

# LA FINLANDE ET « L'INITIATIVE DE LA DIMENSION NORDIQUE » : INTERDÉPENDANCE ET SÉCURITÉ RÉGIONALE

PAR

JÉRÔME VANACHTER (\*)

« L'Initiative de la dimension nordique », ou dimension septentrionale, occupe aujourd'hui une place de choix dans la politique extérieure de l'Union européenne (UE). Présentée officiellement par le Premier ministre finlandais Paavo Lipponen en septembre 1997, cette initiative illustre de façon inédite l'importance de cet espace régional dans la définition d'une approche globale des questions de sécurité et de gestion des crises de l'Union européenne. Pendant septentrional de la dimension méditerranéenne de l'UE, l'initiative finlandaise s'étend de l'Islande, à l'ouest, jusqu'à la Russie du nord-ouest, et des mers de Norvège, de Barents et de Kara, au nord, jusqu'à la rive méridionale de la mer Baltique.

Mais que recouvre exactement cette « Initiative » ? Nous sommes, aujourd'hui, en mesure d'en définir les grandes lignes sans trop de difficultés : coopération régionale, perception des intérêts de l'UE et dialogue avec la Russie. En effet, portée par un souci pédagogique, les élites politiques finlandaises ne cessent de s'interroger sur le sens, c'est-à-dire la signification de cette initiative. La présidence finlandaise de l'Union européenne (décembre 1999) et le Conseil européen de Feira (juin 2000) ont certes été, de ce point de vue, l'occasion de préciser publiquement les objectifs et les ambitions de cette nouvelle politique.

« L'initiative de la dimension nordique » contribue, plus que toute autre, à l'évolution du rôle de l'Union européenne sur la scène internationale. En ajoutant une nouvelle dimension à sa politique extérieure et en attirant l'attention des Etats membres sur une région mal connue, la Finlande a surtout réussi à transmettre à ses partenaires européens une « méthode » permettant de maximiser l'emploi des instruments de coopération multilatéraux de l'UE.

(\*) Doctorant en Science politique à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2).

GENÈSE DE L'INITIATIVE  
DE LA « DIMENSION NORDIQUE »

La Finlande participa, dès le début des années 1990, aux différents programmes de coopération et de partenariat qui virent le jour autour de la Baltique. Le système international de l'après-Guerre froide avait, en effet, engendré de nombreuses coopérations régionales (dans la Baltique et la mer de Barents) (1) dont l'objectif était de contribuer, grâce aux instruments communautaires, au développement de la stabilité politico-économique et à la formation d'une identité régionale. De façon générale, les régions septentrionales ont pris une importance accrue dans l'activité diplomatique d'Helsinki. Durant cette décennie, la coopération régionale consacrée aux régions avoisinantes a représenté un effort financier s'élevant à plus de 5,5 milliards de Marks finlandais (925 millions d'Euros). Cette tendance, qui apparaît depuis la fin de la Guerre froide, se traduit dans le discours politique finlandais par deux préoccupations essentielles : préparer les conditions d'un élargissement de l'Union européenne vers l'Est (2), et insérer la Russie dans un réseau de coopérations permettant de la régionaliser et donc de diminuer l'instabilité de l'ensemble de la zone.

La participation de la Finlande à cette dimension baltique est avant tout le résultat d'une série de constats théoriques et pratiques qui accompagnèrent la dislocation de l'empire soviétique et l'accélération du processus d'indépendance des Etats de l'ex-URSS.

### *Bases théoriques*

Dans l'esprit des Finlandais, la pertinence et la prévalence du caractère intangible des frontières physiques, mentales et politiques de leur région ont été remis en cause par le nouvel environnement stratégique issu de la fin de la Guerre froide. La réinterprétation de ce concept par une multitude d'acteurs politiques (supranationaux, régionaux) a offert la possibilité aux élites finlandaises, de repenser la place qu'il pouvait occuper dans cette nouvelle configuration régionale. Afin de légitimer ce projet, les responsables politiques finlandais s'appuyèrent sur un ensemble de travaux universitaires qui

(1) Nous faisons ici référence à la création du Conseil des Etats de la mer Baltique (CEMB) et à la mise en place d'une région euro-arctiques de la mer de Barents (BEAR). En parallèle se développa une multitude de réseaux de coopérations à la frontière des secteurs publics et privés (L'association des chambres de commerce de la Baltique, l'Union des cités de la Baltique). Le Conseil des Etats de la mer Baltique (CEMB) créé en 1992 se compose des ministres des Affaires étrangères des neuf pays riverains de la Baltique auquel s'ajoute l'Islande, la Norvège et la Commission européenne. Le Conseil euro-arctique de Barents (CEAB) créé en 1993 est une initiative née en réaction du CEMB dont l'objectif est de rassembler les provinces les plus septentrionales.

(2) L'élargissement de l'Union européenne représente, pour Helsinki, un intérêt stratégique majeur. En effet, l'ancrage de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Estonie à l'UE est perçue comme une évolution positive pour la stabilité du continent européen et de la région de la mer Baltique.

mettaient en évidence les processus liés à la définition d'une identité régionale (3).

Le concept de région, hérité de la Guerre froide avait vécu (4). Il apparaissait, dès lors, nécessaire d'envisager un « au-delà » (5) de l'ordre territorial traditionnel qui ne se fonderait plus sur des approches culturelles (identité linguistique, religieuse, socio-politique, etc.), stratégiques (confrontation des blocs) ou géographiques (peuplement, péninsule, rivière, etc.). L'intérêt de ces réflexions académiques était de présenter le concept de région, non comme une « réalité en soi », mais comme un emboîtement successif de plusieurs constructions sociales (articulé autour d'un même langage, de mêmes rites) qui finissait par échapper aux acteurs politiques concernés. Le concept de région, ainsi établi, ne s'avérait donc plus immuable et il devenait, dès lors, possible pour la Finlande de chercher à réorganiser son espace régional autour de ses frontières. Il était, cependant, important de définir le cadre institutionnel au sein duquel prendrait place cette « finlandisation positive ». Logiquement, le Conseil nordique, qui bénéficie d'un grand soutien dans l'opinion publique finlandaise (6), aurait pu être le point de départ de cette nouvelle politique.

En effet, le Conseil nordique, créé en 1952 (7), consistait à initier et à entretenir d'innombrables réseaux d'experts permettant d'organiser une convergence naturelle et une harmonisation des législations et réglementations régionales (8). Le bilan globalement positif de cette coopération ne pouvait cependant faire oublier certaines lacunes concernant les échecs du marché commun nordique (« *Nordek* ») et surtout l'exclusion des débats de tout sujet traitant de la politique de sécurité et de défense (9). Pour Helsinki, ce dernier point possédait une acuité toute particulière. En effet, au lendemain de la Guerre froide, la remise en cause des fondements visibles de sa vieille doctrine de défense provoqua une crise d'identité de la vie politique finlandaise.

(3) Iver B. NEUMANN, « A region-Building approach to Northern Europe », *Review of International Studies*, volume 20, 1994.

(4) Pour une présentation de ces différentes tentatives théoriques de penser les transformations spatiales, voir l'article de Karoline POSTEL-VINAY, « La transformation spatiale des relations internationales », dans Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales, Pratiques et théories*, Presses de Sciences-Po, 1998, pp. 163-181.

(5) La référence est empruntée à John RUGGIE, « Territoriality and Beyond : Problematizing modernity in International Relations », *International Organization*, 47 (1), 1993.

(6) La Finlande et les Finlandais revendiquent une forte identité « nordique ».

(7) Il fallut attendre 1956 pour que la Finlande, une fois sa situation avec l'URSS stabilisée, puisse devenir officiellement membre du Conseil.

(8) Le Conseil nordique a mis en place une Union nordique des passeports (qui fut un échec mais qui, à la suite d'une initiative britannique, permit à l'Association européenne de libre-échange de voir le jour en 1959), un marché du travail commun, une convention nordique sur la protection sociale, mesures que l'on retrouve dans le traité d'Helsinki de 1962.

(9) Sur ce point, les orientations divergentes (Finlande et Suède sont neutres et les trois autres Etats sont membres de l'OTAN) ont fait place, depuis quelques années, à une évolution laissant une certaine latitude pour échanger des points de vue sur les questions de sécurité.

Jusqu'à cette date, la neutralité était la principale expression de la position internationale de la Finlande et de sa politique de sécurité. Ainsi que le souligne Esa Esberg, pendant les années d'après-guerre, la neutralité s'était révélée comme une solution politique permettant d'assurer la sécurité de la Finlande (10). Le sentiment d'être un « petit pays » et la situation géographique constituaient les éléments qui, au travers d'un certain réalisme, servaient de base immédiate à cette politique. La signification de ces principes de bases – neutralité et relation privilégiée avec la Russie – est devenue incertaine dans ce nouveau contexte géostratégique. Ce cadre de coopération strictement « nordique » n'offrait donc plus au gouvernement finlandais de garantie suffisante face aux menaces potentielles provenant d'une Russie en transition : sécurité nucléaire (11), risques environnementaux, crime organisé et tentation hégémonique dans le Caucase.

En outre, conscients des risques de double emploi entre le Conseil nordique et l'Union européenne, de nombreux responsables finlandais constataient, depuis le début des années 1990, que la coopération à cinq s'essouffait et qu'il devenait nécessaire de la réorganiser intégralement. L'émergence d'une dimension baltique, intégrant la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie (CEMB, CEAB), était considérée par Helsinki comme une « bonne chose ». Toutefois, elle s'avérait insuffisante pour réduire les effets pervers dus au décalage croissant entre une périphérie (l'Europe baltico-nordique) et un centre en pleine expansion (le continent communautaire). Face au développement monocentrique de l'espace communautaire, il importait donc pour Helsinki d'appuyer ses ambitions régionales sur un instrument de coopération cohérent et équilibré permettant d'assurer une médiation entre :

- Un ensemble central, regroupant l'Europe continentale et l'Arc alpin au sein duquel tendent à se concentrer l'essentiel des fonctions politiques, économiques et financières et qui possède la plus forte densité de peuplement ;
- Une très vaste périphérie sans capacités endogènes de participation au sein desquelles émergent toutefois des entités politiques (Helsinki, Stockholm pour la zone septentrionale) mobilisant les instruments communautaires nécessaires pour réduire la fracture entre centre et périphérie.

### *Démarche pratique*

En conséquence, cette nouvelle politique de coopération ne pouvait se situer en dehors des actions conduites par l'Union européenne. Malgré quel-

(10) Esa ESBERG, « Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne », *Etudes et recherches du Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, n° 8, 1999.

(11) La Finlande est particulièrement préoccupée par l'état des centrales nucléaires russes (Saint-Pétersbourg) et l'état d'abandon dans lequel se trouve aujourd'hui le stock d'armes nucléaires de la Péninsule de Kola.

ques réticences initiales (12), la Finlande a su, en effet, rapidement percevoir les intérêts qu'elle pourrait retirer de son adhésion à l'Union européenne (influence et sécurité régionale). Il est indéniable que la candidature de la Suède a notablement contribué à intensifier le débat au sein du monde politique finlandais. Mais cette demande d'adhésion suédoise a surtout représenté pour le gouvernement de centre droit, issu du scrutin de 1991, un « signal d'alerte » fort. Le Premier ministre de l'époque, Esko Aho, avait, de fait, choisi de réorienter au plus vite la trajectoire nationale vers l'Union européenne (13). C'était, en effet, pour lui l'occasion d'obtenir, en dehors de toute alliance militaire, une véritable « *police d'assurance au cas où les événements à l'intérieur de la Russie prendrait une tournure défavorable* » (14). Cette intuition que la Finlande devait concevoir son avenir dans le cadre européen fut notamment confirmée lors de la tentative de coup d'Etat en Russie d'août 1991 et après le succès relatif des ultra-nationalistes aux élections russes de décembre 1993. En effet, si ces deux événements n'eurent pour effet que d'augmenter sensiblement le nombre de partisans de l'adhésion en Finlande, ils rappelèrent aux autres les incertitudes qui pesaient encore sur l'avenir de la Russie (15).

Enfin, l'ambition régionale de la Finlande nécessitait de multiplier les projets, les aides financières et les mesures d'assistance technique avec les États (essentiellement l'Estonie) et les régions adjacentes (la Carélie (16), la péninsule de Kola) (17). Helsinki savait que si elle avait choisi de développer sa coopération dans un cadre strictement bilatéral, elle aurait pu être accusée par la Russie de mener une politique « impérialiste ». Ses voisins immédiats, la Suède et le Danemark en particulier, ont d'ailleurs accueilli l'initiative finlandaise. Lors de la présentation de cette initiative dans le cadre du Conseil nordique, ils avaient reproché aux Finlandais de faire « cavalier seul » en voulant pérenniser grâce à l'Union européenne la relation spéciale qu'ils avaient entretenue avec l'URSS durant la Guerre froide. Si ce différend fut vite « oublié », il nous offre une juste expression de la constante course que se disputent les Nordiques pour assumer aujourd'hui le leadership régional.

(12) Les arguments anti-européens qui s'expriment en Finlande s'articulent autour de trois problématiques. La première est celle de l'inégale répartition des forces : Quel poids des « petits pays » peuvent-ils exercer dans un ensemble de plus de 350 millions d'habitants ? La deuxième objection concerne les craintes que le libre échange soit entravé par le contrôle politique et l'ensemble des réglementations bureaucratiques en provenance de Bruxelles. Le troisième reproche est sans doute l'argument le plus émotionnel, celui d'une limitation partielle de la souveraineté nationale.

(13) Le gouvernement déposa sa candidature le 18 mars 1992 après l'avoir fait approuver par l'Eduskunta à une forte majorité (133 pour et 60 contre).

(14) Tomas RIES, « Finland and the Post-modern Security Environment », dans *Northern Dimensions*, Institut Finlandais des Affaires Internationales, Helsinki, 1998, p. 28.

(15) Jacques MER, « La Finlande », *Les Etudes de la documentation française*, 1999, p. 147.

(16) Province finlandaise jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Carélie est aujourd'hui une province russe à laquelle les Finlandais demeurent fortement attachés. « Y penser toujours, ne jamais en parler » résume précisément l'attitude du gouvernement sur cette question éminemment émotionnelle.

(17) Sur les enjeux économiques voir Matthieu CHILLAUD, « Les relations finno-soviétiques : finlandisation et relation commerciale », *Géoeconomie*, n° 17, printemps 2001, pp. 147-155.

Ce sont toutes ces réflexions que les officiels finlandais avaient en tête lorsqu'ils présentèrent à Rovaniemi (Finlande), en septembre 1997, cette initiative de la « Dimension nordique de l'Union européenne ». Le Premier ministre, Paavo Lipponen, en traça les grandes lignes, confirmant implicitement l'aspect sécuritaire, en rappelant que « *toute politique de l'Union européenne vise, en dernier ressort, à la paix et à la stabilité ainsi qu'au bien-être et la sécurité, partagés avec toutes les nations. Pour arriver à cet objectif, nous avons besoin d'une stratégie globale, d'un contexte institutionnel et de ressources financières* » (18). Cette proposition qui devait être prise en compte par le Conseil européen de Luxembourg (19) (décembre 1997), déclinait méthodiquement les objectifs de la politique européenne finlandaise. En effet, elle permettait à la Finlande, d'une part, de s'ancrer un peu plus dans le noyau central de l'Union, là où les décisions les plus importantes sont prises et, d'autre part, d'être la tête de pont, « l'aiguillon », de l'UE vis-à-vis de la Russie. En outre, cette initiative offrait, grâce aux instruments communautaires, la possibilité à Helsinki de sécuriser son espace régional en inscrivant son environnement immédiat (Russie, Pays Baltes) dans un système de coopération européen. Pour ce faire, il fallait réussir à développer une véritable politique d'interdépendance économique dont les orientations reposeraient sur des besoins exprimés en commun par l'ensemble des acteurs régionaux (Etats, organisations régionales, Commission européenne, etc.).

#### LES DÉVELOPPEMENTS DE L'INITIATIVE FINLANDAISE : MÉTHODES, LIMITES ET ENSEIGNEMENTS

Ce qui séduit les Finlandais dans l'Union européenne réside dans sa méthode d'action : « la mise en commun des paroles et des actes » (20). Évidemment, une telle réflexion ne résume pas la complexité de l'approche communautaire. Elle nous permet, toutefois, de dessiner les contours d'un dialogue régional fondé sur un principe de concertation entre les acteurs.

#### *Un dialogue régional*

La mise en exergue de cette dimension du dialogue est ici un facteur primordial du bon déroulement de cette coopération. Le gouvernement finlandais a, en effet, évité de présenter à la partie russe cette initiative comme un instrument de négociation régionale. Comme le souligne Pertti Joenniemi

(18) Paavo LIPPONEN, « The European Union Needs a Policy for the Northern Dimension », in Lassi HEININEN/Jyrki KÄKÖNEN (dir.), *The New North of Europe, Perspectives on the Northern Dimension*, TAPRI Research Report, n° 80, 1998, p. 127.

(19) La Présidence luxembourgeoise et le Conseil prirent note de la proposition finlandaise et confièrent à la Commission de présenter un rapport lors du Conseil européen de Vienne (décembre 1998).

(20) J'emprunte cette expression à la définition que donne H. Arendt de la *Polis*. Hannah ARENDT, *La Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1961 (nouvelle édition préfacée par Paul Ricœur, Agora, 1983).

« *la Dimension nordique propose un environnement incluant la Russie comme un partenaire potentiel et non comme un objet des politiques d'autres Etats. Elle permet ainsi d'établir une réelle concertation en offrant à la Russie la possibilité de dialoguer avec l'Union sur des domaines d'égale importance* » (21). En gommant toute référence à un mode de communication profondément conflictuel et fondé sur la relation « nous-eux » (22), Helsinki souhaitait ainsi rassurer Moscou sur les intentions qui animaient ce projet. Il ne s'agissait pas, en effet, d'instituer une relation déséquilibrée, mais au contraire d'aboutir grâce à ce langage du dialogue à une véritable relation d'égal à égal entre partenaires. Pour l'Union européenne, au-delà des défis sécuritaires en Europe centrale et en Europe du Sud-Est, la stabilité politique, économique et sociale de la Russie représente évidemment un intérêt stratégique croissant et cela pour plusieurs raisons :

- D'une part, l'élargissement de l'Union au nord conduira à étendre la frontière avec la Russie ;
- D'autre part, l'augmentation des besoins d'énergie et des matières premières en Europe, souligne l'importance géostratégique des réserves au nord-ouest de la Russie ;
- Enfin, les problématiques environnementales de la région liées à l'exploitation pétrolière et gazière et aux risques nucléaires soulignent combien il est dans l'intérêt de l'Union européenne de mettre en œuvre un instrument de coopération permettant de résorber le problème nucléaire de la Russie dans cette région (la tragédie du *Koursk*) (23).

Le premier rapport de la Commission européenne concernant la « Dimension nordique » (décembre 1998) soulignait donc la nécessité d'une telle coordination. Ce document encourageait, en effet, l'Union européenne à formuler des propositions en associant les autorités publiques (nationales, interrégionales et transnationales), les acteurs économiques (l'Association des Chambres de commerces, l'Union des villes de la Baltique, etc.) et l'ensemble du monde associatif. L'enjeu était ainsi d'améliorer la visibilité des rôles et des compétences entre les différents acteurs européens, et surtout d'envisager de nouveaux mécanismes de dialogue permettant de parvenir à des coopérations communes. Comme l'a précisé le ministre finlandais des Affaires étrangères, Erkki Tuomioja, ce n'est « *qu'à cette condition que la mise en œuvre d'un développement spatial cohérent des territoires européens aura des chances de se réaliser* » (24). Si la prise en compte par l'Union européenne de la réalité régionale est loin d'être suffisante, la Commission a toutefois

(21) Pertti JOENNIEMI, « At Home with Northernness : Finland, Russia and the Northern Dimension », *Northern Issues*, 11, 2000, p. 21.

(22) J'emprunte cette distinction à K.M. FIERKE, « Dialogues of Manœuver and Entanglement : Nato, Russia, and the CEECs' », *Millenium*, 28, n° 1, 1999.

(23) La fusion du ministère des Ressources naturelles et du Comité d'Etat pour les questions écologiques confirme l'Union européenne dans ces préoccupations concernant la sensibilisation des autorités russes à ces questions.

(24) Erkki TUOMIOJA, « L'Europe vue du Nord », conférence donnée à l'IFRI, Paris, 2000.

rapidement compris tout l'intérêt qu'elle trouverait à renforcer sa participation avec les organisations de la région de la mer Baltique et de Barents.

En effet, l'implication des nouveaux acteurs (Conseil des Etats de la mer Baltique et Conseil euro-arctique de Barents), l'association croissante des organes régionaux à caractère technique (Conseil des ministres des pays baltes, etc.) et l'appui des institutions financières (BERD, Banque Nordique d'Investissement) a permis de définir précisément les intérêts communs de la région. Ce travail, encouragé par la Finlande, a permis d'envisager une méthode originale de concertation qui s'articulait selon un schéma :

- *Horizontal* : en renforçant les coopérations par-delà les frontières entre les Etats (niveau transnational), d'une part, les régions et les collectivités locales (niveau interrégional), d'autre part, et entre les institutions européennes (niveau communautaire), enfin.
- *Vertical* : au sein de chaque pays, entre l'Etat et ses échelons infra-étatiques, d'une part, et entre la Communauté, les Etats, les régions et les collectivités, d'autre part, en application du principe de subsidiarité.

Cette méthodologie de « recensement concerté » entre la Commission européenne et les structures régionales a permis de hiérarchiser les priorités sur lesquelles il semble nécessaire de mettre l'accent. Corrigeant ainsi les effets pervers, suffisamment mis en lumière par les responsables européens (25), l'Union européenne, en adoptant un « Plan d'action pour la dimension nordique » (26), s'est, en effet, engagée à cibler à l'intérieur de cette initiative les domaines d'action susceptibles d'apporter une véritable valeur ajoutée de l'Union européenne dans cette région : environnement, énergie, lutte contre la criminalité organisée, installations de postes-frontières, télécommunications, technologie de l'information et harmonisation des procédures législatives (27).

Considérons par exemple, le dossier du renforcement de la coopération régionale : ce thème, dans les années à venir, aura un impact considérable sur certains pays européens après l'élargissement de l'UE. La nécessité d'approfondir la coopération avec les pays candidats et les nouveaux voisins de l'Est dans des domaines ciblés – douanes, développement économique – nécessite donc de renforcer la complémentarité entre les programmes d'aide

(25) Anna LINDH et Chris PATTEN, « The Northern Dimension of EU foreign policy : from words to action », *Financial Times*, 20 décembre 2000.

(26) Le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 avait invité la Commission à préparer, en coopération avec le Conseil, un plan d'action pour la dimension nordique. Ce plan, présenté à Feira en juin 2000, se divise en deux parties. La première, dite horizontale, expose les principaux enjeux associés à l'Europe du Nord, les priorités d'actions convenues par les pays partenaires ainsi que les cadres juridiques, institutionnels et financiers liés à cet espace septentrional de l'Union. La seconde, opérationnelle, désigne les objectifs et les perspectives d'actions pour la période 2000-2003 dans ces différents secteurs et la plus value attendue au travers de cette coopération.

(27) Document de travail de la Commission des Communautés européennes, SEC (2001) 552 « Dimension septentrionale », Bruxelles le 29.03.2001. Ce document de synthèse a été élaboré en vue de la Réunion des ministres des Affaires étrangères du 9 avril 2001 à Luxembourg.



communautaire et les instruments du niveau infra-national (28). L'avantage que peut retirer la Finlande d'un tel travail est considérable. En effet, à la lumière de ce « Plan d'action pour la dimension nordique », elle peut désormais anticiper et sélectionner les actions qu'elle pourra conduire dans un cadre multilatéral. Toutefois, si cette « Dimension nordique de l'Union européenne » semble actuellement remplir ses objectifs en matière de sélection des projets, elle n'en demeure pas moins un instrument « en devenir ». En effet, du point de vue finlandais, elle se trouve limitée par trois obstacles majeurs qui en restreignent les potentialités.

### *Trois obstacles*

– La première des difficultés que rencontre la « dimension septentrionale », et que soulignent bon nombre de ses détracteurs, est qu'elle ne dispose *pas de ligne budgétaire propre*. En effet, la mise en œuvre du « Plan d'action pour la dimension nordique » ne peut se faire que dans le cadre des instruments communautaires existants, notamment les accords d'association conclus, d'une part, entre la Communauté et ses Etats membres et, d'autre part, avec les différents pays candidats. Il est vrai que l'Union européenne dispose d'instruments budgétaires variés et appropriés à ce type de financement. Le programme TACIS, par exemple, est l'instrument financier consacré aux activités de l'Union européenne en Russie. PHARE est, lui, un programme qui met l'accent sur la préparation des pays candidats à l'UE en leur fournissant une aide visant au renforcement des institutions dans tous les secteurs et en soutenant l'investissement dans les domaines prioritaires concernés par l'adhésion. Toutefois, comme rien de tel n'existe pour la « Dimension nordique », sa portée s'en trouve nécessairement affectée.

– Il convient aussi de souligner les *difficultés juridiques* que rencontre l'UE dans cette région qui comprend des Etats dont les statuts à son égard sont très variés. Les interrogations propres à la mise en œuvre de l'initiative communautaire INTERREG sont particulièrement révélatrices des problématiques que la Commission a rencontrées, et rencontre encore, en développant ses projets. En effet, dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et les acteurs sont confrontés directement à l'hétérogénéité des systèmes juridiques propres à chaque Etat. Il va donc de soi qu'ils influent directement sur les capacités opérationnelles de mise en œuvre des projets développés dans le cadre de la « Dimension nordique ». La capacité pour les collectivités territoriales d'exporter leurs compétences et leurs projets auprès des acteurs extérieurs est, en effet, confrontée à un processus de double reconnaissance (par le niveau communautaire et par le niveau national en charge des politiques extérieures). Pour cela, la récente

(28) Document de travail des services de la Commission des Communautés européennes, SEC (2001) 552, « Dimension septentrionale », Réunion des ministres des Affaires étrangères du 9 avril 2001, pp. 7-8.

modification du programme TACIS – qui a permis, en outre, d'inclure les questions écologiques et la coopération transfrontalière et de coordonner les programmes TACIS et INTERREG pour en faire un instrument à utiliser dans les régions frontalières nordiques – contribue doucement à gommer ces difficultés inhérentes (29).

– Enfin, si « l'initiative de la dimension nordique » est aujourd'hui une composante à part entière de l'agenda politique européen, sa *pérennité* n'en demeure pas moins *incertaine*. En effet, elle devra s'affirmer dans un contexte européen où le tropisme méditerranéen se révèle prioritaire pour de nombreux Etats membres (Espagne, Italie, Grèce, etc.). Malgré la force d'intégration politique de l'Union européenne, qui s'exerce par le biais de ses institutions (Commission, Cour de justice, etc.), il semble difficile dans ce cas précis qu'une convergence totale s'impose. Outre les « intérêts » particuliers des Etats membres, le facteur d'incertitude concernant la politique russe à l'égard de l'Union européenne joue un rôle primordial. En effet, la garantie de poursuivre, sur le long terme, une telle « Initiative » est vraisemblablement liée à la perception par les membres de l'UE de signes encourageants (politique, droits de l'homme, etc.) en provenance de Moscou.

### *Enseignements actuels*

Devant ces incertitudes, quels enseignements pouvons-nous tirer, aujourd'hui, de cette « Initiative de la dimension nordique » ?

Tout d'abord, elle nous renseigne sur les orientations du projet européen de la Finlande. Soucieux de consolider la sécurité régionale, les Finlandais entendent promouvoir une vision de l'Europe dont la force s'appuierait sur le rayonnement de son économie. « *La force est le fruit d'une bonne gestion économique d'un savoir-faire et d'une politique sociale active. Pour devenir forte, l'Europe n'a pas besoin de structures fédérales artificielles, ni de la transformation de l'UE en une puissance militaire* » (30).

Traditionnellement prudente en ce qui concerne les développements militaires de l'Union européenne, la Finlande réaffirme par cette « Initiative » son attachement à la prévention des conflits. Comme nous l'avons souligné, les termes de cette initiative écartent volontairement toutes références aux éléments traditionnels de la politique de sécurité privilégiant une stratégie de dé-sécurisation (31). En effet, l'initiative finlandaise fournit un cadre d'action se désolidarisant de la traditionnelle rhétorique de la menace et de

(29) La Commission a pris des mesures en 2000 pour assurer une meilleure coordination entre les programmes INTERREG et PHARE dont les orientations (INTERREG III) et la communication « PHARE 2000 Review – Strengthening Preparations for Membership » ont été élaborés en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires de la région.

(30) Erkki Tuomioja, discours prononcé à Berlin devant le Friedrich Erbert Stiftung, le 10 mai 2000.

(31) Nous renvoyons ici aux concepts de sécurisation et dé-sécurisation développée par l'Ecole de Copenhague, Ole WÆVER, « Securitization and Desecuritization », in Ronnie D. LIPSCHUTZ (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.

l'ennemi. En écartant les dossiers sécuritaires et les enjeux de souveraineté territoriale, cette « dimension nordique de l'Union européenne » facilite, de fait, une re-conceptualisation des identités nationales en terme de communauté d'intérêts partagés. Pour ce faire, la sécurité coopérative devra donc reposer sur « *la consultation et non la confrontation, le réconfort et non la dissuasion, la transparence plutôt que le secret, la prévention davantage que la guérison, le multilatéralisme et non l'unilatéralisme* » (32).

Dans ce nouveau contexte d'interdépendance, la Finlande a bien compris que la source du multilatéralisme ne se trouve pas seulement dans les organisations à caractère politique, mais aussi dans les organismes fonctionnels et techniques qui s'occupent activement de questions économiques, sociales et culturelles (*low politics*) (33). L'initiative finlandaise propose donc à l'Union européenne une nouvelle « méthode de coopération » fondée sur la consultation des différents acteurs régionaux et étendue à la société civile (syndicats, associations, etc.) et aux nouveaux acteurs régionaux (CEMB, CEAR).

Face aux nombreuses réserves que nous pouvons rencontrer devant cette perspective d'interdépendance accrue, il semble nécessaire d'en souligner les effets positifs. En effet, il faut admettre que cette méthode, que nous pouvons caractériser de « dialogue », permet d'éclairer le processus décisionnel et offre une perception claire des intérêts que chacune des parties peut attendre de cette collaboration. Dans ses études empiriques, Karl Deutsch pousse encore plus loin ce processus en concevant comme probable la construction d'une « communauté de sécurité pluraliste ». Ainsi, cette interdépendance, que favorise l'initiative finlandaise, n'est qu'une étape vers un processus de renforcement des intérêts mutuels qui, *in fine*, permettrait de dissuader un État de tout recours à la violence.

L'enseignement que nous pouvons tirer de cette « Initiative de la dimension nordique » ne se limite, toutefois, pas à cette contribution au développement des instruments de coopération de l'Union européenne. Dans l'esprit du Premier ministre, Paavo Lipponen, « *l'objectif premier [de l'initiative finlandaise de la dimension nordique] est d'intégrer la Russie dans l'Europe comme une démocratie et une économie de marché* » (34). En effet, si les questions de sécurité n'appartiennent pas aux thèmes abordés dans ce cadre, « l'Initiative de la dimension nordique » consacre, toutefois, la volonté de développer un véritable projet européen de coopération régionale avec la

(32) Gareth EVANS, « Cooperative Security and Intrastate Conflict », *Foreign Policy*, 96, automne 1994, p. 7.

(33) Pour une approche théorique de cette question, voir David MITRANY, « A Working peace System : An Argument for the Functional Development Organization », Chicago, Quadrangle Books, 1966.

(34) Paavo LIPPONEN, « Finland seeks to implement pact between EU and Russia », *Financial Times*, 5 mars 1999.

façade occidentale de la Russie (35). Pour cela l'accent doit être mis sur le développement de l'interdépendance économique sociale et culturelle entre l'Union européenne, la Russie et les Etats baltes. Ainsi en développant cette coopération régionale grâce aux instruments communautaires, Helsinki en profite pour étendre et pérenniser son influence régionale sans risquer d'être perçue, par Moscou, comme trop intrusive sur certains dossiers bilatéraux devenus très sensibles tels que la Carélie ou la protection de l'environnement.

(35) Les risques politiques, économiques ou environnementaux sont aujourd'hui identifiés comme de nouveaux enjeux de sécurité. Nous renvoyons le lecteur aux écrits de Barry Buzan et plus particulièrement à l'article paru dans la revue *Cooperation and Conflict* et intitulé : « Rethinking Security after the Cold War », volume 32, mars 1997, pp. 5-28 où l'auteur procède à l'examen de trois écoles de pensée : l'approche traditionnelle de la sécurité, l'approche critique de la sécurité et l'Ecole de Copenhague, qui est la plus proche de ce que l'on appelle la « *soft security* ».