

LA FAÇADE BALTE ORIENTALE : NOUVEAUX ENJEUX, NOUVEAUX DÉFIS

Tendues depuis l'éclatement de l'URSS en 1991, les relations entre la Russie et ses voisins baltes se sont encore détériorées en 2016. L'accord initié en 2011, qui permettait aux habitants de la région de Kaliningrad de circuler sans visa Schengen dans les régions voisines de Pologne, a été suspendu par Varsovie avant la tenue dans cette ville du sommet de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), les 8 et 9 juillet 2016. À l'issue de celui-ci, l'Alliance annonçait des mesures de renforcement de la présence américaine et atlantique dans les trois États baltes, ce qu'ils demandaient depuis l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014. On est certes loin du scénario-catastrophe imaginé par la BBC¹ mais, comme à chaque étape de cette montée des tensions, on a vu resurgir la menace d'installation de missiles tactiques sur le territoire de Kaliningrad.

Par Jean Radvanyi, professeur à l'INALCO, membre du Conseil scientifique de l'Observatoire franco-russe.

1. «World War Three: Inside The War Room», diffusé en février 2016.

Pourtant, plutôt que l'aventure militaire évoquée à grands cris dans les médias, c'est une autre stratégie qui se dessine à Moscou, peut-être plus redoutable à moyen terme. Recevant, le 12 septembre 2016, Nikolai Tokarev, président de Transneft, Vladimir Poutine, actif promoteur des ports russes de la Baltique, le félicite de sa décision de supprimer, après 2018, tout transit d'hydrocarbures russes par les ports des trois États baltes. Élargie à l'ensemble des marchandises en provenance ou à destination de la Russie, elle renverserait totalement la logique géographique de cette région qui, depuis la création des ports hanséatiques, s'est développée principalement comme interface entre l'Europe du Nord-Ouest et son *Hinterland* russe. Une telle fermeture aurait des conséquences importantes sur l'économie de ces États qui, en dépit de leur intégration européenne, voient leur population et l'activité de leurs ports baisser.

LA MONTÉE DES DÉFIANCES

Les relations entre Russes et Baltes n'ont jamais été sereines. Les récits nationaux des Estoniens, des Lettons et des Lituaniens, même si leur construction joue parfois avec l'objectivité historique, résonnent de trop de traumatismes liés à la tutelle russe. Le narratif historique élaboré après l'éclatement de l'URSS diffère sensiblement de celui présenté en Russie. Les jalons décisifs en sont la conquête tsariste en 1721 (traité de Nystad avec la Suède), puis, après une période d'indépendance intense et contradictoire entre 1918 et 1940, la première soviétisation en 1940, suite au pacte Molotov-Ribbentrop, la conquête nazie, marquée par l'extermination des communautés juives, enfin, la seconde soviétisation en 1945, avec son cortège de déportations et de « purges ». Là où l'historiographie soviétique (russe aujourd'hui) parle de libération de l'occupation hitlérienne par l'Armée rouge en 1944, les historiens baltes parlent de seconde annexion. Les migrants russes installés entre 1945 et 1991 sont souvent qualifiés d'occupants, même quand il ne s'agissait ni de militaires ni de membres du KGB.

Pourtant, lors de l'éclatement de l'URSS, il paraissait possible que des relations différentes s'instaurent. Dès le lendemain de l'échec du putsch d'août 1991, Boris Eltsine (président de la RSFSR – Russie) et Mikhaïl Gorbatchev (encore président de l'URSS) reconnaissent tous deux l'indépendance des trois républiques baltes. Celle-ci acquise, leurs nouveaux dirigeants affichent clairement leur intention de

se rapprocher de l'Union européenne (UE) et de l'OTAN considérée comme le seul garant de leur sécurité. Ils refusent toute intégration à la Communauté des États indépendants (CEI) créée autour de la Russie en décembre 1991, mais participent, dans les premiers mois de 1992, à diverses réunions techniques avec ses membres pour régler, par exemple, le partage et le fonctionnement des axes de transports (réseaux ferroviaires et tubes). Très vite, cependant, une série de dossiers délicats viennent raviver les méfiances réciproques.

Au début des années 1990, trois questions occupent les esprits avec de nombreuses interactions : la redéfinition des frontières entre la Russie et ses voisins estoniens et lettons, le départ des militaires et des forces de sécurité soviétiques (russes) et le statut des autres résidents russophones. Estonie et Lettonie réclament initialement le retour aux frontières fixées par les traités de 1920, mais modifiées par Staline qui avait rattaché, après 1945, plusieurs districts baltes au territoire de la RSFSR. Dans le même temps, les deux pays exigent le départ immédiat des Russes actifs comme militaires et membres du KGB et refusent de concéder la citoyenneté automatique aux autres résidents russes, créant un problème juridique (l'apparition de nombreux apatrides) qui va demeurer sensible pour de longues années². La résolution de ces conflits est d'autant plus délicate qu'au-delà des relations bilatérales à reconstituer, des considérations extérieures interfèrent. À Riga et Tallinn, on comprend vite que le refus russe de modifier les frontières issues de l'URSS bloquera tout le processus d'adhésion à l'Union européenne (les négociations en ce sens débutent en 1995). Les deux gouvernements acceptent donc le *statu quo*, mais les nouveaux traités ne seront signés respectivement qu'en mars 2007 avec la Lettonie et en février 2014 avec l'Estonie !

Acceptant – à contrecœur – l'adhésion des trois États baltes à l'UE, Boris Eltsine, puis Vladimir Poutine vont cependant tout faire pour empêcher l'entrée dans l'OTAN, qui représente une des lignes rouges fixées par le Kremlin (rappelons que les Russes affirment avoir reçu, en 1989, des assurances de l'Alliance selon lesquelles celle-ci ne chercherait pas à s'étendre à l'est de l'Allemagne réunifiée). Les Russes retardent la fermeture des bases militaires, pourtant initiée en 1993. L'essentiel des troupes est retiré dès août 1994 ; toutefois le radar de Skrunda est fermé en 1998 et le dernier soldat russe quitte le sol balte en octobre

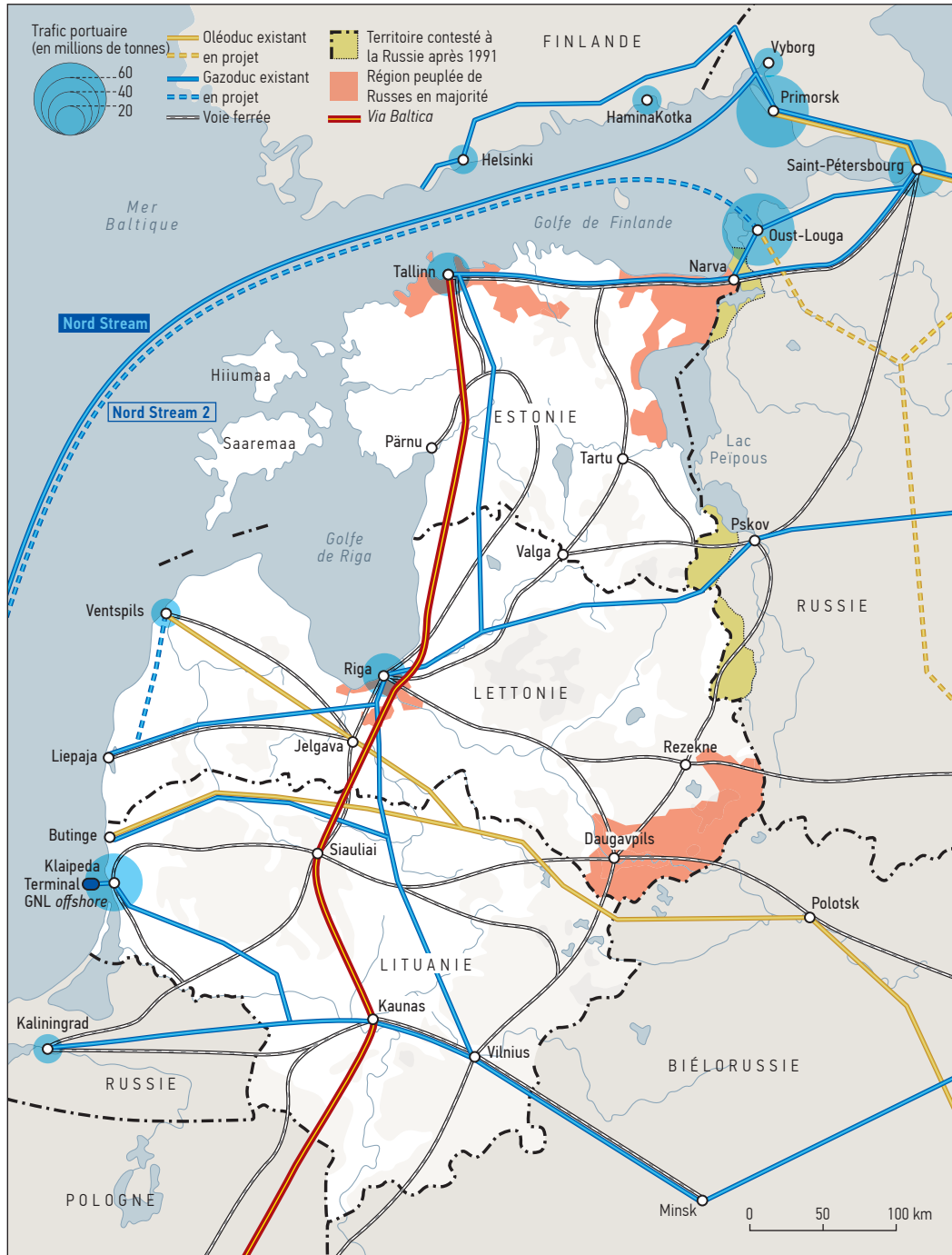
2. Une grande partie de ces russophones ont peu à peu obtenu cette citoyenneté ou, pour les plus âgés, sont décédés apatrides. Mais il reste au total dans les deux pays quelque trois cent cinquante mille apatrides (ou *alien* selon la terminologie estonienne).

1999. En échange, la Russie souhaite que le statut des nombreux résidents russes soit enfin réglé et se tourne sur ce point vers la Commission européenne pour qu'elle fasse aussi pression en ce sens, sans grand effet. Espérant encore éviter l'adhésion à l'OTAN, Boris Eltsine propose aux Baltes, en 1997, un « pacte de sécurité régionale » comprenant un « accord de bon voisinage et de garantie de sécurité réciproque », mais cette proposition est rejetée.

Durant toutes les années 1990, les presses baltes et russe se font l'écho de ces tensions, des pressions et menaces de sanctions. « Moscou et Riga préparent le blocus » titrent les *Izvestia* du 11 mars 1998, quand la Russie envisage des sanctions économiques contre la Lettonie pour sa législation restrictive à l'égard des russophones. Le journal, au demeurant, ne manque pas de souligner que c'est une arme à double tranchant car, dans le même temps, une partie de ces « russophones » est active dans le commerce local et les ports. Des sociétés russes achètent certains éléments d'infrastructure et craignent d'être pénalisées si un tel blocus venait à être instauré. Alors que l'adhésion des trois États se précise (elle sera effective en mars 2004 pour l'OTAN et en mai pour l'Union européenne), un nouveau dossier épineux surgit, celui du transit entre la Russie et « l'exclave » de Kaliningrad lorsque cette région se retrouvera complètement entourée d'États de l'UE. Les autorités russes interviennent sur tous les plans, économique, diplomatique et militaire pour tenter d'obtenir un droit de transit sans visa, analogue au régime mis en place, naguère, entre la RFA et Berlin-Ouest, solution qui leur sera finalement refusée³. Là encore, les dossiers interfèrent : mécontent de la décision du gouvernement lituanien de céder 33 % de la raffinerie de Majeikiai à l'américain Williams en 1999, alors qu'une vente avait été envisagée au profit de Lukoil, le président de cette compagnie réduit ses livraisons de brut à la raffinerie, la menaçant de fermeture. Néanmoins la Russie, affaiblie, ne parvient pas à obtenir qu'un statut normal soit accordé à tous les résidents russophones en Estonie et en Lettonie, et assiste à l'élargissement des structures atlantiques jusqu'à ses frontières. Pourtant, on voit peu à peu se dessiner une situation tout à fait nouvelle sur le plan des infrastructures régionales.

3. Voir l'article de V. Kolossov et J. Radvanyi, *Regards de l'Observatoire franco-russe*, Le Cherche Midi, Paris/Moscou, 2014, pp. 276-287.

PORTS ET INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE LA MER BALTIQUE



Source : Observatoire franco-russe.

UNE FAÇADE MARITIME EN PLEINE RECOMPOSITION

404

RÉGIONS

Après la soviétisation des trois républiques baltes en 1945, Moscou n'avait eu de cesse d'en développer les ports, les réseaux ferroviaires et de tubes pour en faire un élément clef du système d'import-export du pays, conformément au rôle historique de cette façade. Ces ports presque toujours libres de glace (contrairement à Leningrad) étaient donc devenus des voies indispensables à l'exportation d'une part notable des hydrocarbures, du charbon, des engrais et de bien d'autres marchandises. Après 1991, les trois États baltes renforcent cet avantage initial en développant – avec, bientôt, les aides européennes – les installations les plus récentes, comme le terminal gazier de Butinge en Lituanie ou Muuga, le nouveau port de Tallinn ouvert en 1986. Le tableau 1 donne une idée de l'évolution des trafics durant toute cette période.

Dès l'après-1991, il faut négocier les conditions de ce transit que ne peut remplacer aucun port russe et une longue saga de discussions et polémiques s'engage sur son coût, ses tarifs et les volumes impliqués. Quoique les données soient disputées selon les sources, russes ou baltes, il est clair que ce transit constitue à la fois une part importante (entre 25 et 40 %) de l'ensemble des activités commerciales et du budget des trois États, et, pour la Russie, une lourde charge financière. En 1990, les quatre ports russes de la façade représentent seulement 20-25 % des quelque 90 millions de tonnes transportés et le coût du transit est évalué à plus d'un milliard de dollars. Les experts russes, grossissant souvent la dépendance des économies baltes vis-à-vis de ce commerce, cherchent à obtenir diverses concessions en échange de son maintien, alors que les autorités baltes soulignent que si le transit persiste, le poids de la Russie dans leur commerce extérieur ne cesse de baisser (ainsi, pour la Lettonie, il passe de 40 % après 1991 à 23 %, puis 9 % vers 2000, au profit du commerce intra-UE).

Pour sortir de cette dépendance, les autorités russes envisagent très tôt de développer leurs propres infrastructures portuaires. Dès le mois de décembre 1992, Boris Eltsine promulgue un décret sur la renaissance de la flotte commerciale russe et, en octobre 1993, le gouvernement met au point un premier « Programme de développement des ports russes et de leur desserte ferroviaire ». Sans doute ce programme reste-t-il, d'abord, largement sur le papier, faute de ressources, mais ce premier pas va se révéler décisif. Après la crise de 1998 et

sous l'impulsion de Vladimir Poutine, les grands travaux sont accélérés autour de quatre axes complémentaires : la modernisation des ports et la création de nouveaux terminaux, le renforcement de leur desserte ferroviaire, la construction de nouveaux tubes pour les terminaux d'hydrocarbures, enfin l'aménagement de la desserte routière avec, en particulier, l'achèvement d'un complexe de digues à la hauteur de l'île de Kotle (Cronstadt), initié sous Brejnev pour protéger Leningrad des inondations et qui permettra, en 2011, d'installer une autoroute circulaire entre Bronka, au sud, et le littoral nord du golfe de Finlande.

Dans un premier temps, les Russes modernisent les deux grands ports historiques de Saint-Pétersbourg et Kaliningrad (construction de nouveaux terminaux conteneurs) mais, très vite, on en perçoit les limites : encombrement et durée de la période de gel pour le premier, enclavement pour le second. Aussi la décision stratégique est-elle prise de reporter les efforts sur des sortes d'avant-ports à soixante-dix ou quatre-vingt-dix kilomètres à l'ouest de Saint-Pétersbourg, aux entrées nord et sud du golfe de Finlande. Un élément déterminant est l'inclusion dans ces programmes, dès 1996, de la société Transneft qui relance le BTS (Système de tubes de la Baltique) afin de relier les gisements de Sibérie et de la Petchora aux ports russes. Lukoil construit un terminal de produits pétroliers à Vyssotsk, puis c'est le chantier du terminal de Primorsk, relancé en 1998 et inauguré en 2001 par Vladimir Poutine, qui marque un tournant dans les capacités russes d'exportation d'hydrocarbures, affaiblissant le rôle que jouaient jusqu'alors Ventspils, Tallinn et Klaïpeda. Moscou complète ce dispositif avec le projet Nordstream, compagnie mixte présidée par l'ancien chancelier allemand Gerhard Schröder (Gazprom y détient 51 % des actions, Wintershall et E.ON 15,5 %, Nederlandse et Engie 9 %). Le gazoduc sous-marin reliant Portovaïa (près de Vyborg) à Greifswald en Allemagne, est inauguré le 8 novembre 2011 et, en septembre 2015, malgré la crise ukrainienne, un protocole est signé pour la construction d'un second tube, contesté par plusieurs pays de l'UE⁴.

Mais c'est sur la rive sud du golfe – elle bénéficie d'un accès plus facile aux régions russes (on évite l'agglomération de Saint-Pétersbourg ou la traversée du golfe) – qu'on assiste aux développements les plus spectaculaires : il est décidé de faire d'Oust-Louga, jusqu'alors petit port d'exportation de charbon

4. Sur ces questions voir Arnaud Serry, *La réorganisation portuaire de la Baltique orientale – L'émergence d'une nouvelle région en Europe*, Éditions universitaires européennes, Sarrebruck, 2011, et « Les activités commerciales et marchandes à la frontière orientale de l'Union européenne. Le cas de figure russo-balte », *Territoire en mouvement*, en ligne. <https://tem.revues.org/3094>

TABLEAU 1. LE TRAFIC DES PRINCIPAUX PORTS DE LA BALTIQUE ORIENTALE
(MILLIONS DE TONNES)

		1991	2000	2005	2010	2016
Oust-Louga	Russie	0	0	0	11,8	93,4
Primorsk	Russie	0	0	57,3	77,6	64,4
St.-Pétersbourg	Russie	10	31,3	57,5	58	48,6
Vyssotsk	Russie	0	0	0	14,8	17,1
Kaliningrad	Russie	4	4,3	14,5	13,8	11,7
Klaipeda	Lituanie	9,9	19,4	26,1	31,3	40,1
Riga	Lettonie	6	13,2	24,4	30,5	37
Ventspils	Lettonie	25	34,4	29,4	24,8	18,8
Tallinn	Estonie	9	29,3	38,8	36,6	20,1

Sources : Base de données d'Arnaud Serry et *Port Authority of Klaipeda*.

et de bois, le premier port de la Baltique orientale (il l'est depuis 2014) avec l'approfondissement de ses chenaux d'accès et ses nouveaux terminaux – pétrolier (relié au BTS depuis 2012), de gaz liquéfié (Sibur et Novatek depuis 2013) et de marchandises générales. Il faut aussi signaler, à partir de 2007, le chantier du terminal de conteneurs de Bronka, au débouché de l'autoroute sur la digue de Cronstadt, qui, avec une capacité annoncée de deux millions de TEU (Boîtes d'équivalent vingt pieds) à la fin 2017, portée à trois en 2022, devrait devenir le premier port conteneur de la région. Le trafic de conteneurs est une des batailles décisives qui s'annoncent aujourd'hui. Avec ses chenaux profonds (14,4 mètres) et son moindre englacement, Bronka devrait non seulement remplacer en partie les terminaux conteneurs de Saint-Pétersbourg, mais aussi mordre sur ses concurrents baltes (Klaipeda et Tallinn) ou finlandais (HaminaKotka, développé juste à côté de la frontière russe précisément pour capter ce trafic en plein essor alors que les ports russes n'étaient pas prêts).

Il est ici fondamental de souligner que la bataille pour capter ces flux ne se résume pas aux capacités physiques des différents ports. Bien sûr, le fait que la Russie se dote de nouveaux terminaux est un élément crucial qui va d'autant plus peser pour certains produits (hydrocarbures, charbon, engrais) qu'il y aurait une décision politique visant à éviter systématiquement les ports baltes, comme on l'a vu lors de la rencontre Poutine-Tokarev de 2016. Mais pour les autres marchandises, notamment les conteneurs, la bataille est plus complexe. Outre

certains avantages matériels (modernité des équipements, faible englacement), l'attractivité des ports des trois États baltes durant les années 1990-2000 (*voir tableau 1*) tient aussi à leur gestion et à leur politique de prix. Non seulement ils ont toujours joué de politiques tarifaires avantageuses, mais ils ont su tirer profit de l'adoption rapide des normes administratives, douanières et fiscales européennes. Pendant des années, les grands transporteurs internationaux se sont plaints de la bureaucratie, des retards et de la corruption dans les ports russes, au point qu'ils préféreraient parfois éviter Saint-Petersbourg et faire transiter leurs cargaisons à destination de la Russie par les États baltes voire, dans certains cas, par la route Varsovie-Minsk-Moscou !

Ces questions ne sont toujours pas complètement réglées alors que se profile un enjeu de taille : capter une partie des flux engendrés par le programme transcontinental chinois des nouvelles « Routes de la soie », dont une partie pourrait alimenter les ports de la Baltique. Or, c'est précisément dans ce cadre que la compagnie KTZ Express, filiale des chemins de fer kazakhstanais a signé, en juin 2015, un accord avec le port lituanien de Klaipeda, qui a eu la sagesse de préserver sa voie ferroviaire à l'écartement russe. Les commentaires de la presse font état de négociations engagées avec des ports russes mais qui n'ont pu aboutir en raison, justement, des conditions administratives et financières proposées⁵.

L'IMPASSE DU JEU DE TENSIONS RÉCIPROQUES

Il n'est pas si simple de juger des évolutions les plus récentes, car, depuis 2013, l'ensemble du commerce international connaît une baisse sensible qui retentit sur les trafics de nombreux ports à travers l'Europe. De son côté, le volume du commerce entre la Russie et l'UE a subi à la fois les effets des sanctions et contre-sanctions et la baisse des cours de matières premières pour atteindre un niveau particulièrement bas (le volume total import + export est ainsi passé de 417 milliards de dollars en 2013 à 235 en 2015 et seulement 201 en 2016). Pourtant, la Russie demeure, en 2015, l'un des trois principaux partenaires commerciaux de la Lettonie et de la Lituanie. Il est donc difficile de discerner

5. Voir Nikolai Oustimenko, « Porty Pribaltiki v nokdaoune, no jaidout revancha » [Les ports de la Baltique sont K.O. mais ils veulent leur revanche], 2 octobre 2016, <http://www.putin-today.ru/archives/34113>

TABLEAU 2. ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN BALTIQUE ORIENTALE DEPUIS 1989
(MILLIERS D'HABITANTS)

	Saint-Pétersbourg	Région de Leningrad	Région de Kaliningrad	Estonie	Lettonie	Lituanie
1989	4991	1654	871	1565	2667	3674
2000	4833	1705	938	1401	2373	3484
2017	5279	1793	987	1317	1950	2842

Sources : Services statistiques des quatre États.

dans les fluctuations de trafic ce qui tient à cette conjoncture et ce qui découle de décisions politiques d'inverser les flux.

Il est clair, cependant, que la montée des tensions n'est guère favorable aux échanges. Après la reconnaissance, en 2008, des indépendances de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, puis les événements de Crimée, on a vu se développer dans les médias occidentaux une vague sans précédent de mises en garde contre les Russes, qui seraient prêts à envahir de nouveau les trois États baltes, hypothèse hautement improbable tant on sait bien, à Moscou, que les Baltes sont farouchement attachés à leur indépendance. Les presses nationales détaillent avec insistance diverses situations locales jugées potentiellement critiques, en particulier les revendications de représentants des communautés russes comme dans le Nord de l'Estonie ou en Latgale (région du Sud de la Lettonie où le film de la BBC situait l'élément déclencheur de la catastrophe). Cette mobilisation médiatique permet aux *lobbies* les plus russophobes de l'UE et de l'OTAN de justifier leurs décisions de renforcement de la présence militaire, ainsi qu'on l'a vu au sommet de Varsovie (déploiement de quatre groupements tactiques permanents de niveau bataillon en Estonie, Lettonie, Lituanie et Pologne). Plus préoccupant encore, la Suède a annoncé la remilitarisation de l'île de Gotland et certains politiciens suédois et finlandais s'interrogent sur l'opportunité de rompre avec leur neutralité (ils ne font pas partie de l'Alliance), ce qui serait un grave revers pour la Russie.

Du côté russe, de nombreux médias se sont réjouis de l'espèce de *boycott* annoncé sur le transit par les ports baltes, mêlant parfois des considérations économiques à un certain esprit de revanche. Il n'est pas sûr, toutefois, qu'ils mesurent tous les effets contradictoires qu'aurait cette politique de blocage

volontaire. Elle peut sans doute peser sur l'économie des pays baltes et contribuer à leur affaiblissement démographique (*tableau 2*). Mais n'aura-t-elle pas aussi, sur place, des conséquences négatives sur les intérêts russes ? Ces derniers sont difficiles à évaluer et font l'objet de polémiques, tant sur leur volume que sur leurs objectifs (on parle souvent à Riga et Tallinn de « cinquième colonne ») ; quoi qu'il en soit, de nombreuses sociétés russes, tant locales que relayant des capitaux de Russie, ont pris des parts importantes dans divers secteurs économiques.

En outre, une détérioration accrue de la situation régionale ne manquerait pas d'avoir un impact sur Kaliningrad, où l'on négocie avec inquiétude l'après-« Zone économique libre » dont le statut venait à expiration en 2016⁶. Dans cette attente, le ministère russe des Affaires étrangères a décidé de ne plus accorder aux étrangers de visas de court séjour à l'entrée de Kaliningrad à compter du 1^{er} janvier 2017. Avec la décision polonaise annoncée en début d'article, on est loin des espoirs des hommes politiques locaux qui souhaitaient faire de leur région un modèle d'intégration russo-européenne. Une chose est certaine : l'évolution des relations sur cette façade balte orientale sera l'un des tests majeurs des rapports économiques et sécuritaires, en Europe et au-delà.

6. Cf. l'article de Céline Bayou « Kaliningrad : une île, un pont, un bastion » dans ce recueil, pp. 420-431.