une dizaine de fois au niveau des hauts fonctionnaires¹²⁹. Des réunions entre chefs d'Etat et de

¹²⁹ Sander HUISMAN, op. cit., p. 13.

gouvernement au cours desquelles sont définies les perspectives et les grandes orientations sont également prévues tous les deux ans depuis 1996. Le CEMB coordonne l'ensemble de la coopération intergouvernementale de la région baltique et ses compétences s'étendent à un très large éventail de domaines : aide aux nouveaux Etats démocratiques, aide humanitaire, santé, coopération énergétique, assistance et coopération économique, environnement, transports, etc. Seul domaine exclu : la défense. On s'aperçoit que tous ces domaines de compétence sont des domaines par lesquels Kaliningrad est particulièrement concerné. Le CEMB, qui a mené un certain nombre de projets dans l'enclave, dispose donc des compétences et du cadre nécessaire pour y jouer un rôle prononcé s'il était appelé à le faire. Le CEMB est en effet particulièrement dynamique depuis sa création et a notamment mis en place une *Task Force* sur le crime organisé dans la région baltique et une *Task Force* sur le contrôle des maladies infectieuses. Le CEMB est également très investi dans la politique énergétique de la région (par le biais de BASREC¹³⁰ notamment). Les projets du CEMB sont financés par la Commission européenne, la BERD, la Banque européenne d'investissement (BEI), la banque nordique d'investissements (NIB), la Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO) et les budgets nationaux.

Deux autres organismes méritent d'être cités dans la perspective de Kaliningrad : la Coopération infra-régionale des Etats de la Baltique (BSSSC) et l'Union des cités de la Baltique (UCB). Le premier a été créé en 1993 sur l'initiative du CEMB dans le but d'« accentuer la coopération entre les cent soixante-deux régions constitutives de ses pays membres¹³¹ ». Ses objectifs consistent également à « contribuer à la formulation d'une politique régionale et de représenter les intérêts des régions envers les gouvernements, les organisations internationales ou l'UE¹³² ». L'oblast de Kaliningrad est membre de la BSSSC et fait à ce titre l'objet de discussions au sein de l'organisation.

¹³⁰ Baltic Sea Region Energy Cooperation.

¹³¹ Nathalie BLANC-NOEL, op. cit., p. 92.

¹³² Ibid., p. 92.

L'Union des Cités de la Baltique, créée en 1991 à Gdansk sous la forme d'une association de trente-deux villes, compte aujourd'hui plus de cent membres, dont la ville de Kaliningrad. Son rôle est de mettre en réseau toutes ces villes afin qu'elles puissent échanger des informations, mener des projets conjoints ou organiser des événements communs. Un groupe de travail sur la participation de la région de la Baltique au programme INTERREG a par ailleurs été mis en place au sein de l'UBC.

Au vu de cette brève présentation de la région de la Baltique, on constate que les organismes et réseaux en place présentent un fort potentiel pour l'enclave de Kaliningrad. Ils sont nombreux, transfrontaliers, font fi de l'appartenance ou non à l'UE, couvrent un large éventail de domaines. A cela doit être ajouté l'importance de leur ancrage régional qui résulte en une grande volonté de résoudre des problèmes les impliquant directement, ce qui n'est pas forcément le cas des institutions de Bruxelles. Cet aspect est très important dans la perspective de Kaliningrad. L'ensemble des organisations de la Baltique souffre toutefois de faiblesses institutionnelles et financières : pour ne donner l'exemple que de l'organisation principale, le Conseil des Etats de la Baltique ne dispose que de compétences consultatives et s'appuie financièrement sur d'autres structures, notamment la Commission européenne.

Le concept de région pilote ne pourrait-il pas consister en une intensification du recours, avec l'appui de l'Union européenne et de la Russie, à ces organisations régionales pour aborder la question de Kaliningrad ? C'est effectivement ce que propose la DS.

La dimension septentrionale de l'Union européenne : une solution pour Kaliningrad ?

Qu'est-ce que la dimension septentrionale de l'Union européenne ?

Le projet de dimension septentrionale consiste en l'élaboration d'une politique commune de l'UE pour le Nord de l'Europe. Elle

est née en 1997 de l'initiative du gouvernement finlandais. L'ambition de ce dernier était de faire prendre conscience à Bruxelles et aux Etats membres que depuis l'adhésion de la Suède et de la Finlande, le centre de gravité de l'UE s'était quelque peu déplacé vers le Nord-Est où réside un fort potentiel de développement et de coopération, en particulier avec la Russie puisque la frontière russo-finlandaise est longue de 1300 km. Une des idées à la base du concept de dimension septentrionale était de faire passer les relations UE-Russie à un niveau de coopération régional qui rendrait la collaboration et la gestion des problèmes communs plus efficace, par exemple de ceux de Kaliningrad. L'initiative lancée par le gouvernement finlandais est novatrice à plus d'un titre ; un de ses apports principaux est d'avoir bouleversé les convenances des politiques extérieures en place jusqu'alors en proposant un rôle actif à des régions et Etats tiers ainsi qu'à des organisations régionales intergouvernementales, en l'occurrence celles de l'espace baltique (en particulier le CEMB et le BEAC). L'idée consiste à intégrer la Russie et ses régions du Nord-Ouest dans l'élaboration de projets de coopération et dans leur mise en œuvre. Quant aux organisations régionales intergouvernementales, le but est de leur permettre de jouer un rôle de conseil et de monitoring sur des questions où elles sont particulièrement compétentes. Leur rôle s'appuie à cet égard sur le principe de la subsidiarité, fortement mis en avant dans les plans d'actions¹³³. La DS se distingue donc par une volonté de décentralisation en accordant un rôle clef à des partenaires locaux.

Les objectifs de la dimension septentrionale

¹³³ Le terme est en effet employé à plusieurs reprises dans le second plan d'action : « Afin de refléter ces efforts conjoints, le second plan d'action met l'accent sur la complémentarité, la subsidiarité et la synergie entre tous les partenaires de la dimension septentrionale » (introduction). Ou encore « Ils [les objectifs] doivent être réalisés dans un esprit de coopération fondé sur la participation totale, la subsidiarité et la complémentarité en s'appuyant sur une répartition efficace du travail ainsi qu'une coordination et un suivi généraux » (§1).

L'objectif majeur de la DS, dont le champ spatial s'étend de la Mer de Barents au bassin de la Baltique (incluant ainsi l'enclave de Kaliningrad) est de renforcer « *la sécurité, la stabilité, les réformes démocratiques et le développement durable, pour construire un environnement sûr, propre et accessible à tous les peuples du Nord, en évitant l'émergence de nouvelles frontières en Europe*¹³⁴ ». « *La stratégie de l'UE consiste à exploiter les interdépendances positives dans une série de secteurs prioritaires où une action coordonnée de la Commission et des autres acteurs de la région apporte une valeur ajoutée pour élever le profil régional de l'UE élargie*¹³⁵ ». Le champ de compétences de la DS est extrêmement large puisqu'excepté les questions de défense il comprend des domaines aussi divers que les transports, le secteur énergétique, l'environnement, la formation, la santé, le commerce, la coopération transfrontalière ou la lutte contre le crime organisé. Certains domaines sont néanmoins prioritaires.

La DS doit d'abord être comprise comme un concept permettant une approche plus efficace des problèmes interrégionaux qui touchent la zone baltique et arctique. A l'origine elle ne devait guère donner naissance à des projets concrets. Traja Cronberg l'exprime bien en disant que « *the ND gains its importance here not from its concrete actions or improvement in welfare but rather as a model for a new kind of region-building and a post-modern political space*¹³⁶ ». La DS s'évertue avant tout à améliorer le cadre de coopération existant. Au fil des ans elle est néanmoins devenue plus visible sous la pression de certains Etats membres qui souhaitent passer de l'idée conceptuelle à des actions concrètes.

¹³⁴ Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003*, Bruxelles, 14. 06 2000, II §7.

¹³⁵ Anaïs MARIN, « La dimension septentrionale ; une autre forme de la PESC en Europe du Nord », in Dov LYNCH (edited by), *EU-Russian Security Dimensions*, Institut d'études de sécurité, Occasional Papers, n° 46, Paris, July 2003, p. 46.

¹³⁶ Traja CRONBERG, « A Europe without Divides ? The EU-Russia Partnership and the Case of Virtual Borders », *Copenhagen Peace Research Institute*, n° 37, 2002, p. 9

(<http://www.copri.dk/publications/Wp/WP%202002/37-2002.doc>).

Ainsi, d'un projet politique utopique en 1997 et d'une difficile légitimation auprès des Etats membres¹³⁷, elle a pris une forme plus tangible en 2000 avec l'adoption d'un plan d'action triennal. Aujourd'hui elle est considérée quasi-unanimement comme porteuse d'avenir pour la gestion des grands problèmes du Nord-Est européen car elle met en relation des acteurs qui souvent s'ignoraient jusqu'alors. L'intérêt principal réside dans cette approche postmoderniste dans une région où les enjeux stratégiques et sécuritaires sont pourtant très importants et où une approche rigide des questions frontalières constitue le réflexe naturel. La DS a permis d'instaurer un dialogue entre l'UE et la Russie à un autre niveau, contribuant ainsi à une stabilisation des frontières. Elle a également permis à la Russie, certes à contre-cœur, de s'interroger sur sa dimension régionale.

Il nous semble important à présent d'aborder le fonctionnement de la DS, devenue politique de l'UE en 2000 seulement. Une analyse du fonctionnement de la DS permettra de mieux saisir les éléments véritablement novateurs que comporte cette politique. Nous analyserons dans un deuxième temps les plans d'actions avant d'aborder la place que la DS occupe dans la perspective de Kaliningrad et de nous demander si elle contribue à faire de Kaliningrad une région pilote et dans quelle mesure elle favorise une plus grande intégration.

Le fonctionnement de la dimension septentrionale

La DS se distingue d'autres politiques extérieures de l'UE par certains traits qui en font un objet difficilement comparable. Premièrement la DS ne dispose d'aucun budget. Le plan d'action 2000-2003, adopté lors du Conseil européen de Feira (1999) précise en effet que la DS est « *un processus continu sans dotation budgétaire spécifique*¹³⁸ ». La DS s'appuie sur les budgets nationaux

¹³⁷ La DS fut critiquée en particulier par la Suède qui estimait qu'elle ne visait qu'à servir les intérêts de la Finlande dans le Grand Nord.

¹³⁸ Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour la dimension septentrionale*

et l'aide bilatérale des pays de la zone, sur les prêts consentis par les institutions financières de la région (Banque mondiale, BERD, BEI, NIB, NEFCO) et des financements privés. Le succès de la DS et son assise financière ne sont donc garantis que par la force de persuasion et l'activisme de ceux qui la mettent en œuvre. Pourtant, selon Anaïs Marin¹³⁹, l'évolution de la DS depuis 2000 a montré que l'absence de budget ne constituait pas un obstacle insurmontable. En effet l'une des premières conséquences de la DS a été l'augmentation de 10% à 25% de la part des régions frontalières du Nord-Ouest de la Russie couvertes par la régulation TACIS 2000-2006. D'autre part de l'argent peut être trouvé au sein de l'UE, par exemple en dégagant des économies par une gestion plus cohérente des instruments communautaires ; il peut également être canalisé de l'extérieur « *en recherchant des efforts de synergie avec des programmes budgétés à une échelle nationale ou via des fonds privés, et qui gagnent à être mieux coordonnés entre eux et avec ceux de l'Union*¹⁴⁰ ». La DS ne dispose en effet pas d'un programme spécifique : son objectif vise au contraire à améliorer les programmes existants¹⁴¹ et surtout à les coordonner et à les rendre complémentaires¹⁴². La tâche est ardue car les programmes

dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003, Bruxelles, 14. 06 2000, I §7.

¹³⁹ Anaïs MARIN, « La dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord », in LYNCH, Dov (edited by), *EU-Russian Security Dimensions*, Institut d'études de sécurité, Occasional Papers, n° 46, Paris, July 2003, p. 55.

¹⁴⁰ Ibid., p. 55.

¹⁴¹ « *Le présent plan d'action sera mis en œuvre dans le cadre des instruments communautaires existants, notamment [...] les instruments budgétaires appropriés, à savoir TACIS, PHARE/SAPARD/ISPA, INTERREG et les programmes communautaires pertinents, tel que TEMPUS, auxquels peuvent participer les pays susmentionnés.* », Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003*, Bruxelles, 14. 06 2000, II §16.

¹⁴² « *Un objectif explicite du concept de dimension septentrionale est d'apporter une valeur ajoutée en coordonnant les différents programmes de l'Union européenne, y compris les programmes multisectoriels, et les actions menées par des organes n'appartenant pas à l'Union européenne dans les mêmes domaines.* »,

TACIS, PHARE et INTERREG relèvent de budgets et de DG différents et reposent sur des règles de fonctionnement peu compatibles¹⁴³ pour faire coïncider des projets communs. Hiski Haukkala en donne un exemple très concret : « *for example, although the EU finances three INTERREG Programmes on the Finnish-Russian border, the matching funds for the Russian side must be obtained from a different TACIS CBC Programme. This is due to the compartmentalized and vertical logic of the EU. EU internal structural policies are guided by one set of laws while the EU external relations with Russia are guided by another*¹⁴⁴ ». L'objectif de la DS est également d'éviter que des programmes similaires ne se chevauchent et donc de veiller à ce que le potentiel de coopération soit pleinement exploité. Ainsi l'idée d'un seul instrument communautaire de financement, intitulé *instrument de proximité*, qui remplacerait les programmes transfrontaliers INTERREG, PHARE et TACIS a été évoqué¹⁴⁵. Cela faciliterait le

Ibid., III §25.

¹⁴³ « *For example, the budget for TACIS is annual, while INTERREG as one of the programme to promote economic development under the Structural Funds, has a multi-annual budget in order to provide the basis for longer-term planning. For TACIS, prior project approval by the European Commission is required, and the European Commission and the recipient country remain jointly responsible for project implementation ; for INTERREG, on the other hand, responsibility for project selection and implementation lies with the European Union Member State(s) concerned.* », European Union, Regional Policy, *A guide to bringing INTERREG and Tacis funding together*, Luxembourg, 2001, p. 6.

¹⁴⁴ Hiski HAUKKALA, « Two reluctant Regionalizers ? The European Union and Russia in Europe's North », *Programme on the Northern Dimension of the CFSP*, The Finnish Institute of International Affairs, Upi Working Papers 32 (2001), p. 13.

¹⁴⁵ « *Pour la Russie et les NEI occidentaux, les contraintes de la coordination entre les instruments communautaires existants font obstacle aux actions transfrontalières et sous-régionales. Tenant compte des contraintes susceptibles d'apparaître à court terme, la Commission va étudier la possibilité de créer un nouvel instrument de voisinage qui s'appuiera sur les expériences positives de promotion de la coopération transfrontalière des programmes Phare, Tacis et INTERREG.* », Commission des Communautés européennes, *Communication de la*

travail des partenaires locaux et multiplierait les chances de voir les projets transfrontaliers aboutir.

La deuxième grande particularité de la DS consiste en sa structure horizontale qui favorise une meilleure coordination entre les différents piliers de l'UE¹⁴⁶, contrairement aux structures rigides de la CSR notamment. Le champ de compétence de la DS englobe des domaines relevant autant du premier que des deuxième et troisième pilier. Chris Patten, commissaire européen en charges des relations extérieures et Javier Solana, haut représentant de l'UE pour la PESC, se sont à cet égard exprimés très durement sur la rigidité des politiques extérieures classiques de l'UE : « *They have criticized the inconsistencies and bad performances in external relations. One problem is that while policies are decided within the second pillar, the instruments to carry them out are to be found in the first pillar, where the decision-making mode and division of competencies is different from the second pillar. In Patten's words, it would be absurd to separate European foreign policy from the institutions that have responsibility over the main part of the available instruments : trade, sanctions but also JHA. He pleaded for an indivisible European foreign policy, across the pillars, that combines the 3 essential components : policies of the Member states, policies of the Community and the CFSP¹⁴⁷* ». C'est là précisément l'esprit de la DS. Elle ne fait pas de distinction entre politiques interne et externe de l'UE. Ainsi, alors qu'elle constitue en soi une politique extérieure, la DS s'immisce dans l'agenda de

Commission au Conseil et au Parlement européen, *L'Europe élargie-Voisinage : Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Bruxelles, 11.03.2003, p. 15.

¹⁴⁶ « *Une approche concertée et cohérente, couvrant les trois piliers de l'Union, s'impose pour bon nombre des problèmes liés à la coopération transfrontalière et à la gestion des frontières.* », Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003*, Bruxelles, 14. 06 2000, III §91.

¹⁴⁷ Hanna OJANEN, « *Conclusions : Northern Dimension : Fuel for the EU's External Relations ?* », in *The Northern Dimension : Fuel for the EU ?*, Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, Helsinki & Berlin, 2001, p. 224.

coopération en matière de Justice et Affaires intérieures en apportant sa contribution à la lutte contre le crime organisé et l'immigration clandestine. La flexibilité que revêt la DS est particulièrement bienvenue pour Kaliningrad, puisque la diversité des enjeux dans la région exige une approche transversale.

Enfin la dernière particularité de la DS a déjà été brièvement évoquée. Il s'agit de la place qu'elle accorde à des acteurs tiers¹⁴⁸. Le terme anglais de *multi-level governance* convient particulièrement bien pour caractériser cette pratique. L'idée est de faire participer des Etats tiers, la Russie en particulier, et des organisations régionales intergouvernementales ou ONG à l'élaboration et à la mise en œuvre de la DS et de penser les politiques extérieures à un niveau régional. L'objectif est de chercher à enraciner la stabilité au niveau local en soutenant des initiatives venant d'en bas mais dont les efforts ont un fort potentiel de se faire sentir en-haut. Si le rôle actif délégué à ces acteurs tiers était plus important dans le projet initial présenté par le gouvernement finlandais en 1997, il reste de taille dans le processus prévu par les plans d'action. Le BEAC, mais surtout le CEMB, organisations au sein desquelles siège la Russie, disposent ainsi d'un grand rôle de proposition. Le CEMB peut mettre à profit son expérience et ses compétences dans la lutte contre le crime organisé, par le biais de sa *Task Force* sur le crime organisé, dans le domaine énergétique (BASREC), des transports (Agenda 21) ou de l'environnement. Pour ne citer que le domaine de la lutte contre le crime organisé, il a été décidé de ne pas créer de structures communautaires en la matière puisqu'elles ne feraient que dupliquer le travail effectué au sein de la *Task force* mise en place par le CEMB. L'UE a choisi dans ce cas-là de s'appuyer sur la structure régionale déjà en place et d'y accroître sa présence.

¹⁴⁸ « Le Conseil des Etats de la mer Baltique (CEMB), le Conseil euro-arctique de la mer de Barents (CEAB) peuvent jouer un rôle important, en consultation avec le Conseil de l'UE, dans le recensement des intérêts communs de la région visée par la dimension septentrionale. », Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003*, II §22.

Le CEMB et le BSSSC ont par ailleurs fortement contribué à l'élaboration du Nouveau Plan d'Action de la DS (2004-06) en remettant des rapports dits de contribution. Si ces organismes sont associés au dialogue, la Commission tient toutefois à jouer le rôle central et s'est gardée de leur accorder un pouvoir décisionnel. Cette interaction entre l'UE, organisations régionales, régions et Etats tiers constitue néanmoins un exemple unique de coopération.

Les plans d'action

Conçu à l'origine comme un cadre de dialogue, la DS s'est dotée toutefois de plans d'actions triennaux. Le premier d'entre eux a été adopté en juin 2000 lors du Conseil européen de Feira.

Le premier plan d'action (2000-2003)

Le plan d'action se compose de deux parties, une partie dite horizontale qui « rappelle les principaux enjeux liés à l'Europe du Nord, les priorités d'action convenues par les pays partenaires ainsi que le cadre institutionnel et financier des activités liées à la dimension septentrionale¹⁴⁹ » et une partie opérationnelle qui « fixe les objectifs et perspectives des actions menées pour la période 2000-2003 dans les domaines où l'on prévoit la valeur ajoutée la plus forte¹⁵⁰ ». Si les domaines répertoriés sont nombreux, le Conseil de Feira a identifié trois priorités : l'environnement (en particulier la sécurité nucléaire), la lutte contre la criminalité organisée et Kaliningrad.

L'environnement et la lutte contre le crime organisé font l'objet d'une analyse détaillée dans le plan d'action. Les chapitres qui leur sont respectivement consacrés sont structurés de manière identique : à partir d'une analyse de la situation, le texte définit des objectifs¹⁵¹ puis identifie les actions à entreprendre¹⁵². Cette

¹⁴⁹ Ibid., I §4.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Par exemple : « Dans le cas de la sylviculture, la dimension septentrionale devait donc avoir pour objectif de renforcer le développement durable des forêts en intégrant des principes socio-économiques, agricoles, culturels et écologiques

présentation débouche sur des perspectives concrètes. Au vu de ces deux domaines prioritaires (et des autres domaines non prioritaires qui font l'objet d'une présentation tout aussi détaillée répondant à la même structure) l'on peut être particulièrement déçu de la place accordée à Kaliningrad dans le plan d'action. Si la région peut certes se targuer d'être le seul territoire de l'ensemble de l'espace baltique identifié de la sorte, les quelques lignes qui lui sont consacrées ne constituent qu'une vague énumération d'intentions¹⁵³. Certes les actions à entreprendre sont évoquées dans les différents secteurs de compétence de la DS (notamment l'environnement et la santé publique) mais le peu de place accordé à la région demeure surprenant.

Le deuxième plan d'action (2004-06)

Le deuxième plan d'action, adopté au mois d'octobre 2003, est le fruit des efforts conjoints d'un grand nombre de partenaires, de la Commission aux États tiers en passant par les organisations régionales. Il distingue cinq axes prioritaires :

dans leur gestion aux niveaux local régional, infra-national et national. Ceci contribuera à la stabilité, à la compétitivité et à la création de richesse à long terme dans des zones qui, dans certains cas, n'ont guère d'autres possibilités économiques. », ibid., III §51.

¹⁵² Par exemple : « -envisager, dans le cadre du programme TACIS (conformément aux dispositions pertinentes du règlement TACIS) un instrument de financement de l'investissement destiné à des projets de protection de l'environnement et de production propre à petite ou moyenne échelle réalisés dans la région, en coopération avec des partenaires régionaux et internationaux. », ibid., III §54.

¹⁵³ « Dans le cadre du dialogue permanent entre la Fédération de Russie et l'Union européenne au titre de l'APC, l'oblast de Kaliningrad est un défi pour le renforcement de la coopération et du développement dans la région. Pour que Kaliningrad puisse tirer parti des possibilités offertes par l'élargissement, il faudrait procéder à des ajustements internes importants par exemple en ce qui concerne les douanes et les contrôles aux frontières, la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, les réformes structurelles, l'administration publique et les ressources humaines. », ibid., III §98.

- Economie, affaires et infrastructures
- Ressources humaines, éducation, recherche scientifique et santé
- Environnement, sûreté nucléaire et ressources naturelles
- Coopération transfrontalière et développement régional
- Justice et affaires intérieures

En outre Kaliningrad n'est plus considérée comme la seule région prioritaire puisque « *la DS accorde également une attention particulière aux régions ayant des besoins spécifiques, comme Kaliningrad et la région arctique¹⁵⁴* ». Il semble que des conclusions aient été tirées du premier plan d'action car l'attention portée à l'enclave s'est renforcée. Il est indiqué au paragraphe 3.6 que « *Kaliningrad et la région arctique sont deux exemples remarquables de régions particulières ayant des besoins spécifiques. Pour satisfaire ces besoins ils doivent être traités comme des questions transversales, rationalisées au sein de chaque priorité clé du plan d'action. [...] Que ce soit dans les domaines de l'économie, des ressources humaines, de l'environnement, des questions transfrontalières ou de la justice et des affaires intérieures, les activités de la dimension septentrionale jouent un rôle important en permettant à Kaliningrad de profiter pleinement des possibilités offertes par l'élargissement de l'UE¹⁵⁵* ». Contrairement au premier plan d'action, des actions concrètes sont proposées, en particulier dans le domaine de la coopération transfrontalière. Ce nouveau plan d'action est donc encourageant car il augmente l'importance de la place accordée à Kaliningrad. Nous nous permettons toutefois d'émettre quelques réserves sur l'efficacité globale de la DS dans l'enclave¹⁵⁶ malgré certains succès ciblés.

¹⁵⁴ Commission des communautés européennes, Document de travail de la Commission, *Le deuxième plan d'action pour la dimension septentrionale, 2004-06*, Bruxelles, 10.06.2003, p. 4.

¹⁵⁵ *Ibid.*, §3.6.

¹⁵⁶ Voir à ce propos la quatrième partie.

Avant de nous pencher sur le bilan que l'on peut faire de la DS, analysons l'attitude russe à l'égard de cette nouvelle politique de l'UE pour le Nord-Est de l'Europe.

La Russie et la dimension septentrionale

Si la politique extérieure russe post-eltsinienne prône dans une certaine mesure le dialogue et l'ouverture, Moscou ne s'est montré guère enthousiaste à l'évocation de la DS. Indifférente tout d'abord au projet en raison de l'absence de « carotte financière », la Russie s'est par la suite mise à vivement critiquer la DS par la voix de son vice-Premier ministre qui regrettait l'absence de projets concrets et son aspect conceptuel. Elle s'est également plainte des conditions normatives que la DS lui imposait en terme de sécurité environnementale et nucléaire¹⁵⁷. Moscou a estimé par ailleurs être marginalisée dans le processus de la DS qui selon elle, contribue à l'émancipation des régions du Nord-Ouest de la Russie et pourrait déboucher sur des vellétés séparatistes. Cela constitue un des principaux obstacles à une régionalisation efficace dans la zone couverte par la DS. Toutefois, pour Anaïs Marin, l'intérêt que les régions transfrontalières russes ont porté à la DS a contraint les autorités fédérales à se pencher sur « *les perspectives de gains que la coopération régionale entraîne pour l'ensemble de la Russie*¹⁵⁸ ». La Russie estime ne pas être suffisamment associée à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique dont le but est précisément une meilleure interaction entre les acteurs concernés.

Malgré tout, la position de la Russie vis-à-vis des organisations régionales de la Baltique et du concept de dimension septentrionale a globalement évolué vers un plus grand engagement.

Bilan de la dimension septentrionale

¹⁵⁷ En effet la Commission et la BEI soumettent leur aide dans ce domaine à la ratification par la Russie du Programme multilatéral environnemental nucléaire pour la Russie (MNEPR).

¹⁵⁸ Anaïs MARIN, « La dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord », in Dov LYNCH (edited by), *EU-Russian Security Dimensions*, Institut d'études de sécurité, Occasional Papers, n° 46, Paris, July 2003., p. 46.

Alors que le premier plan d'action prend fin, nous pouvons dresser un premier bilan de la DS, sectoriel mais aussi global. Tous les secteurs de la DS ne pouvant être abordés, nous ne traiterons que les plus importants d'entre eux.

L'environnement

Dans le domaine de l'environnement le plan d'action de lutte contre les pollutions radioactives comprend trois volets (accroissement de la sécurité des sites de stockage des déchets nucléaires ; freinage de la pollution maritime ; sécurisation et démantèlement des réacteurs nucléaires)¹⁵⁹. Selon Anaïs Marin, l'apport de la DS dans ce domaine très sensible a surtout été de centraliser des informations de source indépendantes et de se faire le relais au sein de l'UE des inquiétudes des gouvernements et de certaines ONG. La valeur ajoutée relativement faible de la DS dans ce secteur s'explique par le dialogue intense qui existe déjà entre l'UE et la Russie dans le domaine de la sécurité nucléaire.

La contribution de la DS dans le domaine de l'environnement a été plus perceptible dans des domaines moins sensibles, notamment des projets transfrontaliers de développement durable. Par exemple la Commission a co-financé avec la BERD, dans le cadre de la DS, à hauteur de 22 millions d'euros, la modernisation d'une usine de retraitement des eaux usées à St-Pétersbourg, projet qui permet de réduire les effets négatifs de cette source de pollution sur l'écosystème de la Baltique¹⁶⁰.

Enfin la réalisation la plus importante, en tous les cas dans la perspective de Kaliningrad, est certainement le lancement d'un programme multilatéral environnemental chapeauté par la DS et disposant d'un fonds propre de financement : le NDEP (Northern Dimension Environmental Partnership), qui se concentre sur

¹⁵⁹ Ibid., pp. 50-51.

¹⁶⁰ Ibid., p. 51.

certaines questions environnementales particulièrement sensibles et qui est chargé de mettre en place des partenariats avec les institutions financières internationales¹⁶¹.

L'énergie

Etant donné l'importance des régions du Nord-Ouest russe dans l'approvisionnement de l'Europe en gaz et en pétrole¹⁶², la DS a permis de compléter le dialogue énergétique entre l'UE et la Russie lancé en octobre 2000. La DS a surtout permis de mettre en évidence les besoins d'investissements nécessaires au développement des infrastructures et à la sécurisation du transport. Toutefois, selon Anaïs Marin « *la contribution nette de la DS reste encore faible dans ce secteur déjà couvert par de nombreux accords bilatéraux et régionaux (BASREC). Sa valeur ajoutée réside surtout dans l'offre de monitoring écologique des grands travaux prévus pour réaliser l'Anneau énergétique de la Baltique*¹⁶³ ».

La coopération transfrontalière

La DS a permis d'orienter davantage les divers programmes communautaires existants, TACIS en particulier, vers la coopération transfrontalière. L'attention a surtout porté sur l'assistance technique nécessaire au développement des infrastructures douanières dans le but d'améliorer les capacités de lutte contre l'immigration clandestine (par la formation du personnel douanier notamment) et à l'environnement¹⁶⁴. La

¹⁶¹ La Russie s'est engagée à verser 10 millions d'Euros au fonds du NDEP, geste salué par Chris Patten comme « *une première étape dans le processus de participation active de la Russie à la coopération régionale.* », *ibid.*, p. 52.

¹⁶² Le gaz et le pétrole russes dont dépend l'UE provient en effet principalement de la région du Nord-Ouest russe et transite par les ports de la Baltique. *Ibid.*, p. 52.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 52.

¹⁶⁴ « *TACIS Cross Border Cooperation (CBC). A major part of EU assistance*

Commission a également cherché à mieux coordonner les divers instruments communautaires et ses travaux se sont conclus par la publication d'une série de recommandations¹⁶⁵ qui insistent sur la nécessité de rendre compatibles les programmes TACIS, INTERREG et PHARE, de les rendre plus efficace et d'envisager leur mise en place dans une perspective commune.

Justice et Affaires intérieures

Les objectifs définis dans le premier plan d'action en matière de justice et affaires intérieures consistent à « *consolider les systèmes juridiques fondés sur l'Etat de droit, à renforcer l'ordre juridique et à promouvoir l'économie de marché*¹⁶⁶ ». Cet objectif devrait être atteint par le biais de la signature, de la ratification et de la mise en œuvre de traités internationaux en la matière, en particulier de ceux conclus au sein du Conseil de l'Europe. Le plan d'action prévoit également une coopération avec la Russie en matière de lutte contre le crime organisé, au sein d'instances telles que la *Task Force on Organised Crime*. Or en 2004, l'on ne peut que constater l'efficacité relative de la coopération entre les organes judiciaires et de police entre les Etats de la zone membres de l'UE et la Russie, la Russie n'ayant montré que peu d'efforts à mettre en œuvre le plan d'action UE-Russie de lutte contre la criminalité organisée.

Un autre volet du domaine *Justice et Affaires intérieures* consiste à rendre la gestion des frontières plus efficace dans la

(57.1 million Euros) was allocated to border crossing projects including border management activities. The environmental sector is the second largest sector, which benefits from the TACIS CBC programme ». European Commission, *A Northern Dimension for the Policies of the Union : An Inventory of Current Activities* (April 2001), p. 25.

¹⁶⁵ On y indique par exemple que la priorité sera accordée aux projets TACIS de petite échelle (small-scale programmes) pour lesquels il existe un projet INTERREG parallèle. European Union, Regional Policy, *A guide to bringing INTERREG and TACIS funding together*, Luxembourg, 2001.

¹⁶⁶ Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003*, Bruxelles, 14. 06 2000, III §84.

perspective de l'élargissement de l'UE et du déplacement à l'Est des frontières Schengen. Concrètement des réalisations ont vu le jour grâce à des projets de coopération transfrontalières en matière d'infrastructures douanières et de formation de personnel (voir ci-dessus).

Après quatre ans un premier bilan global de la DS peut également être effectué. Les observateurs louent le caractère novateur du concept de DS et le rôle que celle-ci a joué dans la mise en relation entre les différents acteurs de l'espace baltique et arctique, contribuant à une stabilisation de la région. Les réseaux et organismes en place représentent un potentiel très riche et la Commission européenne l'a reconnu¹⁶⁷. Beaucoup estiment par conséquent qu'il faudrait développer une coopération plus intense entre les institutions de l'UE et le CEMB en particulier¹⁶⁸ et accorder une plus grande place à celui-ci dans la mise en œuvre des politiques communautaires dans le cadre de la DS. Un rôle plus important devrait également être dévolu aux pays tiers dans la phase d'élaboration des plans d'action.

Si la DS a donné lieu à certains projets concrets, en particulier dans le domaine de l'environnement (grâce au NDEP) et de la coopération transfrontalière, la principale critique que l'on peut adresser à la DS est précisément son caractère trop abstrait. L'absence de visibilité et le nombre réduit de réalisations concrètes constitue une des faiblesses de la DS, dans la perspective de Kaliningrad en particulier, dont la situation nécessite des mesures immédiates et visibles. Le caractère quelque peu abstrait de la DS

¹⁶⁷ « *Networks are better suited for functions like enforcement, consultation, implementation and monitoring* ». La Commission citée dans CATELLANI, Nicola, « Short and Long-Term Dynamics in the EU's Northern Dimension », *Copenhagen Peace Research Institute*, n° 41, 2001 (<http://www.copri.dk/publications/WP/WP%202001/41-2001.doc>), p. 23.

¹⁶⁸ Le Conseil de l'UE par exemple est de cet avis, estimant qu'il faut s'appuyer davantage sur les structures du CEMB, par exemple pour la lutte contre le crime organisé : « *Co-operation should be enhanced between the concerned EU Council Working Parties an the Task Force, initially regarding stolen vehicles.* », Council of the European Union, *Full Report on Northern Dimension Policies*, Brussels, 12 June 2001, §2.3

constitue également une faiblesse car il n'incite pas Moscou à s'intéresser davantage à cette politique. Moscou souhaite voir émerger des projets qui pourraient contribuer à de meilleures conditions de vie dans le Nord-Ouest du pays. Attaché à une conception réaliste de ses relations avec l'UE, le Kremlin n'est guère sensible à l'aspect conceptuel et au caractère postmoderniste de la DS. Cette remarque nous place face à la question du financement de la DS. L'absence de budget constitue un problème car elle a tendance à confiner la DS à des dossiers de petite échelle dans le cadre des programmes communautaires existants. L'absence d'un financement plus important et d'un cadre institutionnel l'empêche, dans des domaines aussi vastes et complexes que ceux de l'énergie ou des transports, de jouer davantage qu'un simple rôle de proposition et de développer des projets concrets.

La dimension septentrionale reste une voie intéressante pour régler les problèmes du Nord-Est de l'Europe, mais elle doit encore être développée pour devenir pleinement efficace. Ces critiques générales sont particulièrement pertinentes dans le cas de Kaliningrad. Si la DS a eu des répercussions positives dans l'enclave, elle ne constitue pas, loin s'en faut, la panacée pour les problèmes de la région.

L'influence de la dimension septentrionale sur Kaliningrad

Au moment où le premier plan d'action de la DS a été lancé, l'ensemble des chercheurs estimaient que la dimension régionale de cette dernière constituait la voie qui permettrait à Kaliningrad de s'extirper de sa désastreuse situation par le biais d'une plus grande intégration. Sur les principes nous partageons cet avis. La résolution des nombreux problèmes de la région nécessite en effet une intensification de la coopération transfrontalière, une meilleure harmonisation des instruments communautaires, le soutien et le monitoring d'organisations régionales telles que le CEMB, ainsi que l'aide financière d'institutions présentes dans la zone baltique telles que la BERD, la BEI ou la NIB. La flexibilité de la DS permettant d'aborder des problèmes relevant des trois piliers de l'UE constitue également une avancée. La DS traduit une volonté

d'intégrer les régions du Nord-Ouest de la Russie dans la nouvelle architecture de l'Europe afin de ne pas créer de nouvelles lignes de division. Enfin le 1^{er} plan d'action de la DS est le premier texte qui accorde à Kaliningrad le statut de région prioritaire dans le cadre d'une politique extérieure de l'UE. Employé pour la première fois par Vladimir Poutine, le terme de région pilote a été repris par nombre d'observateurs pour affirmer que Kaliningrad constituerait un laboratoire pour la mise en œuvre de la DS. Malgré tous ces aspects prometteurs incontestables, le bilan nous semble, en 2004, toutefois relativement mitigé : il est difficile d'affirmer en effet que la DS a pleinement abouti à l'intégration de la région dans l'espace baltique. Nous sommes d'avis que si la DS a un impact positif sur certains secteurs de *low politics*, les grands dossiers ne semblent pas en mesure d'être réglés par la voie de la DS, du moins pas dans sa forme actuelle. Certains secteurs se prêtent particulièrement bien au processus prévu par la DS, tandis que d'autres sont difficilement abordables dans une vision coopérative et postmoderniste. Il s'agira néanmoins de s'interroger sur la voie vers laquelle se dirige davantage l'enclave : l'isolement ou l'intégration ?

Penchons-nous en premier lieu sur les réussites et l'apport de la DS à Kaliningrad. La mise en place de la DS et le statut prioritaire de Kaliningrad dans le 1^{er} plan d'action ont tout d'abord permis d'orienter davantage les fonds TACIS vers la coopération transfrontalière en général et vers Kaliningrad en particulier. Le deuxième plan d'action appuie cette orientation puisqu'il confirme l'octroi de 25 millions d'euros à Kaliningrad dans le cadre d'un programme spécial destiné à la région¹⁶⁹. Souvenons-nous qu'en dix ans (1990-2000) l'UE n'avait accordé que 30 millions d'euros à l'enclave! En 2001, la Commission ouvrait par ailleurs un bureau

¹⁶⁹ « *As an example, the Tacis Indicative Programme for Russia for the period 2004-06 includes a special package for Kaliningrad, costed at some €25m over these three years and focusing in particular on sectors such as administrative reform and business development, public health, education, and cross-border cooperation. This is in addition to broader efforts being carried through the Tacis Russian national programme, and through the NDEP, which are also of benefit to Kaliningrad* ». Council of the European Union, The Second Northern Action Plan, 2004-2006, approuvé par le Conseil Affaires générales le 29 septembre 2003.

de liaison TACIS dans l'oblast. Depuis 2000, la présence de l'UE, par le biais de TACIS, s'est donc incontestablement renforcée à Kaliningrad.

En vue d'une meilleure gestion des frontières, le programme s'est engagé dans des projets visant à améliorer les infrastructures frontalières de l'oblast. Elle s'est concentrée particulièrement sur deux postes-frontières¹⁷⁰ de Kaliningrad, qui en compte vingt-trois au total.

La DS a également permis de mettre en place des projets visant à s'attaquer aux problèmes de santé et de propagation des maladies infectieuses dans la région, le SIDA en particulier. Divers projets TACIS de petite dimension (TACIS CBC Small Project Facilities¹⁷¹) ont été mis en place à cet effet¹⁷². Kaliningrad participe également au *North West Health Replication Project*, qui vise à réduire les disparités en matière sociale et de santé par-delà les frontières en soutenant les réformes des systèmes de santé de la région.

Dans le domaine de l'environnement, la DS a contribué à l'engagement de TACIS dans des projets de monitoring écologique¹⁷³. Une contribution plus importante est prévue dans le cadre du NDEP : le partenariat prévoit la mise en place d'un projet

¹⁷⁰ Le passage de Bagrationovsk (frontière avec la Pologne ; projet de €2,6M dont les travaux ont débuté en juin 2002), et celui de Chernyshevskoe (frontière avec la Lituanie, projet de €8M).

¹⁷¹ Le programme Tacis propose deux types de projets : les *large-scale projects*, qui touchent surtout la gestion des frontières, l'environnement et l'énergie et dont les budgets sont en principe supérieurs à €2M ; et les *small projects* qui permettent aux autorités locales et régionales de participer directement à la coopération transfrontalière ; leurs budgets varient entre €50'000 et €200'000. Informations tirées de European Union, Regional Policy, *A guide to bringing INTERREG and Tacis funding together*, Luxembourg, 2001.

¹⁷² Nous pensons en particulier au soutien financier qu'apporte Tacis (Tacis CBC SPF) au centre de prévention du SIDA de Kaliningrad. Tacis finance également un autre programme de prévention du Sida (The Kaliningrad/Malmö CBC on Mother-to-Child HIV-prevention (TACIS CBC Small Projects-€200'000).

¹⁷³ Water & Environmental Monitoring in Management in the Kaliningrad Oblast (TACIS CBC €2,2M) et Waste Management in Kaliningrad (Tacis Special Action for the Baltic Region-€2M).

de restauration du système de chauffage de l'oblast à hauteur de 20,8 millions d'euros financés pour plus de 12 millions par la BERD, ainsi qu'un projet de gestion des déchets de 47 millions d'euros financé par la NIB à hauteur de 22 millions. Ces projets, autrement plus importants en termes financiers que ceux prévus dans le cadre de TACIS, ne sont toutefois encore qu'en phase de préparation.

Le NeDAP¹⁷⁴, qui vise à développer la société de l'information dans la région baltique sur la base de projets de coopération place Kaliningrad parmi les zones géographiques prioritaires. Les résultats concrets de cette initiative ne sont toutefois pas encore visibles aujourd'hui.

Dans le domaine de la formation, la DS a permis la mise en place, avec le soutien du CEMB, d'une Euro-faculté¹⁷⁵ au sein de l'Université d'Etat de Kaliningrad.

Enfin il a été proposé en 2002 de mettre sur pied dans le cadre du programme TACIS CBC un projet de lutte contre le crime organisé à Kaliningrad dans le but d'encourager la coopération transfrontalière entre les pays candidats et les autorités de Kaliningrad dans le cadre du domaine *Justice et Affaires intérieures*. Etant donné le caractère récent du projet, il est difficile d'en évaluer l'efficacité. Il est toutefois permis de douter de ses résultats étant donné le peu d'efforts que la Russie déploie pour mettre en œuvre le plan d'action UE-Russie de lutte contre la criminalité organisée.

Nous pouvons constater que l'apport de la DS est positif dans bien des domaines de *soft security*. Elle a permis une plus grande coopération entre l'UE et les autorités de Kaliningrad et a contribué à une approche régionale de certains problèmes de l'enclave grâce à un dialogue fructueux et au soutien d'organismes régionaux qui n'étaient pas autant sollicités auparavant. Elle s'est attaquée à des problèmes concrets et s'implique dans des thématiques très diverses. Sur la base de ce constat Kaliningrad constitue-t-elle pour

¹⁷⁴ Northern e-Dimension Action Plan.

¹⁷⁵ Le but de l'Euro-faculté de Kaliningrad est d'améliorer les méthodes d'enseignement dans les facultés de droit et de sciences économiques.

autant une région pilote dans les faits ? L'enclave est-elle réellement le laboratoire de la dimension septentrionale permettant d'entrevoir une nouvelle approche des relations entre l'UE et la Russie ? La DS est-elle pleinement efficace au sein de l'enclave ? Nous ne pouvons l'affirmer entièrement. Nous sommes d'avis que la DS ne permet pas, ou du moins insuffisamment, de régler certains dossiers qui, à nos yeux, constituent les problèmes fondamentaux de l'enclave. Ces questions, parmi lesquelles celles de la mise en place des réseaux de transport, de l'approvisionnement énergétique et de la circulation des personnes, sont insuffisamment traitées par la DS, et plutôt que de contribuer à l'intégration de Kaliningrad, la façon dont elles sont gérées et dont elles évoluent actuellement contribue plutôt à son isolement. Les problèmes d'environnement, de santé ou de formation sont certes des problèmes essentiels, mais même s'ils sont bien gérés dans le cadre d'un processus d'intégration et de coopération transfrontalière, la résolution de ces questions ne permettra pas de sortir la région du marasme dans lequel elle se trouve. Si l'on veut permettre l'essor de Kaliningrad, il faut avant tout éviter de l'isoler par la mise en place de frontières Schengen strictes, trouver une solution au problème de l'approvisionnement énergétique de l'enclave et éviter de l'isoler des grands couloirs autoroutiers de l'espace baltique qui sont en phase de construction.

La prochaine et dernière partie de la présente recherche sera par conséquent consacré aux arguments que l'on peut opposer au discours selon lequel la DS seule permettra de régler les problèmes de l'enclave ; l'appréciation doit être plus nuancée et il est à vrai dire difficile aujourd'hui de se prononcer sur la direction que prend la région. Cette partie sera divisé en deux sous-chapitres. Le premier sera consacré à la politique intérieure russe et s'interrogera d'une part sur la conception de Moscou du processus de régionalisation dans la perspective de la DS et d'autre part sur les tendances centralisatrices prônées depuis 2000 par le Kremlin qui s'opposent au discours régionaliste de la DS et au projet de région-pilote. Le second sera consacré aux trois thématiques susmentionnées, que nous considérons comme particulièrement cruciales pour l'avenir de l'enclave. Le but sera de montrer que la

gestion actuelle de ces questions n'invite pas nécessairement à l'optimisme et ne s'inscrit pas dans une perspective intégrationniste et régionaliste mais contribue plutôt à l'isolement de l'oblast.

QUATRIEME PARTIE

Quelles perspectives pour Kaliningrad ?

Les traditions politiques russes comme obstacle au processus de régionalisation

Si la voie de la régionalisation est considérée par beaucoup comme idéale pour intégrer la Russie dans le Nord de l'Europe, un certain nombre d'obstacles se dressent devant l'optimisme affiché. Ils tiennent notamment aux traditions et à l'histoire politiques de la Russie, ainsi qu'à sa structure étatique.

La structure de la Fédération de Russie

La Russie est composée de 89 sujets¹⁷⁶, c'est-à-dire 89 entités politiques formant une fédération. Depuis sa naissance au début des années 1990, la Fédération de Russie est l'objet de luttes de pouvoir intestines entre le gouvernement central et les régions. Si l'URSS constituait un Etat très centralisé malgré l'étiquette fédérative qu'elle se plaisait à revendiquer, le nouvel Etat russe s'est rapidement développé en un Etat dominé par ses régions. Quatre étapes cruciales sont à l'origine de ce phénomène. Premièrement le Traité fédéral du 31 mars 1992 qui accorde aux républiques de très larges compétences ainsi que le choix de ses institutions¹⁷⁷. Deuxièmement la Constitution de 1993 qui affirme l'égalité des 68 sujets restants avec les républiques en leur reconnaissant le pouvoir législatif¹⁷⁸. Troisièmement, la loi du 5 décembre 1995 qui met en

¹⁷⁶ On distingue parmi les 89 sujets 21 républiques, 6 territoires (kraï), 49 régions (oblast), 2 villes d'importance fédérale (Moscou et Saint-Petersbourg), une région autonome et 10 arrondissements (okroug) autonomes.

¹⁷⁷ Certaines, notamment les républiques du Tatarstan et du Bachkortostan se sont dotées d'un président élu au suffrage universel direct.

¹⁷⁸ Anne GAZIER, « La mise au pas des régions russes ? La réforme

place l'élection des chefs des exécutifs régionaux, nommés jusqu'alors par le Président de la Russie, et accorde ainsi aux gouverneurs la même légitimité populaire que celle des présidents de républiques. Ce changement est bien évidemment crucial puisqu'il n'assujettit plus les gouverneurs au Président, mais leur accorde au contraire une grande indépendance dont ils sauront user et abuser¹⁷⁹. Dernière étape enfin, la conclusion entre 1994 et 1998, de traités dits bilatéraux entre la Fédération et une quarantaine de sujets qui, s'ils avaient pour objectif initial de délimiter les compétences accordées à chaque entité, ont surtout renforcé le pouvoir des régions en échange de leur loyauté à l'égard du pouvoir central¹⁸⁰. Cette pratique a abouti à la constitution d'une Fédération asymétrique au sein de laquelle les règles régissant les rapports avec le centre différaient d'un sujet à l'autre. Cette asymétrie a renforcé les disparités entre régions et empêché la formation d'un espace juridique commun. Pour Natalia Lapina, on peut ainsi légitimement parler de véritables régimes politiques régionaux. Cette situation fit même craindre un certain temps la dissolution de la nouvelle Russie, tant la faiblesse de l'Etat central était patente et le pouvoir de certaines régions croissant. S'il n'en fut rien, le chaos des années 1990 engendra néanmoins de vives tensions avec certaines régions à tendance sécessionnistes. Si le cas de la Tchétchénie est le plus médiatisé en raison de la guerre tragique qui s'y déroule encore, d'autres régions s'engagèrent dans un bras de fer avec Moscou, en particulier la République du Tatarstan.

La voie dans laquelle s'était engagée le pouvoir fédéral ne lui permit pas d'inverser la tendance, c'est-à-dire de recouvrer son autorité et de rétablir l'ordre constitutionnel. Andreas Wenger estime que chacun des 42 traités bilatéraux conclus violait la

institutionnelle de Vladimir Poutine », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, p. 4.

¹⁷⁹ Cette loi, en faisant entrer les gouverneurs et présidents de républiques à la Chambre haute du Parlement fédéral, le Conseil de la Fédération, leur a également accordé l'immunité parlementaire.

¹⁸⁰ Le gouvernement fédéral a conclu un traité bilatéral avec l'oblast de Kaliningrad en 1996. Brian VITUNIC, op. cit., p. 11.

constitution d'une manière ou d'une autre¹⁸¹ : dans certains d'entre eux, des domaines de compétence exclusive de la Fédération selon la Constitution (art. 71) relevaient des compétences partagées¹⁸² ; dans d'autres, des domaines de compétences partagées (art. 72 de la Constitution) relevaient de compétences exclusives des régions¹⁸³. Cette situation créa un précédent puisque selon le Ministre russe de la Justice en place en 1999, 50'000 projets de lois étaient alors contraires à la Constitution ou aux lois fédérales¹⁸⁴. Le centre a, durant la dernière décennie du XX^{ème} siècle, perdu tout contrôle sur ses régions.

Ainsi, si l'on est passé d'un fédéralisme fictif à un fédéralisme réel quoiqu'asymétrique, la transformation s'est faite au détriment de l'Etat central, résultant quasiment en l'émergence d'une confédération. La Russie, sous tous les régimes politiques qu'elle a connus, s'est toujours appuyée sur un Etat fort et centralisé. Elle n'a pas de tradition fédéraliste, contrairement à l'Europe occidentale qui connaît cette organisation de l'Etat depuis des lustres. Dans la pensée politique russe la puissance de l'Etat se mesure à l'aune du pouvoir qu'il est capable de monopoliser, et non à sa capacité à le déléguer et à l'administrer¹⁸⁵. C'est la culture politique russe, née de ses expériences récentes et lointaines, qui a forgé la conception négative qu'on s'y fait aujourd'hui du fédéralisme et par extension, de la régionalisation.

¹⁸¹ Andreas WENGER, *Engaging Russia and its Regions : Challenges and Opportunities for the West*, Zurich, ETH-Zentrum-Center for Security Studies and Conflict Research, 2001, p. 38.

¹⁸² Les traités conclus avec le Tatarstan ou l'Ossétie du Nord par exemple leur accordait des droits en matière de défense et d'intégrité territoriale. Celui conclu avec la république de Touva autorisait le parlement régional à déclarer la guerre. D'après Lyndelle D. FAIRLIE, Alexander SERGOUNIN, op. cit., p. 162.

¹⁸³ Ibid., p. 162.

¹⁸⁴ Andreas WENGER, op. cit., p. 29.

¹⁸⁵ Jeronim PEROVIC, *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft : Chancen und Gefahren des Regionalismus für Russland*, Bern, Peter Lang, 2001, p. 116.

La régionalisation en Russie

Dans les pays d'Europe occidentale le processus de régionalisation est en principe considéré comme un phénomène positif intimement lié au processus d'intégration qui ne met pas en danger la souveraineté de l'Etat. En Russie, comme l'écrit Andreas Wenger, le processus de régionalisation est connoté négativement pour des raisons historiques. « *Only a strong state, so the conventional wisdom held for centuries goes, could keep together the many territories and ethnic groups of the vast Russian Empire. An increase in power at the periphery meant an increased danger to the unity of the state. Decentralization and local authority were accepted only in so far as they were pragmatic [...]*¹⁸⁶ ». Cette perception de l'organisation de l'Etat n'a pas changé depuis 1990, malgré les pouvoirs accrus dont se sont doté les régions. Ainsi le concept de régionalisation est employé en Russie pour décrire deux phénomènes : d'une part la désintégration des structures de l'Etat central et d'autre part la formation d'entités infra-étatiques indépendantes politiquement et économiquement- les régions. On a tendance à estimer en Russie que la régionalisation ne peut être réalisée qu'au détriment de l'Etat central. En développant leur identité régionale, les régions ne chercheraient qu'à accroître leur autonomie dans le but de protéger leurs propres intérêts. Il faut certes admettre qu'au regard de la courte histoire de la Fédération de Russie, cette interprétation ne peut être totalement rejetée. Il en résulte en tous les cas une conception totalement différente, en Europe occidentale et en Russie, de la régionalisation, ce qui constitue un obstacle dans la perspective d'une approche régionaliste des relations entre l'UE et la Russie dans les zones frontalières. Malgré ses déclarations d'ouverture et le concept de région pilote avancé pour définir Kaliningrad, Moscou reste très attaché à un pouvoir central fort et à un respect strict de la souveraineté et de la territorialité. Comme l'explique Hiski Haukkala, « *whereas the EU can be seen as moving towards a post-*

¹⁸⁶ Andreas WENGER, op. cit., p 28.

*modern and post-sovereignty political system, the Russian project is still very modern in its essence*¹⁸⁷ ».

Cette vision de l'Etat n'est pas compatible avec l'approche prônée par l'UE dans le cadre de la DS car elle est en contradiction avec l'essence même du projet. Une mise en œuvre efficace de la DS à Kaliningrad nécessiterait l'octroi par Moscou de pouvoirs plus larges aux autorités régionales afin qu'elles puissent être partie prenante aux négociations qui les concernent directement. Or, bien qu'il ait qualifié l'enclave de région pilote, ce qui pouvait laisser croire à une plus grande autonomie pour la région, le Kremlin n'est pas prêt à franchir cette étape, traumatisé par les luttes menées depuis des années face aux régions. Au contraire la tendance est plutôt inverse : depuis l'arrivée au pouvoir de M. Poutine en 2000, des réformes visant à une recentralisation du pouvoir ont été entreprises. En tentant de réinstaurer l'autorité du gouvernement fédéral, Vladimir Poutine s'est donné pour tâche de réduire les marges de manœuvre des régions et de les mettre au pas. Cette politique constitue à la fois un obstacle à la politique de régionalisation envisagée pour l'espace baltique dans le cadre de la dimension septentrionale et une contradiction avec le discours tenu par le gouvernement central au sujet de Kaliningrad depuis 2000.

Les réformes centralisatrices de Vladimir Poutine

La centralisation constitue, nous l'avons vu, une tradition politique en Russie. Au cours de la dernière décennie du XX^{ème} siècle, elle a été mise à mal par l'émergence des régions sur la scène politique qui ont osé défier les autorités fédérales. L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine coïncide avec la volonté de ces dernières de reprendre en main les régions et d'y faire exécuter les politiques et respecter les décisions du pouvoir central. Pour employer les termes

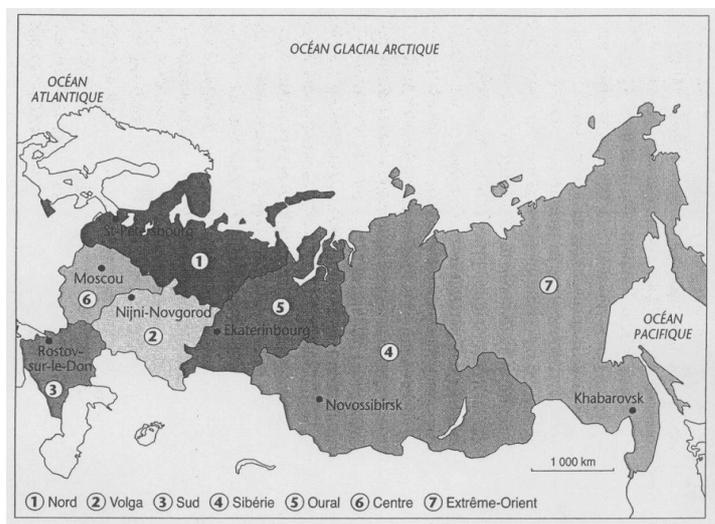
¹⁸⁷ Hiski HAUKKALA, « Two reluctant Regionalizers ? The European Union and Russia in Europe's North », *Programme on the Northern Dimension of the CFSP*, The Finnish Institute of International Affairs, Upi Working Papers 32, 2001., pp. 8-9.

mêmes du Président, il s'agit de rétablir la *verticale du pouvoir*, c'est-à-dire une hiérarchisation de l'autorité.

Pour rétablir cette verticale du pouvoir et limiter l'influence des régions et de leurs représentants, Vladimir Poutine a entrepris plusieurs réformes, dont les plus importantes sont au nombre de deux.

La création de sept districts fédéraux

Afin de mieux contrôler les autorités régionales et coordonner les administrations fédérales en place dans les régions, Vladimir Poutine a procédé au redécoupage du pays en sept grands districts¹⁸⁸, à la tête de chacun desquels a été nommé un représentant du Président ou superpréfet :



Source¹⁸⁹

¹⁸⁸ Ces sept districts sont le Centre, le Nord-Ouest, le Sud, la Volga, l'Oural, la Sibérie et l'Extrême Orient. Ils correspondent aux districts militaires et regroupent entre 6 et 8 sujets de la Fédération.

¹⁸⁹ Marie MENDRAS (sous la direction de), *Comment fonctionne la Russie ? Le*

Chargés en premier lieu de veiller à la conformité des actes régionaux avec la Constitution, les superpréfets sont parvenus, par le truchement du ministère de la Justice et de la Prokouratura¹⁹⁰, disposant d'antennes dans les régions, à faire modifier ou annuler des textes législatifs non conformes au droit fédéral. Placés sous l'autorité directe du Président, ils ont également pour mission de redonner à la Fédération le plein contrôle de ses organes territoriaux tombés aux mains des autorités régionales au cours des dix années précédentes. Enfin les superpréfets ont pour rôle de tenir les autorités fédérales informées des activités des régions et de leurs dirigeants.

Si l'efficacité du rôle des représentants du Président a été mise en doute, notamment en raison de l'absence de définition précise de leurs missions¹⁹¹ et du manque de pouvoir décisionnel qui leur est accordé, il est incontestable qu'ils contribuent à réduire les pouvoirs des régions, notamment en ce qui concerne leurs relations extérieures. Selon la plupart des spécialistes, ce nouveau découpage administratif a pour conséquence de réduire, pour les régions frontalières, les opportunités de coopération transfrontalière avec des pays tiers¹⁹².

L'affaiblissement du statut des autorités régionales

Le deuxième axe des réformes poutiniennes visant à mettre en branle le pouvoir des responsables régionaux touche aux prérogatives dont jouissent ces derniers. Vladimir Poutine est parvenu à faire adopter par la Douma une loi visant à modifier la composition du Conseil de la Fédération, la chambre haute du Parlement fédéral. Composé jusqu'alors de deux membres par sujet de la Fédération, dont le Président de l'exécutif régional¹⁹³, le Conseil de la Fédération présentait pour Vladimir Poutine deux

politique, le bureaucrate et l'oligarque, Editions Autrement, Paris, 2003, p. 83.

¹⁹⁰ C'est-à-dire le Parquet.

¹⁹¹ Marie MENDRAS, op. cit., p. 90.

¹⁹² Lyndelle D. FAIRLIE, Alexander SERGOUNIN, op. cit., p. 173.

¹⁹³ C'est-à-dire les gouverneurs et les présidents de républiques.

grands inconvénients : il procurait à ces derniers d'une part un pouvoir important dans le processus législatif au niveau fédéral et leur accordait d'autre part l'immunité parlementaire. Désireux de mettre fin à cette situation et prétextant notamment l'atteinte à la séparation des pouvoirs que présentait une telle composition de la Chambre haute, Vladimir Poutine les a dépossédés de leur siège au Conseil de la Fédération¹⁹⁴, leur retirant ainsi leur immunité parlementaire.

Vladimir Poutine est également parvenu à réduire l'autorité des gouvernements régionaux par le biais d'une loi lui permettant de dissoudre, certes sous certaines conditions restrictives, les organes législatifs des sujets de la Fédération, ainsi que de destituer les chefs des exécutifs régionaux.

Quelle influence ont eu ces réformes sur l'enclave de Kaliningrad ? Ont-elles un impact sur l'avenir de la région ? C'est à ces questions que nous tentons de répondre à présent.

Les effets des réformes de Vladimir Poutine à Kaliningrad

La mise en place de sept districts fédéraux a eu pour conséquence l'intégration de l'oblast de Kaliningrad dans le district du Nord-Ouest, dont la capitale est Saint-Pétersbourg. Cette nouvelle donne constitue une perte d'influence des autorités régionales puisqu'elle crée un cadre administratif supplémentaire placé sous la tutelle du Président. Les gouverneurs ne disposent ainsi plus de relais direct avec le Président : « à quelques exceptions près, ces derniers n'ont plus directement accès au Président en dehors des réunions trimestrielles du Conseil d'Etat. Leurs relations avec les plus hauts responsables fédéraux doivent désormais passer par

¹⁹⁴ « Selon la nouvelle procédure, le Conseil de la Fédération comprend deux représentants de chaque sujet de la Fédération choisis de la manière suivante : un représentant de l'organe représentatif, élu par celui-ci pour la durée de sa législature ; un représentant de l'organe exécutif, nommé par le chef de l'exécutif du sujet de la Fédération pour la durée de son mandat, l'organe représentatif pouvant s'opposer à cette nomination à la majorité des deux tiers. » in Anne GAZIER, op. cit., p. 8.

l'intermédiaire des superpréfets et des administrations de district¹⁹⁵ ».

Si les représentants du Président n'ont pas de réel pouvoir décisionnel, ils ont néanmoins une grande influence sur la politique régionale et en tracent les grandes lignes, en concertation avec le Président. Or, dans le cas du district du Nord-Ouest, le superpréfet en place jusqu'en mars 2003, le général Viktor Tcherkesov¹⁹⁶, un protégé de Vladimir Poutine, était considéré comme opposé au processus de régionalisation prôné par la dimension septentrionale, « *le plan stratégique de développement du district fédéral du Nord-Ouest étant en effet peu porté sur l'idée d'interdépendances ou d'intégration régionale avec les pays d'Europe du Nord¹⁹⁷ ».* En outre le Président a créé les postes d'Ambassadeur spécial et de Représentant spécial du Président à Kaliningrad¹⁹⁸.

Ce redécoupage administratif et la dépendance accrue à l'égard de Moscou qui en a découlé ont suscité beaucoup d'irritation dans l'oblast, et l'idée d'un huitième district, celui de Kaliningrad, a souvent été évoquée au sein des élites locales. Ce projet est toutefois inconcevable dans la réalité politique actuelle de la Russie. Dans le même ordre d'idée, certains leaders de l'oblast ont émis le souhait de voir octroyé à la région le statut de république, qui accorde bien plus d'indépendance aux autorités régionales que celui d'*oblast* et pourrait effectivement constituer une solution. Or le Kremlin y est fortement opposé ; les relations entre le centre et les républiques ont toujours été extrêmement tendues, certaines d'entre elles menant pratiquement une existence d'Etat dans l'Etat. Le Kremlin ne veut pas donner naissance à de tels conflits avec

¹⁹⁵ Marie MENDRAS, op. cit., p. 84.

¹⁹⁶ Viktor Tcherkesov a été remplacé en mars 2003 par Valentina Matvienko, en charge jusqu'alors des affaires sociales au niveau fédéral. Elue gouverneur de Saint-Pétersbourg en septembre 2003, elle a laissé sa place à M. Ilya Klebanov.

¹⁹⁷ Anaïs MARIN, « La dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord », in Dov LYNCH (edited by), *EU-Russian Security Dimensions*, Institut d'études de sécurité, Occasional Papers, n° 46, Paris, July 2003, p. 56.

¹⁹⁸ Hanne-M., BIRCKENBACK, Christian WELLMANN (eds.), *The Kaliningrad Challenge : Options and Recommendations*, Kiel Peace Research Papers, Lit Verlag, Münster, 2003, p. 91.

Kaliningrad en lui octroyant un statut qui ouvrirait la voie au séparatisme. Au contraire, le gouvernement Poutine a plutôt émis des propositions centralisatrices, et par là même contradictoires, notamment celle de soumettre l'oblast à l'autorité directe du Président. Par ailleurs, en contribuant à l'élection d'un gouverneur à sa botte, Vladimir Poutine s'est acquis une influence importante dans la région et a mis à mal toute voix discordante au sein des autorités régionales.

Cette situation met en lumière les contradictions du Président Poutine dans sa politique à l'égard de Kaliningrad. Prônant, par l'octroi du statut de région pilote à l'oblast, l'intégration et la régionalisation comme modèle pour les relations futures entre l'UE et les régions du Nord-Ouest russe, il ne permet pas pleinement, dans la pratique, le développement de Kaliningrad par la voie de la coopération car il n'est pas prêt à céder du terrain aux autorités régionales. Même en 2004, il semble que la politique de Moscou dans l'oblast soit marquée par une certaine indifférence. Pour bien des spécialistes, cela ne s'explique-t-il pas par le fait que le Kremlin a davantage intérêt à disposer d'un oblast de Kaliningrad pauvre plutôt que riche et prospère ?

Les réticences de Moscou et son discours quelque peu contradictoire ne sont pas les seules raisons qui remettent en question l'efficacité d'une politique d'intégration dans l'enclave de Kaliningrad. Certains problèmes concrets, nous allons le voir, ne sont guère adaptés à une telle approche.

Les pierres d'achoppement

Si certaines questions semblent pouvoir être réglées de façon positive dans le cadre d'une approche régionaliste et dans le cadre d'une coopération interétatique et interinstitutionnelle, d'autres restent figées dans un dialogue rigide et constituent de sérieux dangers pour l'avenir de la région, faisant courir le risque d'un isolement plus prononcé de l'oblast. Nous avons distingué trois dossiers particulièrement sensibles : la circulation des personnes, l'approvisionnement énergétique et les réseaux de transport. Si ces trois dossiers ne sont pas gérés dans l'intérêt de l'enclave, un

développement positif de Kaliningrad n'est pas envisageable car l'essor de la région, tant souhaité par l'UE, n'est réalisable que si l'oblast dispose d'un contexte économique favorable et d'infrastructures adéquates.

La circulation des personnes

Nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises, un des problèmes les plus concrets que pose à Kaliningrad l'élargissement de l'UE est celui des nouvelles frontières Schengen. Si, à moyen ou à long terme, elle ne constitue pas le problème majeur de l'enclave ni celui qui risque d'isoler le plus la région ou de mettre le plus en danger son avenir, la question des nouvelles frontières de l'Union a fortement médiatisé Kaliningrad et placé l'enclave au cœur des rencontres entre l'UE et la Russie durant l'année 2002. L'obligation pour la Pologne et la Lituanie, en vue de l'adhésion, d'imposer des visas aux ressortissants russes, y compris à ceux de Kaliningrad, a des implications majeures pour le transit et la circulation des personnes à Kaliningrad : en 2001 960'000 personnes faisaient, dans un sens ou dans l'autre, le voyage entre Kaliningrad et le reste de la Russie en train, 620'000 en voiture¹⁹⁹. Cette exigence des visas pose bien évidemment d'importants problèmes car une grande partie de la population, vivant du commerce transfrontalier et contrainte à des déplacements fréquents, se verrait privée de son activité économique. Une immense majorité de la population serait également privée de la possibilité de se déplacer vers la grande Russie en raison du coût exorbitant que peut représenter pour un citoyen russe l'obtention d'un visa Schengen. La situation exceptionnelle de Kaliningrad justifierait une certaine flexibilité de Bruxelles sur la question, mais l'UE s'est toujours refusée à une entrée en matière sur un éventuel adoucissement de ses frontières Schengen à Kaliningrad, craignant, en cas de dérogation accordée à l'enclave, la transformation de l'oblast en plaque tournante de l'immigration clandestine vers l'Europe. Schengen ne se négocie

¹⁹⁹ Heinz TIMMERMANN, « Die Bedeutung der EU-Erweiterung für Kaliningrad », *Internationale Politik*, octobre 2002, p. 25.

pas et la situation de Kaliningrad implique au contraire des frontières efficaces, c'est-à-dire imperméables, afin d'assurer la sécurité intérieure de la nouvelle Union : telle est la position de Bruxelles.

Cette position tranchée, bien qu'elle soit justifiable, place l'UE dans une contradiction et révèle la particularité du cas Kaliningrad ainsi que la difficulté pour Bruxelles d'adopter une position cohérente. En effet, l'imposition de frontières strictes se heurte à l'approche régionaliste de la DS et au « dépassement des frontières » qu'elle prône. L'UE encourage d'une part l'intensification de la coopération et le recours aux réseaux d'échanges, et d'autre part y met un frein en hérissant des barrières douanières rigides. La question est de savoir laquelle des deux approches prend l'ascendant. Selon Pertti Joenniemi, « *the balance changed among the 2 potentially contradictory goals. The aim articulated for example in the context of the ND of doing away with all divisive borders has been discarded in favour of the goal of the EU placing top priority on protecting itself against the risk of chaos, i.e. the drawing of strict and divisive bordering*²⁰⁰ ».

Moscou s'est d'entrée refusé à l'imposition de visas à ses ressortissants souhaitant rejoindre le reste de la Russie par la Lituanie et la Lettonie. Un des arguments des autorités russes a été de dire qu'en imposant des visas, l'UE restreignait la liberté de mouvement « à l'intérieur » de la Russie et violait la Déclaration universelle des Droits de l'homme selon laquelle « *toute personne a le droit de quitter un pays, y compris le sien, et le droit d'y revenir*²⁰¹ ». L'objectif à long terme du Kremlin est d'obtenir l'abolition des visas entre la Russie et l'UE. L'exigence d'un visa pose par ailleurs, outre celui de son coût, d'autres problèmes pratiques à Kaliningrad, notamment ceux de l'instance de délivrance²⁰² et des passeports internationaux²⁰³.

²⁰⁰ Pertti JOENNIEMI, op. cit., p. 174.

²⁰¹ Vincent LAMANDE, Emmanuel LEFEBRE, op. cit., p.44.

²⁰² Aucun Etat membre de l'UE n'a de consulat à Kaliningrad. Seuls la Pologne et la Lituanie en ont ouvert un.

²⁰³ Une grande partie des citoyens russes ne dispose en effet pas d'un passeport international mais ne possède qu'un passeport interne, héritage de l'époque

La question de la circulation des personnes entre Kaliningrad et le reste de la Russie a ainsi fait l'objet d'intenses négociations et de très vives tensions tout au long de l'année 2002, la Russie menaçant à plusieurs reprises Bruxelles de mesures de rétorsion si ses revendications n'étaient entendues. Les négociations ont entraîné des attitudes bien éloignées de la sérénité envisagée dans le cadre de la DS et des concepts entourant le qualificatif de région pilote, chaque partie défendant sa position de manière passionnée dans le plus strict respect de la notion de souveraineté. Cet épisode atteste de la difficulté de dépasser, sur certaines questions sensibles, l'approche traditionnelle des questions de territorialité et de souveraineté. Malgré leurs divergences, l'UE et la Russie sont tout de même parvenues à un accord lors du sommet qui les a réunis à Bruxelles le 11 novembre 2002 et au cours duquel le point de vue de la Lituanie a également été entendu. La solution trouvée semble prendre en compte les positions des trois parties. La déclaration commune prévoit en effet l'introduction à partir du 1^{er} juillet 2003 de documents facilitant le transit (FTD) pour les Russes voyageant entre Kaliningrad et le reste de la Russie. Il s'agit à vrai dire de visas à entrée et sortie multiples²⁰⁴ d'un coût très modeste. L'accord prévoit deux types de documents :

- un *document facilitant le transit* à multiples entrées pour le voyage par voie terrestre, pouvant être obtenu dans un consulat lituanien sur la base d'un formulaire soumis au contrôle et à l'approbation des autorités lituaniennes ;
- un *document facilitant le transit par le rail* (FRTD) pouvant être obtenu sur présentation d'une pièce d'identité lors de l'achat d'un billet de train. Les billets sont refusés aux citoyens russes figurant sur une liste noire fournie par les autorités lituaniennes. Au passage de la frontière

soviétique durant laquelle tout déplacement à l'intérieur du pays était systématiquement enregistré et contrôlé.

²⁰⁴ Moscou refusait le terme de visa.

lituanienne, le FRTD est remis au voyageur qui a interdiction de descendre du train en Lituanie

La Commission a accordé, en février 2003, 12 millions d'euros à la Lituanie pour lui permettre de mettre en place la nouvelle procédure relative aux documents facilitant le transit.

Que penser de ce compromis ? Quelle partie en a tiré le plus d'avantages ? Le premier élément sur lequel il nous semble important d'insister est le caractère provisoire de la solution envisagée²⁰⁵. Le compromis trouvé devrait en effet être réexaminé fin 2004 et certains problèmes resurgiront alors. Dans l'accord conclu à Copenhague, la Lituanie s'engage à accepter les passeports internes des citoyens russes jusqu'à fin 2004, date à partir de laquelle seuls les passeports internationaux seront reconnus. Cette condition pourrait se révéler problématique tant les lenteurs de la bureaucratie russe sont notoires : une grande partie des citoyens russes ne sera vraisemblablement pas encore en possession d'un passeport international à l'échéance de la date butoir.

Bien d'autres propositions ont été émises dans l'accord mais il est difficile de se prononcer sur l'éventualité de leur mise en œuvre future. La Russie proposait la création d'une liaison ferroviaire à grande vitesse et sans arrêt, et donc sans visa, pour les voyageurs russes ; cette proposition a été refusée par l'UE qui, en contrepartie, a promis une étude de faisabilité sur la question. En outre, l'UE a promis d'envisager la possibilité d'abolir les visas pour les ressortissants russes à la condition que Moscou signe des accords de réadmission de ses immigrés clandestins arrêtés sur le territoire de l'Union, ce qu'elle refuse pour l'heure. L'abolition des visas nous semble encore très lointaine et la promesse de l'UE semble relever davantage de la rhétorique que d'une réalité tangible. Enfin, même si la Russie s'est déclarée favorable à l'ouverture, à Kaliningrad, de consulats de pays membres de l'UE ou de pays

²⁰⁵ « *The Russian Federation took note of the European Union's intention to review the operation of the FTD scheme no later than 2005.* » *Joint Statement on Transit between the Kaliningrad Region and the Rest of the Russian Federation*, §9, Bruxelles, 11 novembre 2002.

candidats, l'infrastructure consulaire est aujourd'hui encore insuffisante dans l'oblast et pose par conséquent des problèmes pratiques.

Le compromis de Copenhague était avant tout important politiquement car, dans une période de tension entre l'UE et la Russie, il a permis aux deux parties de trouver un accord provisoire avant l'élargissement. Sur le plan du contenu il n'est pas pleinement satisfaisant car il ne règle pas tous les problèmes mais au contraire repousse leur résolution à une date ultérieure. L'accord montre que les deux parties n'étaient pas prêtes et qu'elles se sont mises à la table des négociations bien trop tard. Les négociations ont fait l'objet de gros marchandages dont le tout le monde semblait a priori satisfait. Toutefois, les négociations semblent plutôt une victoire pour l'UE car même s'ils n'en portent pas le nom, ces documents facilitant le transit constituent des visas dans les faits. Et en contrepartie, elle n'a formulé que des promesses à Moscou. L'UE ne semble pas prête à céder sur les questions relatives aux visas et donc, par prolongement, à sa sécurité intérieure. Le risque est à présent de voir Bruxelles et Moscou se désintéresser à nouveau de la région sans avoir réellement réglé la situation du transit, ce qui contribuerait à l'isolement de l'oblast. Le danger est également que les deux parties, sous prétexte d'avoir réglé la très médiatisée question du transit²⁰⁶, négligent d'autres problèmes tels que les infrastructures de transport, l'approvisionnement énergétique ou encore le développement économique de la région, autant de dossiers vitaux pour l'avenir de l'oblast.

L'approvisionnement énergétique

L'énergie est un des secteurs de compétence de la dimension septentrionale. Le plan d'action 2000-03 souligne la nécessité de « *veiller à la transparence des investissements en infrastructures et des interconnexions afin de garantir la sécurité d'approvisionnement pour tous les pays et de porter l'efficacité et*

²⁰⁶ Question qui, à vrai dire, ne constitue que la partie émergée des nombreux problèmes de l'oblast.

*la concurrence à son niveau le plus élevé possible*²⁰⁷ ». Quant au deuxième plan d'action, il se fixe notamment pour objectif le renforcement de la sécurité de l'approvisionnement énergétique à Kaliningrad²⁰⁸. Toutefois, derrière ces belles intentions se cache une réalité quelque peu préoccupante pour l'enclave : la perspective de se retrouver isolée sur le plan de l'approvisionnement énergétique.

Kaliningrad ne subvient qu'à 20% de ses besoins en énergie, grâce à de petites usines fonctionnant au fuel et au charbon, dont l'acheminement coûte cher et dépend du régime de transit convenu avec la Lituanie et le Bélarus²⁰⁹. L'approvisionnement en électricité dépend quant à lui à plus de 95% d'importations de la Russie et de la Lituanie. Or deux événements liés à l'adhésion de la Lituanie à l'UE sont en passe de bouleverser la situation et pourraient avoir de sérieuses répercussions sur l'enclave : la fermeture de la centrale nucléaire d'Ignalia en Lituanie et la perspective du raccordement des pays baltes au réseau électrique européen.

Si les trois pays baltes sont pauvres en ressources énergétiques et sont ainsi fortement dépendants de la Russie en matière d'importation de pétrole et de gaz, l'Estonie et la Lituanie sont en revanche autosuffisantes en matière de production d'électricité. La Lituanie est même exportatrice d'électricité, puisqu'elle vend environ un tiers de sa production à l'étranger, principalement à des pays issus de l'ex-URSS²¹⁰, auxquels elle est reliée dans le cadre du système électrique unifié (UPS)²¹¹. Quelque 80% de l'électricité lituanienne est produite par la centrale nucléaire d'Ignalia, située à l'Est du pays. La centrale constitue une source d'approvisionnement très importante pour Kaliningrad. Or la

²⁰⁷ Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003*, Bruxelles, 14. 06 2000, II § 32.

²⁰⁸ Document de travail de la Commission, *Le deuxième plan d'action pour la dimension septentrionale, 2004-2006*, Bruxelles, 10.06.2003, § 3.6.1.

²⁰⁹ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil : L'UE et Kaliningrad*, Bruxelles, janvier 2001.

²¹⁰ C'est-à-dire ses voisins baltes et le Bélarus, ainsi que l'oblast de Kaliningrad.

²¹¹ Céline BAYOU, « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, p. 18.

Lituanie s'est engagée, en vue de l'adhésion à l'UE, à fermer, en deux étapes, les deux réacteurs de la centrale, considérés comme les plus puissants du monde²¹² : le premier réacteur sera mis hors service en 2005, le second en 2009. C'est donc une importante source d'approvisionnement dont sera privée Kaliningrad, et qui devrait entraîner une forte hausse du prix de l'électricité dans la région, les coûts de production de l'électricité étant considérés comme particulièrement faibles à Ignalia.

Le problème le plus sérieux qui se pose toutefois à Kaliningrad est celui de la perspective du raccordement des pays baltes, et en particulier de la Lituanie, au réseau d'électricité européen UCTE²¹³, qui regroupe vingt-et-un Etats européens, dont, depuis 1997, quatre pays d'Europe centrale²¹⁴. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont rattachés au système électrique unifié (UPS), héritage de l'époque soviétique qui assure l'alimentation électrique de toutes les ex-républiques soviétiques. Toutefois, dès leur indépendance, les pays baltes ont créé, au sein d'UPS, un système d'interconnexion régional intitulé Baltic IPS²¹⁵. Les pays baltes se trouvent à vrai dire à l'intersection de trois réseaux d'électricité, puisque, comme le montre la carte suivante²¹⁶, ils se trouvent également aux confins du réseau scandinave NORDEL :

²¹² 1500 mégawatts chacun. Ibid., p 18.

²¹³ Unit for the Coordination of Transmission of Electricity.

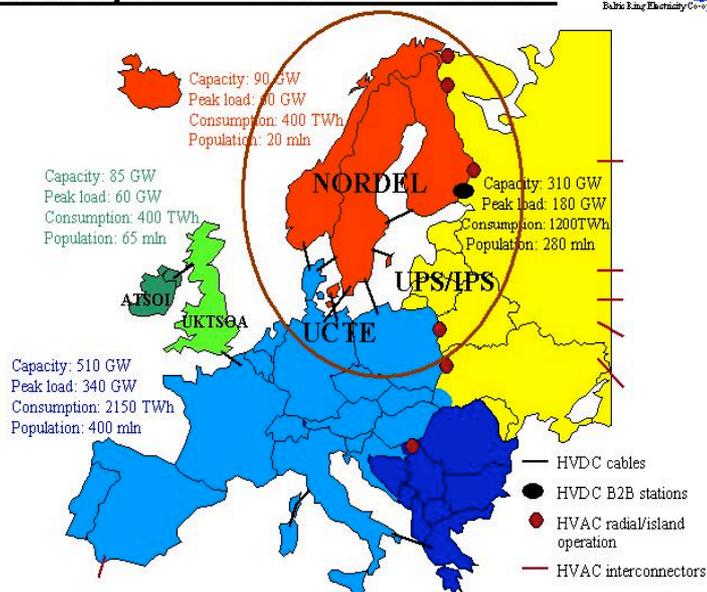
²¹⁴ La Pologne, la Slovaquie, la République tchèque et la Hongrie.

²¹⁵ Interconnected Power Systems.

²¹⁶ Source : www.baltrel.com.

Three Synchronous Areas in the BSR

BALTREL
Baltic Ring Electricity Co-operation



Bien que l'adhésion à l'UE n'oblige pas les républiques baltes à se connecter au réseau électrique européen, cette perspective leur semble la meilleure car elle leur assurerait plus de sécurité en matière d'approvisionnement, une meilleure qualité d'approvisionnement et une plus grande indépendance par rapport à la Russie²¹⁷. Si ce projet ne devrait pas être réalisé avant quelques années, notamment en raison de l'absence de conduite entre la Lituanie et la Pologne²¹⁸ et entre l'Estonie et la Finlande²¹⁹ ainsi qu'en raison de la nécessité d'adapter les centrales baltes aux standards européens, il aura néanmoins de sérieuses répercussions

²¹⁷ Lutz METZ, Michael KRUG, « Aktuelle Probleme der Stromversorgung Kaliningrads », p. 296, in *Die Zukunft Kaliningrads : Konfliktschichten und Kooperationsfelder, Osteuropa*, 2-3 2003.

²¹⁸ Qui permettrait la connexion au réseau UCTE auquel est reliée la Pologne.

²¹⁹ Qui permettrait la connexion au réseau NORDEL auquel est reliée la Finlande.

sur Kaliningrad car il isolera l'oblast du réseau russe en supprimant tout lien direct entre la petite et la grande Russie. La Russie s'oppose catégoriquement à l'éventualité de connecter l'enclave au réseau européen. Si les raisons invoquées sont d'ordre idéologique, Moscou justifie également ce refus par le coût du projet qu'elle estime trop important.

Ainsi, pour pallier cette situation, la construction d'une nouvelle centrale électrique fonctionnant au gaz est en cours à Kaliningrad. A vrai dire le projet n'est pas nouveau puisque l'idée avait déjà circulé dans les années 1970, sans toutefois être menée à bien. Le projet a été relancé en 1991, mais cette fois encore, il n'a pu être réalisé faute de financement. Les autorités prévoient, dans le cadre du projet actuel, la fin de la construction du premier bloc pour 2005, du deuxième pour 2010. Toutefois, de grandes incertitudes planent quant au financement de la construction. En effet, le budget alloué aux travaux s'élève à 486,1 millions d'euros ; or si 23,6% du budget est assuré par les autorités fédérales et régionales ainsi que par des financements privés²²⁰, le reste du financement, soit 76,4% n'est pas garanti²²¹. Cette incertitude financière risque fort de repousser de plusieurs années la mise en route de la centrale et rend préoccupante la question de l'approvisionnement énergétique de Kaliningrad.

Par ailleurs, dans la perspective de la connexion de la Lituanie au réseau UCTE ainsi que dans celle de la construction d'une nouvelle centrale électrique fonctionnant au gaz, il est prévu de construire un deuxième gazoduc reliant la Russie à Kaliningrad ainsi qu'un gazomètre, qui permettrait à Kaliningrad de couvrir environ 60% de ses besoins énergétiques²²². Or, la construction de ce gazoduc est fréquemment remise en cause, notamment en raison

²²⁰ 7% du financement est pris en charge par le budget fédéral, 1,8% par le budget régional et 14,8% par le secteur privé. In METZ Lutz, KRUG Michael, *ibid.*, p. 299.

²²¹ Le document fédéral officiel parle d'« autres sources de financement », *ibid.*, p. 299.

²²² James BAXENDALE, « EU-Russia Relations : Is 2001 a Turning Point for Kaliningrad ? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, Issue 4, Winter 2001, p. 450.

de son coût estimé à 210 millions de dollars, et sa réalisation reste, à ce jour, encore hypothétique.

Si des décisions ne sont pas prises rapidement et si une orientation claire n'est pas définie, la situation de l'enclave pourrait se révéler problématique. Elle pourrait devoir être contrainte de s'approvisionner auprès de pays tiers à des prix plus élevés qu'aujourd'hui. Cette problématique démontre en tous les cas les difficultés de régler cette question dans un cadre coopératif, bien que les organismes supranationaux se préoccupant de la question des ressources et de l'approvisionnement énergétiques ne manquent pas dans la région.

Les réseaux de transport

De même que le secteur énergétique, le secteur des transports est couvert par la dimension septentrionale. Le premier plan d'action indique que l'« *objectif primordial est de promouvoir la mise en place d'un système de transport multimodal pour améliorer les liaisons à l'intérieur de la région et avec les Etats limitrophes de l'Union européenne*²²³ ». Quant au deuxième plan d'action il souligne entre autres la nécessité de poursuivre la réalisation d'un réseau de transport paneuropéen dans les pays partenaires. Le développement des infrastructures de transport est déterminant pour l'essor économique de Kaliningrad. Qu'il s'agisse de ses routes, de ses ports, de son réseau ferroviaire ou de ses postes-frontières, l'oblast dispose aujourd'hui d'infrastructures vétustes qui ne lui permettent pas d'exploiter pleinement son potentiel économique : les goulots d'étranglement par exemple, dont l'élimination constitue une des priorités de la DS dans le secteur du transport, peuvent entraîner des attentes de quatre jours à la frontière polonaise²²⁴. Si elle veut éviter de se retrouver isolée, la région doit

²²³ Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003*, Bruxelles, 14. 06 2000, II § 37.

²²⁴ Bernd-Uwe ZÖLLTER, « Der Ausbau der logistischen Infrastruktur des Gebietes Kaliningrad », p. 314, in *Die Zukunft Kaliningrads : Konfliktschichten und Kooperationsfelder, Osteuropa*, 2-3 2003.

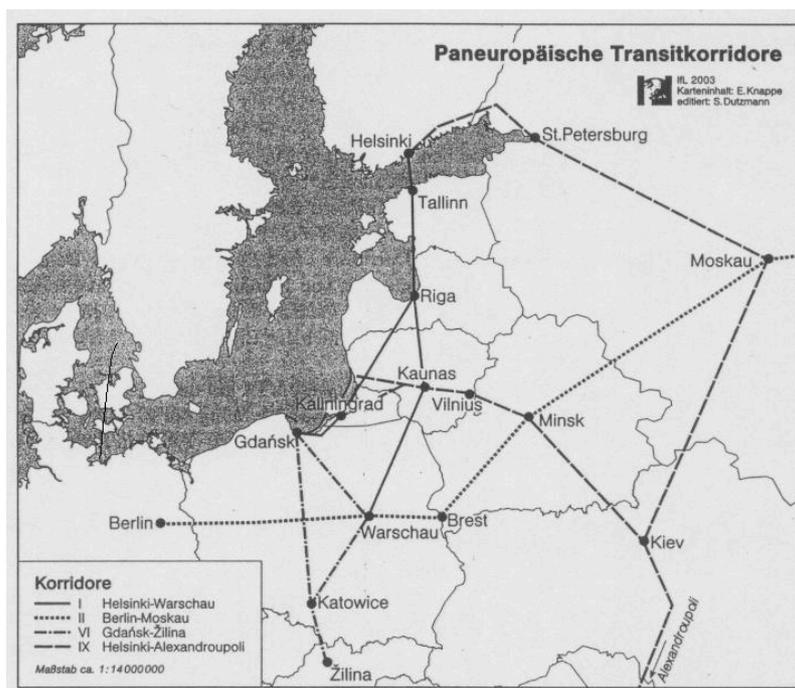
impérativement intégrer les réseaux de transport européen. En effet, en se retrouvant écarté des grands axes autoroutiers de la région baltique, l'oblast verrait lui échapper des sources de revenus importantes et se retrouverait un peu plus en marge encore de ses voisins communautaires. Or, si le secteur des transports est abordé par la DS, la contribution de cette dernière à la mise en place des réseaux se limite à son pouvoir de proposition.

La politique européenne des transports prévoit, entre autres, la mise en place de réseaux de transport transeuropéens (appelés RTE), c'est-à-dire la construction de grands axes autoroutiers, ferroviaires ou fluviaux à travers les pays membres de l'UE. Afin d'éviter de créer de brusques lignes de divisions avec les Etats non membres, il a été décidé d'étendre les RTE à d'autres Etats par le biais d'axes appelés *corridors et zones de transport paneuropéens*²²⁵, financés dans une faible proportion par les programmes TACIS, ISPA, Interreg et Phare.

Comme le montre la carte suivante²²⁶, la région couverte par la DS inclut les corridors I, appelé Via Baltica (Helsinki-Riga-Kaunas-Varsovie) et IX (Helsinki-St-Pétersbourg-Pskov-Kiev-Chisinau-Bucarest-Alexandropolis :

²²⁵ Pour plus d'informations voir <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l24185.htm>.

²²⁶ Bernd-Uwe ZÖLLTER, « Der Ausbau der logistischen Infrastruktur des Gebietes Kaliningrad », p. 317, in *Die Zukunft Kaliningrads : Konfliktschichten und Kooperationsfelder, Osteuropa*, 2-3 2003.

Source²²⁷

Or il est prévu, dans le cadre du corridor I, de mettre en place à Kaunas, un tronçon supplémentaire, appelé Via Hanseatica, reliant Kaunas à Gdansk par Kaliningrad. De même, dans le cadre du corridor IX, il est prévu de construire un axe Kiev-Kaunas d'où deux tronçons supplémentaires seraient mis en place : Kaunas-Klaipeda (Lituanie) et Kaunas-Kaliningrad. Ces ambitieux projets, dont la fin de la construction est prévue pour 2009-2010, pourraient jouer un rôle déterminant pour l'enclave. Le financement constitue le principal facteur d'inquiétude pour Kaliningrad : en effet chaque Etat est responsable du financement des tronçons des RTE

²²⁷ Bernd-Uwe ZÖLLTER, « Der Ausbau der logistischen Infrastruktur des Gebietes Kaliningrad », p. 317, in *Die Zukunft Kaliningrads : Konfliktschichten und Kooperationsfelder, Osteuropa*, 2-3 2003.

traversant son territoire. Or l'enclave dépend des crédits fédéraux en la matière, et les luttes perpétuelles que se livrent sur la question le gouvernement central et les autorités fédérales n'incitent guère à l'optimisme. Le programme fédéral pour le développement de la région (2001-2010) évoque certes la nécessité de rejoindre les RTE, les perspectives restent néanmoins incertaines. Si les travaux de la Via Hanseatica ne sont pas menés à terme, l'enclave se retrouvera à l'écart des grands axes de transport de la région, et donc des grandes voies commerciales. Or cette perspective n'effraie guère ces voisins : l'enclave peut aisément être contournée par le sud. Ces tronçons ne constituent une priorité que l'enclave ; à elle donc de se donner les moyens de les mettre en place.

Conclusion

Les trois secteurs abordés montrent les limites de la coopération dans le cadre de Kaliningrad. Bien qu'elle soit primordiale dans des domaines tels que l'énergie ou les transports, la coopération est mise à mal, dans le cas de Kaliningrad, par des questions de politique interne qui nuisent à la région. Sur ces questions-là, un isolement semble donc être la perspective la plus probable pour l'enclave. Bien que l'énergie et les transports relèvent des compétences de la dimension septentrionale, ces questions ne sont pas abordées de manière idoine dans le cadre de Kaliningrad. Bruxelles n'a que peu d'influence sur les décisions de Moscou, en particulier dans le domaine des transports ; une fois encore, la clef de la solution se trouve au Kremlin. Ce n'est qu'avec une plus grande volonté et un plus grand engagement de Moscou que l'on pourra véritablement envisager l'avenir de Kaliningrad avec optimisme et dans une véritable perspective d'intégration.

Conclusion

Quarante-cinq années passées sous l'ère soviétique ont radicalement transformé Kaliningrad d'une région sous influence germanique depuis des siècles en une région russophone fermée à toute présence étrangère et vivant presque uniquement de l'industrie militaire.

En 1991, conscient des difficultés qui se profilent à l'horizon, Moscou a accordé à l'enclave le statut de zone économique franche, puis de zone économique spéciale en 1996. Ces facilités n'ont toutefois pas porté leurs fruits. La période 1991-2000 s'est ainsi caractérisée par une politique isolationniste de la part du Kremlin qui a refusé toute ingérence étrangère dans les affaires de l'oblast. Cette attitude n'a laissé qu'une faible marge de manœuvre à l'UE. Quant au cadre institutionnel mis en place entre l'UE et la Russie, il n'est pas idéal pour régler la question de Kaliningrad car il n'aborde pas les relations entre les deux partenaires dans une perspective régionale.

Ce n'est qu'à partir de 2000 qu'un changement s'est opéré, d'abord en provenance de Moscou qui a élevé Kaliningrad au rang de région pilote dans le cadre des relations entre la Russie et l'UE, puis de la part de Bruxelles qui a mis en place une politique communautaire régionale pour le Nord-Est de l'Union : la dimension septentrionale. Cette politique vise à davantage intégrer les régions russes frontalières dans l'espace communautaire en leur permettant de participer activement à des projets de coopération transfrontalière.

Dans le cas de Kaliningrad, la dimension septentrionale a eu des répercussions positives, notamment dans les domaines de l'environnement et de la santé. Celle-ci favorise indéniablement l'intégration de Kaliningrad dans l'espace européen quoiqu'elle ne permette pas seule de régler tous les problèmes de l'enclave. Son efficacité est en effet remise en question par l'attitude de Moscou à son égard et par sa politique à Kaliningrad en général.

Nous avons constaté que, derrière un discours d'ouverture et de coopération dont le symbole le plus tangible est le statut de région-

pilote accordé à l'enclave, le président Vladimir Poutine mène une politique qui va à l'encontre des objectifs affichés. Il prône en effet la coopération, mais poursuit une politique centralisatrice qui réduit considérablement le pouvoir des autorités régionales. Il encourage l'ouverture, mais place à la tête du district du Nord-Ouest un homme opposé au discours intégrationniste de la DS. Il encourage le développement économique de Kaliningrad, mais ne garantit pas le soutien, financier notamment, du gouvernement central sur des questions aussi vitales que l'approvisionnement énergétique et les infrastructures de transport.

Vu sous cet angle, l'avenir de l'enclave de Kaliningrad peut sembler pessimiste puisque la politique de Moscou conduit plutôt à l'isolement de la région. En outre certains spécialistes estiment que le soutien modéré et circonstancié accordé par les autorités fédérales à Kaliningrad s'explique par le fait que celles-ci craignent davantage de voir Kaliningrad riche et prospère, que pauvre et isolé. L'essor de l'oblast pourrait en effet donner naissance à des velléités séparatistes.

Il serait faux toutefois de penser que Bruxelles seule favorise l'intégration tandis que le mauvais rôle serait détenu par Moscou qui freine tout progrès. L'analyse ne peut pas être aussi manichéenne. L'UE a également sa part de responsabilité dans la situation difficile dans laquelle se trouve aujourd'hui Kaliningrad. La Russie a, par exemple, proposé de créer dans le cadre de l'APC un sous-comité traitant uniquement les questions liées à Kaliningrad, C'est pourtant l'UE qui s'y est refusée. De plus, en imposant une frontière Schengen stricte, l'UE tend à s'ériger en forteresse dans une région qui dépend grandement des échanges transfrontaliers.

Que répondre en définitive : isolement ou intégration ? Nous sommes d'avis qu'en quelques années, la situation s'est radicalement améliorée et que la tendance actuelle est à l'intégration mais que néanmoins certains éléments, notamment l'attitude du Kremlin sur la question de la régionalisation, constituent des entraves au succès d'une politique coopérative et intégrationniste. Il est trop tôt pour se prononcer sur le succès futur de la dimension septentrionale à Kaliningrad, mais en tous les cas

cette politique qui favorise les rapports entre l'UE et la Russie constitue une avancée considérable par rapport aux dix années de politique isolationniste qui ont suivi la chute de l'Union soviétique.

Sur la base de cette analyse critique des politiques poursuivies par Moscou et Bruxelles, peut-on continuer à affirmer que l'enclave constitue un modèle de coopération entre l'UE et la Russie ? Nous sommes d'avis que Kaliningrad ne remplit pas encore ce rôle : d'une part, parce que la politique mise en place par Moscou et Bruxelles n'est pas encore pleinement satisfaisante et, que, d'autre part, la situation de Kaliningrad est trop particulière pour pouvoir être transposée dans d'autres régions frontalières russes. Il reste néanmoins que Kaliningrad peut constituer une source d'inspiration pour certains domaines précis de coopération.

Pour clore cette recherche, nous avançons quelques recommandations qui pourraient permettre à l'enclave de se développer et de rattraper le retard qu'elle accuse sur ses voisins :

- Création d'un sous-comité au sein de l'APC qui traiterait uniquement des questions liées à Kaliningrad.
- Signature, dans le cadre de l'APC, d'un protocole additionnel sur Kaliningrad.
- Création d'un fonds de développement pour Kaliningrad financé par les Etats membres participant à la dimension septentrionale²²⁸.
- Rôle plus important accordé aux organisations régionales, en particulier le CEMB.
- Stratégie plus claire et plus cohérente de Moscou à l'égard de Kaliningrad. Il faudrait ainsi mieux définir le concept de région pilote.
- Développement des infrastructures de Kaliningrad (transport, approvisionnement énergétique etc.).

²²⁸ Cette proposition a été émise par un groupe de spécialistes réunis en octobre 2002 à Kiel. « Kaliningrad in Focus : Policy Recommendations in the Perspective of Problem-Solving », Schiff-texte n° 67, *The Kiel International Ad-Hoc Group of Experts on Kaliningrad*, The Schleswig-Holstein Institute of Peace Research, Kiel, octobre 2002, p. 5.

- Extension du programme PHARE à Kaliningrad ; cette proposition a été faite par la Russie et n'a pas été fondamentalement rejetée par la Commission.
- Plus grande flexibilité de la part de Bruxelles, notamment sur la question des frontières Schengen.

Cette énumération, non exhaustive, montre que les tâches qui attendent les deux partenaires sont longues et que Kaliningrad représente un réel défi pour le futur.

Bibliographie

DOCUMENTS OFFICIELS

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil : L'UE et Kaliningrad*, Bruxelles, janvier 2001

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Europe élargie-Voisinage : Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Bruxelles, 11.03.2003

Commission des Communautés européennes, *Document de travail de la Commission, Le deuxième plan d'action pour la dimension septentrionale, 2004-06*, Bruxelles, 10.06.2003

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council; Kaliningrad : Transit*, Brussels, 18.09.2002

Commission of the European Communities, *Joint Statement on Enlargement and EU-Russia Relations*, Brussels, 27.04.2004

Commission Staff Working Staff, *2002 Annual Progress Report on the Implementation of the Northern Dimension Action Plan*, Brussels, 26.11.2002

Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia,
(http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf)

Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003*, Bruxelles, 14.06.2000

Council of the European Union, *Full Report on Northern Dimension Policies*, Brussels, 12.06.2001

Council of the European Union, *The Second Northern Action Plan, 2004-2006*, approuvé par le Conseil Affaires générales le 29 septembre 2003

Delegation of the European Union to Russia, *The EU and Russia : Ever Closer Partners in a Wider Europe*, mai 2003 (http://www.eur.ru/en/images/iText_pict/8/info_pack_eng.pdf)

Document de travail des services de la Commission, *Dialogue sur l'énergie avec la Russie-mise à jour de l'état d'avancement*, Bruxelles, 20.11.2002

European Commission, *A Northern Dimension for the Policies of the Union : An Inventory of Current Activities*, Brussels, Avril 2001

European Union, Regional Policy, *A guide to bringing INTERREG and Tacis funding together*, Luxembourg, 2001

Federalnaya Tselnaya Programma "Rosvitie Kaliningradskoy Oblast'i na period do 2010 goda" (Programme fédéral "Développement de l'oblast de Kaliningrad à l'horizon 2010), Moscou, 7 décembre 2001 (<http://www.gov.kaliningrad.ru/ofederal.php3>)

The Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000 - 2010), (http://www.eur.ru/en/p_245.htm)

OUVRAGES

BAXENDALE, James ; DEWAR, Stephen & GOWAN David (edited by), *The EU & Kaliningrad : Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement*, London, Federal Trust for Education and Research, 2000.

BIRCKENBACK Hanne-M. ; WELLMANN Christian (eds.), *The Kaliningrad Challenge : Options and Recommendations*, Münster, Kiel Peace Research Papers, Lit Verlag, 2003.

BLACK, J. L., *Russia Faces NATO Expansion : Bearing Gifts or Bearing Arms ?*, Lanham, Rowan & Littlefield Publishers, Inc., 2000.

BLANC-NOEL, Nathalie (sous la direction de), *La Baltique : Une nouvelle région en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2002.

BUSYGIN, I. M. ; IVANOV R.F ; SUPONITSKAYA, I. M., *Regiony i Regionalizm v Stranakh Zapada i Rossii* (Régions et Régionalisme en Occident et en Russie), Moscou, Ivi Ran, 2001.

DU CASTEL, Viviane, *De Königsberg à Kaliningrad : L'Europe face à un nouveau « département d'outre-terre » russe sur la Baltique*, Paris, L'Harmattan, 1996.

DWAN Renata & PAVLIUK Aleksandr (edited by), *Building Security in the New States of Eurasia : Subregional Cooperation in the Former Soviet Space*, Armonk, M. E. Sharpe, 2000.

FAIRLIE, Lyndelle D., SERGOUNIN Alexander, *Are Borders Barriers ? EU enlargement and the Russian Region of Kaliningrad*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP n° 13, Helsinki & Berlin, The Finnish Institute of International Affairs & Institut für Europäische Politik, 2001.

HØNNELAND, Geir & BLAKKISRUD Helge (edited by), *Centre-Periphery Relations in Russia. The case of Northwestern Regions*, Burlington, Ashgate Publishing Limited, 2001.

GORODETSKY, Gabriel (edited by), *Russia between East and West : Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, London, Frank Cass, 2003.

KRICKUS Richard J., *The Kaliningrad Question*, Lanham, Rowan & Littlefield Publishers, Inc., 2002.

LYNCH, Dov, *La Russie face à l'Europe*, Cahiers de Chaillot n° 60, Institut d'études de sécurité-Union européenne, Paris, 2003.

MENDRAS, Marie (sous la direction de), *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque*, Paris, Editions Autrement, 2003.

MOSHES, Arkady (edited by), *Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union*, Moscow, Carnegie Moscow Center Report 2003, Carnegie Moscow Center, 2003.

OLDBERG, Ingmar, *Kaliningrad between Moscow and Brussels*, Zurich, ETH-Zentrum-Center for Security Studies and Conflict Research, 2002.

PEROVIC, Jeronim, *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft : Chancen und Gefahren des Regionalismus für Russland*, Bern, Peter Lang, 2001.

PEROVIC, Jeronim, *Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy*, Zurich, ETH-Zentrum-Center for Security Studies and Conflict Research, 2000.

SERGOUNIN, Alexander A. ; RYKHTIK, Mikhail I., *Foreign and Security Policies as a Legal Problem between Center and Regions*, Zurich, ETH-Zentrum-Center for Security Studies and Conflict Research, 2002.

TRENIN, Dmitri, *The End of Eurasia : Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

WENGER, Andreas, *Engaging Russia and its Regions : Challenges and Opportunities for the West*, Zurich, ETH-Zentrum-Center for Security Studies and Conflict Research, 2001.

Die Zukunft Kaliningrads : Konfliktschichten und Kooperationsfelder, Osteuropa, 2-3 2003.

ARTICLES

BAXENDALE, James, « EU-Russia Relations : Is 2001 a Turning Point for Kaliningrad ? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, Issue 4, Winter 2001, pp. 437-464.

BAYOU, Céline, « Les relations Russie-Union européenne : vers quelle intégration ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1025, mai 2002, pp. 4-16.

BAYOU, Céline, « Les Etats baltes et l'UE : un nouveau départ », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1001, janvier 2000, pp. 64-71.

BAYOU, Céline, « Etats baltes : le dilemme de l'ancrage économique », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 438, mars 1999, pp. 35-53.

BAYOU, Céline, « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, pp. 17-29.

BORDACEV, Timofei, « Russlands neue Aussenpolitik und die Europäische Union », *Osteuropa*, 11/2002, pp. 1404-1417.

BROWNING, Christopher, « The Internal/External Security Paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic : The Case of Kaliningrad », *Copenhagen Peace Research Institute*, n°

21, 2002 (<http://www.copri.dk/publications/Wp/WP%202002/21-2002.doc>).

CATELLANI, Nicola, « Short and Long-Term Dynamics in the EU's Northern Dimension », *Copenhagen Peace Research Institute*, n° 41, 2001. (<http://www.copri.dk/publications/WP/WP%202001/41-2001.doc>)

CATELLANI, Nicola, « The Multilevel Implementation of the Northern dimension », in *The Northern Dimension : Fuel for the EU ?*, Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, Helsinki et Berlin, 2001, pp. 54-77.

CHARLOTIN, Carole, « Kaliningrad : le grain de sable dans la mécanique occidentale ? », *Regard sur l'Est*, n°19, janvier-février 2000. (<http://www.regard-est.com/Revue/Numero19/Art-19Kaliningrad.html>)

CHILLAUD, Mathieu ; FACON, Isabelle, « Le rôle de la Russie dans la sécurité européenne », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1025, mai 2002, pp. 31-38.

CRONBERG, Traja, « A Europe without Divides ? The EU-Russia Partnership and the Case of Virtual Borders », *Copenhagen Peace Research Institute*, n° 37, 2002. (<http://www.copri.dk/publications/Wp/WP%202002/37-2002.doc>)

DU CASTEL, Viviane, « La région de Kaliningrad : un test pour la politique du pouvoir central », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 408, avril 1996, pp. 47-65.

FAIRLIE, Lyndelle D., « Will the EU use the Northern Dimension to solve its Kaliningrad Dilemma ? », *Copenhagen Peace Research Institute*, n° 21, 1999. (<http://www.copri.dk/publications/WP/WP%201999/21-1999.doc>)

GAZIER, Anne, « La mise au pas des régions russes ? La réforme institutionnelle de Vladimir Poutine », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, pp. 4-14.

HAUKKALA, Hiski, « Two reluctant Regionalizers ? The European Union and Russia in Europe's North », *Programme on the Northern Dimension of the CFSP*, The Finnish Institute of International Affairs, Upi Working Papers 32, 2001.

HAUKKALA, Hiski, « A Hole in the Wall ? Dimensionalism and the EU's "New Neighbourhood Policy" », *Programme on the*

Northern Dimension of the CFSP, The Finnish Institute of International Affairs, Upi Working Papers 41, 2003.

HEININEN, Lassi, « Ideas and Outcomes : Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative », in *The Northern Dimension : Fuel for the EU ?*, Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, Helsinki & Berlin, 2001, pp. 20-54.

HUISMAN, Sander, « A new European Union Policy for Kaliningrad », Occasional Papers n° 33, *Institut d'études de sécurité*, Paris, mars 2002.

JOENNIEMI, Pertti, DEWAR, Stephen & FAIRLIE Lyndelle D., « The Kaliningrad Puzzle : A Russian Region within the European Union », *Copenhagen Peace Research Institute*, n° 6, 2000.

(<http://www.copri.dk/publications/WP/WP%202000/6-2000.doc>)

JOENNIEMI, Pertti, « Kaliningrad : A Pilot Region in the Russia/Eu Relations », in *The Northern Dimension : Fuel for the EU ?*, Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, Helsinki & Berlin, 2001, pp. 142-187.

LAMANDE, Vincent, LEFEBRE, Emmanuel, « Un nouveau mur pour Kaliningrad ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1025, mai 2002, pp. 39-49.

LAPINA, Natalia, « Les dirigeants régionaux et le pouvoir fédéral : Une suite de compromis », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, pp. 15-24.

MARIN, Anaïs, « Dix ans de relations russo-baltes : Entre ingérence et recherche de stabilité régionale », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2003, pp. 4-16.

MARIN, Anaïs, « La dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord », in LYNCH, Dov (edited by), *EU-Russian Security Dimensions*, Institut d'études de sécurité, Occasional Papers, n° 46, Paris, July 2003.

OJANEN, Hanna, « Conclusions : Northern Dimension : Fuel for the EU's External Relations ? », in *The Northern Dimension : Fuel for the EU ?*, Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, Helsinki & Berlin, 2001, pp. 217-236.

PEROVIC, Jeronim, « Coming Closer or Drifting Apart ? EU-Russia Partnership and EU Enlargement in Eastern Europe », *ETH-Zentrum-Center for Security Studies and Conflict Research*, Zurich, janvier 2003.

THEURINGER, Thomas, « Transport und Verkehr im Integrationsprozess der Ostseeregion », *Osteuropa*, 1/2001, pp. 16-26.

TIMMERMANN, Heinz, « Die Bedeutung der EU-Erweiterung für Kaliningrad », *Internationale Politik*, octobre 2002, pp. 25-33.

TIMMERMANN, Heinz, « Kaliningrad : Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Russland ? », *Osteuropa*, septembre 2001, pp. 1036-1066.

VETTER, Reinhold, « Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union : Kooperationsbemühungen zum Ausgleich zivilisatorischer Unterscheide », *Osteuropa*, février 2000, pp. 144-160.

VITUNIC, Brian, « Enclave to Exclave : Kaliningrad Between Russia and The European Union ».

(<http://www.columbia.edu/cu/sipa/REGIONAL/ECE/vol6no1/enclave.pdf>)

WALLACE, William, « Europe after the Cold War : Interstate Order or Post-sovereign Regional System ? », *Review of International Studies*, 25, Special Issue, December 1999, pp. 201-223.

« Kaliningrad in Focus : Policy Recommendations in the Perspective of Problem-Solving », Schiff-texte n° 67, *The Kiel International Ad-Hoc Group of Experts on Kaliningrad*, The Schleswig-Holstein Institute of Peace Research, Kiel, October 2002.