

Sécurisation de la Baltique :

un objectif essentiel pour les Européens

• Un laboratoire pour la sécurité européenne au 21^e siècle

Reléguée au second plan des préoccupations maritimes européennes derrière la mer Noire, la mer Rouge et la mer Méditerranée, la Baltique demeure un foyer structurel de crises pour les Européens. Risque-t-elle de devenir la prochaine zone de confrontation avec la Fédération de Russie ? Ou bien, est-elle durablement entrée dans les eaux glacées d'une « nouvelle Guerre Froide », figée dans une tension durable sans conflit de haute intensité ?

L'indifférence, l'amnésie ou la négligence ne sont pas de mise dans cet espace où la Russie a perdu nolens volens son hégémonie, où l'OTAN s'est progressivement imposée et où plusieurs États membres importants de l'UE jouent leur prospérité économique et leur sécurité militaire. Les Européens n'ignoreront la Baltique qu'à leur détriment. À l'inverse, la sécuriser doit constituer une priorité de leur nouvelle posture stratégique. L'otanisation de cet espace a été graduelle (2004-2024) et significative. Mais la Baltique reste secon-

daire pour les États-Unis alors qu'elle est d'importance vitale pour l'UE. Les Européens ne doivent surtout pas s'assoupir dans la certitude que l'Alliance atlantique découragera à elle seule les initiatives russes dans cet espace. L'otanisation de la Baltique ne garantit pas à elle seule sa sécurisation.

Introduction • Loin des fronts militaires actifs et des zones de crise, la mer Baltique est-elle secondaire ?

À l'heure où les combats se durcissent en Mer Noire, où les actions en Mer Rouge perdurent depuis un an et où la Méditerranée orientale connaît un regain de tensions et de crises, la Mer Baltique semble connaître une accalmie – stratégique s'entend. Les remous des années 2010 sont-ils aujourd'hui apaisés ? Ou bien sa surface apparemment lisse masque-t-elle une crise larvée, occultée par les eaux troublées d'autres théâtre maritimes proches de l'Europe ?

EUROPE DANS
LE MONDE

DÉCRYPTAGE
OCTOBRE 2024

#merbaltique
#unioneuropéenne

Cyrille Bret
Chercheur associé,
Russie et Europe
orientale

Le 26 septembre 2022, le sabotage des gazoducs *Nord Stream*¹, avait laissé craindre une extension du domaine de la lutte russo-ukrainienne en Baltique dont l'Ukraine n'est pas riveraine mais dont ses soutiens les plus marquées dans l'UE (Pologne, Lituanie, Lettonie, Estonie ainsi que la Suède) sont des acteurs-clés. Il n'en a rien été et la spirale de confrontation a tourné court : la Baltique, pourtant sous tension depuis au moins 2013, n'a pas constitué un champ de confrontation ouverte entre la Russie et les États membres de l'UE engagés aux côtés de l'Ukraine.

D'un côté, l'effort de guerre russe s'est concentré sur le territoire ukrainien et en mer Noire. De l'autre côté, les actions ukrainiennes récentes pour ouvrir de nouveaux fronts se sont portées sur les zones frontalières terrestres avec la Russie (région de Belgorod) sur le territoire russe (région de Kursk² depuis le 6 août 2024), sur la Crimée (attaques régulières sur Sébastopol) ou encore sur la base navale de Novorossiysk, par exemple le 4 août 2023³. La Baltique semble aujourd'hui prémunie contre les tempêtes militaires et stratégiques européennes. Elle n'a pour le moment pas été prise dans le tourbillon de la guerre russo-ukrainienne et de la confrontation Russie-UE.

Pourtant, les risques que recèle cet espace maritime presque clos méritent une évaluation attentive de l'UE, d'abord et avant tout parce qu'il rassemble huit États membres de l'UE et ensuite parce qu'il a connu un pivot stratégique drastique. Les rapports de force dans la Baltique et son *Hinterland* ont profondément évolué depuis le début de la guerre en Ukraine avec la demande d'adhésion à l'OTAN des deux « neutres » historiques de la Baltique, la Suède et la Finlande, États membres de l'Union européenne depuis 1995. La Baltique est devenue un « lac UE » dans les années 2000 puis un « lac OTAN » dans les années 2010-2020 alors même qu'elle était un « lac soviétique » dans les années 1980. En Baltique, la Russie est désormais dans la position isolée du

challenger au rebours de l'hégémonie de la Guerre Froide. Cette double révolution stratégique ne doit pas être minorée : elle crée aux Européens l'urgence de stabiliser cet espace et d'y assurer eux-mêmes leur propre sécurité en l'absence de base navale majeure de l'OTAN.

De façon structurelle, la mer Baltique contient de nombreux facteurs de vulnérabilité : elle concentre des flux maritimes, commerciaux et énergétiques essentiels pour l'économie du continent ; elle subit une course aux armements en accélération continue ; elle constitue la plus vaste zone frontalière entre UE et Fédération de Russie ; elle est devenue le point de contact le plus grand entre l'OTAN et l'OTSC, chacune dotées d'armes nucléaires et de vecteurs de dernière génération. En l'absence de bases américaines majeures dans cette espace, la responsabilité de sa sécurisation incombe aux Européens eux-mêmes.

I. Zone historique d'échanges et de compétition entre puissances européennes riveraines, l'aire baltique est d'un intérêt vital pour l'Union européenne

A la différence des mers Méditerranée et Rouge, la Baltique est une zone maritime exclusivement européenne. C'est là que plusieurs puissances européennes historiques ont développé leurs puissances économiques et navales ; c'est là qu'elles se sont engagées dans un commerce international très dense ; c'est là qu'elles sont entrées en confrontation, non seulement pour la maîtrise des flux maritimes mais aussi pour le contrôle des riches *Hinterlands* exploités au moins depuis la création de la Ligue hanséatique au 13^e siècle. Sur cette mer et sur ses rives les Européens ne sont pas confrontés à l'Autre mais au Même pour reprendre la division fondamentale du *Sophiste* de Platon : dans le huis clos de la Baltique, les Européens ne se frottent qu'à eux-mêmes.

1 https://www.lemonde.fr/international/article/2024/08/14/sabotage-de-nord-stream-berlin-emet-un-man-dat-d-arret-contre-un-ukrainien_6280552_3210.html

2 <https://legrandcontinent.eu/fr/2024/08/16/le-tournant-de-koursk-10-points-sur-loffensive-ukrainienne-en-russie/>

3 <https://lemarin.ouest-france.fr/defense/larmee-ukrainienne-affirme-avoir-partiellement-coule-un-navire-russe-7a7f402e-33ba-47e3-bbc2-1230393f6ffe>

I LE BERCEAU DES PUISSANCES NAVALES ET ÉCONOMIQUES NORDIQUES, GERMANIQUE ET RUSSES

La Baltique est le lieu d'émergence de puissances navales historiques de premier plan : le Danemark, la Suède puis la Russie et l'Allemagne. C'est en (et pour la) Baltique que les royaumes danois et suédois se sont affrontés au cours des guerres de Kalmar (1611-1613), de Torstenson (1643-1645) entre autre pour le contrôle du détroit d'accès à la Baltique, et le *Sund* ; c'est là que l'empire russe a contesté l'hégémonie suédoise sous l'impulsion de Pierre 1^{er} dit Le Grand, avec la création de la capitale impériale, Saint-Petersbourg en 1703, le développement de la première marine russe moderne, la flotte de la Baltique, et la victoire russe dans la Grande Guerre du Nord (1700-1721) ; c'est là enfin que la *Kaiserliche Marine* de l'empire allemand a pris son essor pour parvenir, en 1914 au deuxième rang mondial par le tonnage des navires juste derrière la Royal Navy britannique.

Durant la Guerre Froide, la Baltique connaît un véritable gel stratégique. Elle est alors bordée, par les trois Républiques Socialistes Soviétiques de Lituanie, Lettonie et Estonie, parties intégrantes de l'URSS depuis l'annexion de 1940, et par deux démocraties populaires puissantes, la Pologne et l'Allemagne de l'Est (RDA) qui ont la particularité non seulement de disposer des troupes nationales les plus nombreuses du Pacte, respectivement 412 000 et 170 000 hommes en 1989, mais également d'abriter des troupes soviétiques en grand nombre, respectivement 40 000 et 380 000 hommes toujours en 1989.



Même si le débouché maritime de la République Socialiste Soviétique (RSS) de Russie reste réduit à la région de Leningrad, la Baltique est alors presque une mer intérieure du Pacte de Varsovie en raison des neutralités de la Suède et de la Finlande. La neutralité suédoise est issue des Guerres Napoléoniennes et la seconde découle de la défaite finlandaise des Guerres d'hiver (1939-1940) et de continuation (1941-1945)⁴. A l'époque, l'OTAN n'est présente qu'à son débouché occidental avec l'Allemagne de l'Ouest (RFA), le Danemark et, aux abords plus lointains du *Sund*, avec la Norvège.

Après la fin de l'URSS, même si elle n'est pas une « mer d'huile », elle conserve son statu quo et intensifie ses échanges économiques. En un mot, les riverains considèrent qu'ils peuvent pêcher les « dividendes de la paix » dans ces eaux calmes.

4 <https://institutdelors.eu/publications/la-neutralite-une-idee-perimee-en-europe/>

I LE LABYRINTHE BALTIQUE, UN ESPACE SOUS CONTRAINTE

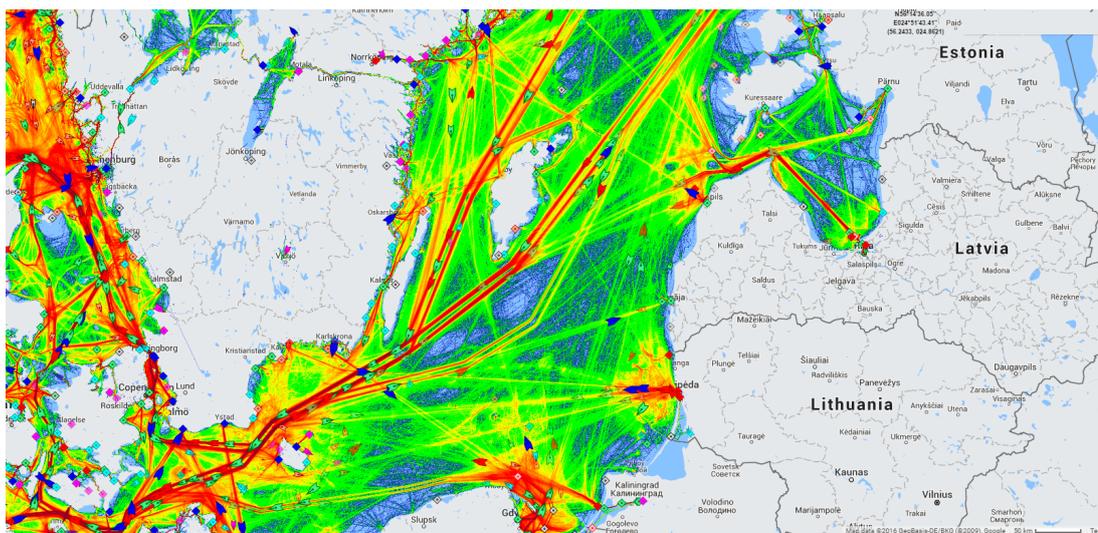
Cet espace maritime a des particularités naturelles, économiques, géographiques, politiques et militaires qu'il faut rappeler pour en apprécier les risques, surtout quand on le compare aux autres mers européennes ou aux espaces maritimes essentiels pour les Européens comme la Mer du Nord, l'Atlantique Nord ou la Méditerranée.

Ses eaux sont particulièrement peu profondes (55 mètres en moyenne, contre 1200 mètres en moyenne pour la mer Noire). Cela facilite l'exploitation des ressources du sous-sol mais cela rend la Baltique très exposée au réchauffement climatique et plus vulnérable d'un point de vue écologique. Elle est d'ailleurs une des cinq mers les plus polluées au monde.⁵ ; cela réduit aussi la largeur des routes maritimes et, militairement, rend plus difficiles les opérations sous-marines. Sa surface (377 000 kilomètres carrés) peut paraître importante (contre 430 000 kilomètres carrés pour la mer Noire), mais elle est constituée d'une série de golfes étroits et contient des archipels, multipliant ainsi les goulets d'étranglement⁶. La carte ci-dessous, datant de septembre 2024 met en évidence les nombreux goulets d'étranglement de l'espace maritime Baltique, de sorte que la maîtrise des mers se joue souvent sur terre, de part et d'autre des détroits.

Le *Sund*, le détroit dano-suédois qui commande l'accès à ses eaux, est, géographiquement et juridiquement, plus ouvert et plus accessible que les détroits du Bosphore et des Dardanelles qui sont régis par un traité international spécifique, la Convention de Montreux de 1936. En effet, en Baltique, c'est le droit commun de la mer, la Convention de Montego Bay, qui s'applique de sorte que les Etats riverains ne peuvent interdire le passage inoffensif de navires (articles 37-42).

En conséquence, la navigation se fait dans un espace exigü, propre aux échanges mais aussi aux tensions et aux confrontations. D'un point de vue militaire strict, la Baltique est un théâtre délicat pour les grandes marines contemporaines : le pistage des navires est permanent en raison des multiples détroits et bas-fonds ; les contraintes de navigation sont multiples en raison d'une topographie dense ; les dénis d'accès sont aisés par le minage des eaux ou par l'installation de batterie côtières. Autrement dit, c'est une mer peu propice aux grandes unités et aux vastes déploiements navals.

Cette mer presque fermée regroupe neuf États riverains (contre cinq pour la mer Noire mais 25 pour la Méditerranée). À ces États s'ajoutent des pays non-riverains, très étroitement associés économiquement, culturellement et militairement à cet espace : la Norvège, l'Islande et le Belarus. L'aire bal-



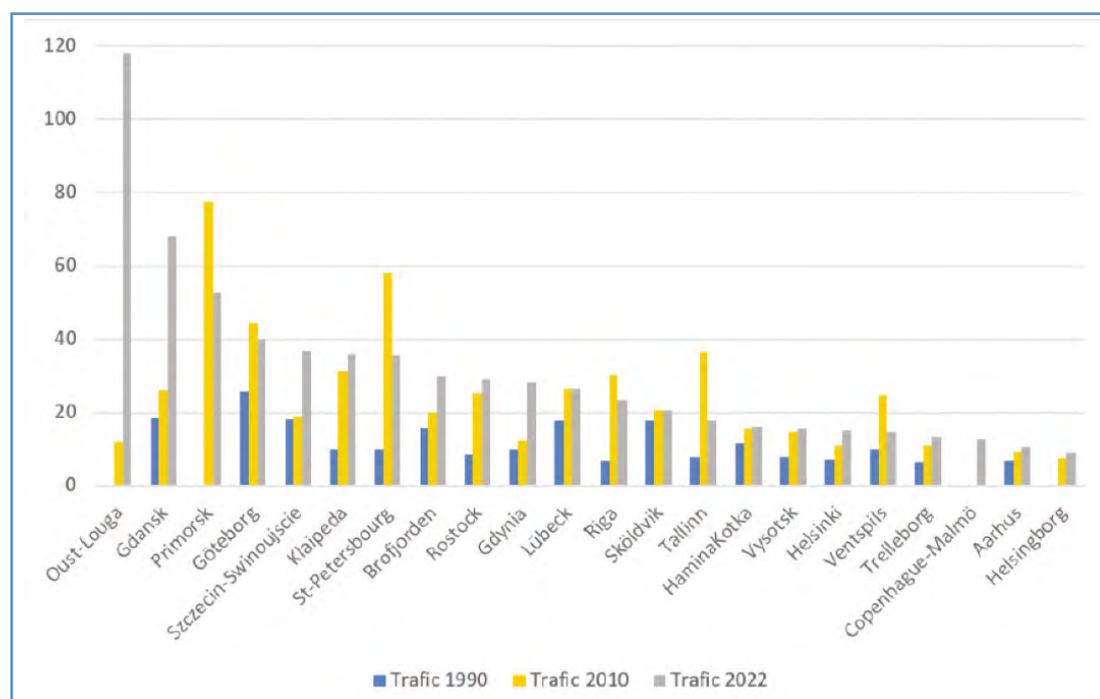
5 https://maritime-forum.ec.europa.eu/map-week-regional-sea-conventions_en

6 <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/Mer-Baltique-2016-07>

tique concentre ainsi de 20 à 80 millions de personnes selon qu'on l'entende au sens étroit ou plus large (avec les *Hinterlands*). La Baltique est aussi un des centres de gravité économique de l'Union européenne. En 2023, sur les 16 970 milliards d'euros du PIB de l'UE, 6 185 milliards d'euros ont été produits par les États riverains de la Baltique⁷. Autrement dit, 39% du PIB européen de 2023 ont été produits par un des États membres riverains de la Baltique. Cela ne veut pas dire que 40% du PIB européen est baltique mais que les riverains de la Baltique constituent à eux seuls une large partie de la richesse européenne. le dynamisme économique de l'espace baltique s'illustre dans les secteurs maritime : ainsi, 1997 et 2019, le trafic maritime y a doublé comme l'indique Arnaud Serry⁸. Ce dynamisme s'explique par l'effet de rattrapage des économies des « nouveaux Etats membres » de l'élargissement de 2004 mais aussi par la qualité des connexions entre les terminaux portuaires et le continent.

L'essor économique est contraint par la donne maritime : pour cinq de ses États de l'UE riverains (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Finlande), la Baltique est le seul accès aux eaux internationales. Le *Sund* est essentiel pour toute une partie de l'Europe économiquement et commercialement active. La Baltique ne fait pas partie des corridors majeurs de la globalisation car elle est un « cul de sac » maritime. Mais, pour les acteurs européens, elle concentre des flux essentiels, quantitativement et qualitativement.

Quant à l'importance économique de la Baltique pour la Russie, elle est réelle, même si elle n'est pas essentielle. Avant le déclenchement de l'invasion de l'Ukraine, la Baltique était le débouché économique de la Russie européenne ou occidentale. Même après 2022, c'est encore un quart des exportations russes de pétrole qui transite par la Baltique. Sur le plan militaire, les flux sont également importants vers l'exclave russe de Kaliningrad, annexée par l'URSS en 1945.



7 <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/le-pib-par-habitant-des-pays-de-l-ue/>

8 <https://www.inshs.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/evolution-des-trafics-portuaires-de-la-baltique-miroir-dune-geopolitique-maritime>

I ARRIÈRE-COUR DE LA GLOBALISATION MAIS CARREFOUR CENTRAL POUR L'EUROPE

Historiquement, la Mer Baltique est donc tout à la fois un espace d'échanges entre puissances économiques et de confrontation entre royaumes, empires, alliances militaires et thalassocraties européennes. Elle reste cependant un théâtre d'intérêt non pas global mais régional à la différence du canal de Suez et du détroit de Malacca, points de passage entre Asie et Europe.

Elle ne concentre pas les principales forces stratégiques des protagonistes riverains : pour l'OTAN, elle est une des zones de tension avec la Fédération de Russie (avec l'Arctique, MEDOR, Mer Noire) ; pour les Etats-Unis, elle n'a pas le caractère stratégique global de la Méditerranée comme en atteste l'absence de grande base navale, comme celle de Souda ; pour la Russie, elle n'est pas (elle n'est plus) le lieu de déploiement privilégié de sa puissance navale et aérienne. L'essentiel des capacités de projections navales mondiales est, en effet, concentré en Mer Blanche, notamment avec les SNLE. En revanche, pour l'Union européenne et ses Etats membres, elle est vitale. C'est là que sont concentrées deux des armées les plus importantes de l'Union européenne par les effectifs (202 000 pour la Pologne et 182 000 pour l'Allemagne)⁹.

On pourrait sans exagération soutenir que la Baltique est un théâtre secondaire pour les puissances non exclusivement européennes comme les Etats-Unis et la Fédération de Russie mais qu'elle est au cœur de l'Europe.

II • De 2004 à 2022, l'« otanisation » de la Baltique a changé son statut stratégique

Durant les années 1990, la Baltique constituait une aire d'équilibre et, potentiellement, une zone de passage entre Europe et Russie. Elle est devenue la plus vaste zone de friction directe entre l'UE, l'OTAN, la Fédération de Russie et l'OTSC. A la différence de la Mer Égée, la Mer Baltique ne connaît pas de différends territoriaux ou maritimes : aucun riverain n'exprime de revendication territoriale ou maritime ouvertement ; à la différence de la Méditerranée orientale, la définition des espaces maritimes et la répartition des ressources en hydrocarbures ne donnent pas lieu à des revendications incompatibles.

En d'autres termes, la Baltique n'a pas de conflit gelé comparable à celui de Moldavie ou de Chypre. La Finlande ne remet pas en cause l'annexion de la Carélie région finnoise historique consacrée en 1944 au profit de l'URSS ; la Pologne ne conteste pas l'annexion de Kaliningrad par l'URSS ; la Russie ne revendique pas non plus de territoire. Mais depuis 2004 et l'extension de l'OTAN aux frontières de la Russie, les tensions se sont accentuées.

I L'« OTANISATION¹⁰ », LA MER DE FOND DE LA BALTIQUE

De 2004 à 2022, soit en moins de deux décennies, la mer Baltique est devenue un « lac OTAN¹¹ » suscitant de vives réactions de Moscou, réduite à un « isolement baltique » dans un de ses canaux de projection de puissance vers l'Europe. L'adhésion à l'UE et à l'OTAN de la Pologne et des trois États baltes en 2004 a suscité la méfiance, l'ire et l'activisme de Moscou. Cette simultanéité des adhésions a été souvent interprétée à Moscou comme une répartition du travail entre alliance militaire (OTAN) et intégra-

9 <https://www.touteurope.eu/l-ue-dans-le-monde/carte-les-effectifs-militaires-des-etats-de-l-union-europeenne/>

10 <https://www.institutmontaigne.org/expressions/otan-la-baltique-deviendra-t-elle-un-lac-de-securite-atlantique> et <https://carnegieendowment.org/research/2023/12/from-flooded-meadow-to-maritime-hotspot-keeping-the-baltic-sea-free-open-and-interconnected?lang=en>

11 <https://www.institutmontaigne.org/expressions/otan-la-baltique-deviendra-t-elle-un-lac-de-securite-atlantique>

tion économique (UE) contre l'influence de Moscou en Baltique.

Lentement mais sûrement, l'OTAN s'est étendue et consolidée dans la Baltique, autrefois véritable « zone de confort stratégique » pour la Russie ou « glacis » selon l'expression de Joseph Staline pour l'Europe centrale ; elle a notamment intégré dans son dispositif la principale puissance de la Baltique orientale : la Pologne, qui était déjà un pilier du Pacte de Varsovie durant la guerre froide. Le « miracle économique » polonais, largement favorisé par les fonds européens, est désormais bien connu : en dollars américains courants, le PIB du pays est passé de 67 à 808 milliards de dollars entre 1989 et 2024¹² avec une accélération marquée à partir de 2004.

L'OTAN n'a pas installé de base ou de centre de commandement en Baltique mais a choisi l'Estonie pour accueillir son centre d'excellence en matière de cyber défense, la Lituanie pour son centre d'excellence en matière d'énergie, la Lettonie pour accueillir son centre d'excellence en matière de communications. Il convient de préciser que cette « otanisation » des Etats de la Baltique orientale ne s'est pas accompagnée d'une « américanisation » au sens d'une présence importante des Etats-Unis comme sur la base d'Incirlik en Turquie ou sur celle de Souda en Grèce. En effet, les troupes américaines stationnées en Baltique sont réduites : par exemple, en 2019, sur environ 83 000 militaires américains stationnés en Europe seuls 9 000 étaient stationnés au contact de la Russie en Pologne ou dans les États baltes¹³. En somme, les États-Unis ont positionné un peu plus de 10% de leurs troupes européennes dans un État riverain de la Baltique, à rapporter aux 228 000 personnels militaire américains stationnés à l'étranger dans le monde¹⁴.

C'est en Baltique tout particulièrement que s'est abreuvé le complexe obsidional russe. Les Européens ne devraient pas sous-es-

timer ce point et se réfugier derrière l'idée que c'est contre l'extension l'OTAN que la Russie s'est arc-boutée dans l'espace baltique. C'est bien aussi contre l'élargissement de l'UE de 2004 que le revanchisme russe se dresse. Bien sûr, l'indépendance des Etats baltes à l'égard de la Fédération de Russie en 1991 s'est réalisée de façon pacifique. Toutefois, les milieux nationalistes russes ont toujours en mémoire le rôle déterminant des Baltes dans la dissolution de l'URSS, leur refus de rejoindre la Communauté des Etats Indépendants (CEI) comme l'avaient fait la plupart des anciennes Républiques Socialistes Soviétiques en 1991. Quant à l'intégration dans l'Union européenne, elle a suscité et suscite toujours dans les cercles nationalistes de Moscou une « rancœur balte » accentuée par la croissance économique vigoureuse des « tigres baltes » durant la décennie 2000.

En outre, en réaction à l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie et à son rôle dans la guerre du Donbass, les États parties à l'OTAN ont organisé, à partir de 2016, une « présence avancée »¹⁵ en Baltique orientale pour affirmer leur posture dissuasive. Il s'agissait de fournir aux Etats baltes les réassurances nécessaires contre les « tests » de souveraineté régulièrement conduits par les forces armées russes aux limites de ces espaces maritimes, aériens et terrestres extrêmement entremêlés. L'espace baltique s'est trouvé protégé par des acteurs baltiques, non baltiques (Français, Britanniques, Roumains) et extra-européens (Canadiens). D'un point de vue militaire, la Baltique s'est internationalisée par l'otanisation malgré des effectifs engagés réduits.

Une spirale de la tension s'est enclenchée, menant à des démonstrations de forces sous la forme d'exercices militaires réguliers (BALTOPS côté OTAN) et d'opérations asymétriques cotés russes (cyberattaques, diffusion de médias russophones dans les minorités russophones des Etats baltes). Le pivot de la Baltique a été consacré par les

12 <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/POL?zoom=POL&highlight=POL>

13 <https://www.heritage.org/military-strength/assessing-the-global-operating-environment/europe>

14 <https://usafacts.org/articles/where-are-us-military-members-stationed-and-why/#:~:text=In%20terms%20of%20overseas%20deployments,which%20were%20active%20duty%20troops.>

15 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/2206-factsheet_efp_fr.pdf

demandes d'adhésion du Royaume de Suède et de la République de Finlande¹⁶ à l'OTAN, dès mars 2022, en réaction à l'invasion russe en Ukraine. Il s'agit d'une révolution politique pour la posture internationale de ces deux États traditionnellement neutres. Et il s'agit d'une évolution substantielle pour le statut géopolitique de la Baltique : auparavant experts dans la préservation des équilibres entre Est et Ouest, la plupart des riverains de l'espace baltique sont aujourd'hui soudés par la méfiance contre la Russie, le développement de leurs capacités militaires (pas seulement navales) et la contribution à l'OTAN.

En somme, de 2004 à 2022, l'aire baltique au sens large a connu un renversement des alliances et du rapport de force Russie-OTAN ainsi qu'une montée des tensions graduelle mais constante.

I LA REMILITARISATION DE L'AIRE BALTIQUE

Celle-ci s'est exprimée, côté occidental, par une remilitarisation très rapide et très forte des espaces baltiques, surtout aériens et terrestres. Au sein de l'OTAN, la Pologne s'est engagée dans une montée en puissance d'autant plus impressionnante qu'elle puise ses ressources dans le « miracle économique ». Grâce à un effort de recrutement massif, elle se classerait, par ses effectifs militaires, au troisième rang des forces armées de l'OTAN, après les Etats-Unis et la Turquie¹⁷. Et depuis 2013 et Euromaidan, son effort de défense varie entre 1,9% du PIB et 2,3% du PIB. La modernisation des forces est considérable avec l'acquisition de batteries de missiles de défense anti-aérienne PATRIOT¹⁸ notamment.

D'abord hors OTAN, la Suède et la Finlande ont elles aussi produit cet effort. La Suède a stoppé la baisse de ses dépenses militaires en 2017 (1% du PIB) pour le porter

aujourd'hui à 1,5%¹⁹ ; elle a remilitarisé l'île de Gotland à partir de 2017²⁰, sur la route de la Flotte de la Baltique russe ; elle a rétabli le service militaire²¹ pour obtenir une posture stratégique de « défense totale » mobilisant toute la population ; et elle relance sa flotte sous-marine. Quant à la Finlande, elle a elle aussi relevé son effort de défense à partir de la décennie 2010 et lancé de nombreuses acquisitions de défense emblématiques auprès d'industriels américains (64 avions de combat F35) et israélien (batteries de Fronde de David).

Côté russe, les efforts ont commencé en 2004 et se sont accentués au tournant de la décennie : l'exclave russe de Kaliningrad²² a progressivement accueilli plusieurs infrastructures militaires essentielles de surveillance, de patrouille et d'intervention, notamment des missiles de moyenne portée équipés de tête nucléaires. On peut considérer que ce territoire sert à la Russie pour remédier à son isolement baltique en pesant sur les routes maritimes et sur la connexion terrestre des Etats baltes avec le reste de l'UE (via le corridor de Suwałki). Enfin, une nouvelle région militaire a été créée au contact de la Finlande en réaction à l'entrée du pays dans l'OTAN.

En 2022, on pouvait donc redouter une confrontation de plus en plus forte et de plus en plus directe entre Russie, OTAN et UE dans la zone baltique, celle-ci étant dépourvue de toute zone tampon. Il n'en a rien été et les missiles tirés depuis la Mer Caspienne au début du conflit russo-ukrainien n'ont pas eu d'équivalent depuis la Mer Baltique. Comme par un principe de vases communicants, les hautes eaux des fronts ukrainiens cohabitent avec une période de basses eaux de stabilité en Baltique. Est-ce à dire que tout risque est aujourd'hui écarté ?

16 <https://www.institutmontaigne.org/expressions/revolution-geopolitique-pour-la-finlande>

17 <https://notesfrompoland.com/2024/07/16/poland-has-natos-third-largest-military-new-figures-show/>

18 <https://www.euronews.com/my-europe/2024/08/12/poland-beefs-up-military-defences-with-purchase-of-48-new-patriot-launchers>

19 <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2022&locations=SE&start=1960>

20 https://www.lemonde.fr/europe/article/2017/02/15/dans-la-baltique-la-suede-remilitarise-l-ile-de-gotland-face-aux-russes_5079931_3214.html#:~:text=Pièce%20maîtresse%20de%20la%20défense,la%20droite%20s'y%20opposait.

21 <https://plikverket.se/om-myndigheten/in-english>

22 <https://theconversation.com/kaliningrad-russias-unsinkable-aircraft-carrier-deep-in-nato-territory-182541>

III • Eaux faussement calmes en Mer Baltique : maintenir la pression tout en évitant la crise

Si aucune tempête militaire ne se déchaîne actuellement en Baltique, la concentration de forces militaires (conventionnelles et non conventionnelles) dans un espace exigu et la proximité avec les théâtres de guerre ukrainiens rendent un dérapage et une contamination militaires possibles. Comme le soulignait Kant dans *Projet de Paix Perpétuelle*, l'accumulation de troupes et de matériels rendent tentant leur usage²³. Et la proximité des combats peut avoir un effet de contagion.

Pour le moment, les protagonistes des rivalités en Baltique maintiennent leur investissement dans la zone mais se gardent d'y ouvrir une crise. La mer n'est pas d'huile mais tous les protagonistes évitent accrochages et récifs.

La modération russe en Baltique est, depuis 2022, largement subie par rapport à la décennie précédente. Personnels et équipements, ressources d'état-major et crédits budgétaire se sont naturellement concentrés sur les fronts terrestres (Donbass) et maritimes (Crimée). Ouvrir une crise en Mer Baltique compromettrait l'effort de guerre principal. C'est ce qui explique notamment que la modernisation de la Flotte de la Baltique (de taille réduite) n'est pas prioritaire et que la mise en place de la nouvelle région militaire du nord-ouest ne se fait pas à marche forcée. En outre, la confrontation avec l'OTAN en Baltique ne comporte plus de gain politique immédiat comparés à d'autres zones d'intervention comme l'Atlantique Nord. Pour autant, la Russie a tenu à organiser des manœuvres militaires conjointes avec la Chine en 2022 dans le cadre de l'Organisation de Coopération de Shanghai dans l'arrière-cour de la Baltique, en Belarus.

Quant à l'« otanisation » de la Baltique, elle se fait inévitablement de façon graduelle avec l'intégration progressive des forces finlandaises et suédoises, déjà engagées dans les exercices du Partenariat Pour la Paix de l'OTAN. Et, du point de vue capacitaire, elle

est limitée, si ce n'est freinée, par les transferts de matériels militaires d'Etats riverains (Allemagne, Danemark, Pologne) vers l'Ukraine. Le rythme mesuré de l'« otanisation » de la Baltique est tout particulièrement visible dans le domaine naval. Les exercices aéronavals annuels de l'OTAN, BALTOPS, sont progressivement montés en puissance jusqu'à réunir une cinquantaine de navires de 19 alliés. Mais la présence navale de l'OTAN reste intermittente. Malgré une présence militaire et une visibilité diplomatique réelles, l'OTAN fait en réalité profil bas en Baltique moins pour retrouver un équilibre stable avec la Russie que faute d'investissement stratégique significatif.

Par rapport à la décennie 2010, les protagonistes des rivalités en Baltique ont à peu près tous choisi la même posture : une montée en puissance graduelle et constante de leurs capacités, la construction d'une dissuasion mutuelle, une modération largement subie par un principe de vases communicants avec les théâtres ukrainiens et un évitement de la crise.

IV • Trois scénarios pour la Baltique

Alors que le conflit en Ukraine approche du terme de sa troisième année, que les Etats-Unis sont accaparés par la campagne de l'élection présidentielle et que l'Union européenne peine à régler la situation en Méditerranée et en Mer Rouge, la situation en Baltique a devant elle au moins trois évolutions possibles : une stabilisation à haut niveau la tension sous la forme d'une Guerre Froide inversée ; une conflictualité larvée, clandestine et instable ; une crise ouverte débouchant sur une confrontation directe entre OTAN et Russie.

I LE SCÉNARIO « OCÉAN ARCTIQUE » : GLACIATION GÉOPOLITIQUE GÉNÉRALE

Un niveau de tension constant et mesuré entre riverains en Baltique dans le sillage de l'équilibre actuel pourrait conduire à une situation de Guerre Froide inversée : la Baltique entrerait dans une période où l'OTAN serait durablement la puissance dominante

23 Troisième article préliminaire.

de la zone face à une Russie en position de *challenger* appuyé sur son exclave Kaliningrad et sur son allié non riverain, le Belarus. La répétition à l'inverse du scénario de la Guerre Froide en Baltique où l'URSS figeait la situation en sa faveur. Une condition de ce scénario serait une continuation à haute intensité des conflits sur les autres théâtres et notamment Ukrainien. Aucun des protagonistes n'aurait alors les moyens, les incitations et la volonté pour remettre en cause un *statu quo* en Baltique.

Les motivations des protagonistes seraient dérivées de celles constatées aujourd'hui : volonté de concentrer ses ressources capacitaires et ses efforts stratégiques sur d'autres théâtres ; souhait de ne pas multiplier les foyers de crise ouverte pour ne pas augmenter les sources de risques ; difficultés à développer de véritables capacités navales ; entraves côté russe à véritablement faire monter en puissance la région militaire du nord-ouest ; ralentissement de l'« otanisation » de la Finlande et de la Suède, retard dans les approvisionnements de défense, etc. Cette stabilisation dans la tension pourrait faire ressembler la donne stratégique baltique à l'océan Arctique : gelé la plupart du temps, oublié bien souvent, éloigné de l'épicentre de la géopolitique mondiale, il libérerait irrégulièrement des icebergs dangereux à soigneusement éviter, maîtriser et contourner.

Sur le plan des coopérations internationales, des dégels provisoires et partiels pourraient se manifester *a minima* par la baisse des tensions lors des exercices militaires navals et aériens en Baltique et, au maximum, par une réassociation de la Russie dans le Conseil des États de la Baltique. Mais aucune réouverture de Nord Stream ne serait à ce stade envisageable.

Ce scénario serait cohérent avec la culture stratégique de l'équilibre des acteurs nordiques. Il serait aussi garanti par une différence fondamentale avec la donne en Ukraine, en Mer Noire ou dans le Caucase : les alliances militaires en présence sont « verrouillées » et donc dissuasives pour l'adversaire. De forts liens transatlantiques combinés à une forte cohésion russo-belarusse préviendraient les risques de dérapages locaux et remédieraient aux accidents. En

outre, l'Union européenne aurait les moyens et la volonté de soutenir ce scénario : le gouvernement polonais est aujourd'hui très engagé dans la poursuite de la construction européenne et l'ancienne Premier ministre estonienne, Kaja Kallas, prendra la tête du Service d'Action Extérieure.

LE SCÉNARIO « MER DES SARGASSES » : LA RECHERCHE DU DÉSÉQUILIBRE À BAS BRUIT

La volonté de rompre un équilibre considéré comme de plus en plus défavorable pourrait conduire la Russie à reprendre l'initiative dans l'espace baltique sans causer de crise ouverte et massive avec les pays riverains. De même, l'OTAN pourrait être tentée par une déstabilisation de la Russie, sans conflagration, pour soulager les fronts ukrainiens.

Cette reprise de la tension visant le déséquilibre pourrait prendre plusieurs formes de part et d'autre : opérations d'infiltrations par la terre, la mer ou les airs pour alerter et « tester » l'adversaire ; actions dans le cyberspace pour désorganiser et désorienter l'adversaire ; incursions aux limites durant les exercices militaires ; déploiements d'armements stratégiques sur zone ; accrochages avec des flottes de pêche ; organisations de flux de migrants illégaux ; incursions de drones non identifiés au-dessus d'infrastructures civiles et militaires critiques, dommages écologiques organisés (incendies, pollutions), etc. Aucune « guerre de la Baltique » ne serait ouverte dans la zone par les adversaires. Mais une série de crises civilo-militaire ponctueraient la situation et l'empêcheraient de se stabiliser.

La mer Baltique serait alors à l'image d'une mer des Sargasses géopolitique : lieu de convergence de courants contradictoires, espace de tourbillons imprévisibles, éloignée des rives de l'océan géopolitique, elle concentrerait également des écueils dérivant à la surface ou sous la surface rendant l'accalmie durable impossible. Les Européens seraient alors à la merci d'un « accident » en Baltique qu'ils ne maîtriseraient.

Côté russe, une telle stratégie serait tentante en raison de la position de *challenger* relativement isolé sur ce théâtre : en l'état actuel, la Russie n'est pas en mesure d'obtenir une

rupture de l'équilibre stratégique en Baltique par des moyens militaires conventionnels en sa faveur. Un blocage durable (ou même un repli contrôlé) sur les fronts ukrainiens pourrait la conduire à reporter ses initiatives (et certaines de ses ressources non conventionnelles) sur d'autres théâtres : la Mer Baltique a l'avantage, par rapport à la Méditerranée orientale, loin des bases navales du grand nord, d'être d'accès direct depuis Kronstadt et Kaliningrad. Et elle présente un espace plus fluide que le Caucase où tous les leviers de puissance peuvent être activés. Une autre conjoncture pour déclencher ces opérations serait le commencement de négociations de paix sur l'Ukraine après un cessez-le feu sur la ligne de front russo-ukrainienne : la Russie reporterait alors sa pression sur les soutiens de l'Ukraine, au risque de susciter une réaction disproportionnée.

Quant à l'OTAN, elle pourrait aussi être tentée de remettre en cause l'actuel *statu quo* pour pousser son avantage, fixer des forces russes en Baltique, soulager les fronts ukrainiens par exemple si des pénuries nouvelles de matériels et de troupes étaient constatées sur le front central dans les forces ukrainiennes. Mais cette instabilité organisée et dosée de la zone se ferait au détriment de l'Union européenne. Le théâtre baltique aurait l'avantage, pour des initiatives de l'OTAN, de mettre sous tension ses nouveaux membres nordiques et de se dérouler loin des autres foyers de crise actuels (Israël Palestine, Mer Rouge) sans risque de contamination. En cas de négociations de paix russo-ukrainienne aussi, des actions occidentales non revendiquées auraient l'avantage d'exercer une pression sur la Russie à un moment de vulnérabilité.

I LE SCÉNARIO « 40^E RUGISSANTS » : TEMPÊTE EN BALTIQUE

Une crise majeure et directe entre OTAN et Russie ne peut être congédiée même si elle est la moins probable pour le moment et nécessite des précautions. Elle serait en rupture avec la tradition d'équilibre de la zone et en décalage avec la donne géopolitique actuelle. Mais elle s'inscrirait dans la montée des tensions et dans la course aux armements de la décennie précédente. La Baltique entrerait alors dans les tempêtes des « 40^e rugissants » du nom de cette zone du paci-

fique sud où la navigation est constamment périlleuse. Il s'agit là de scénarios extrêmes mais impossibles à exclure étant donné la volatilité des fronts russo-ukrainiens et le « brouillard de la guerre ».

Côté russe, déclencher ou provoquer cette crise pourrait être une réaction à une augmentation drastique (quantitative et qualitative) du soutien militaire occidental à l'Ukraine, notamment pour frapper le territoire de la Fédération en profondeur. Ouvrir un front direct avec des États membres de l'OTAN présenterait un grand risque pour la Russie. Mais si les liens transatlantiques étaient remis en question (par une élection de Donald Trump, une crise économique) et si une « fatigue ukrainienne » se diffusait dans les opinions publiques occidentales, une fenêtre d'opportunité pourrait alors s'ouvrir en Baltique pour la Russie. Ces actions pourraient revêtir la forme de frappes sur des infrastructures militaires baltes ou polonaises au motif ou au prétexte qu'elles auraient servi à attaquer les troupes russes en Ukraine ou bien le territoire russe lui-même. Elles pourraient également invoquer le même prétexte que pour la guerre du Donbass : la protection de minorités russophones au sein des États baltes. Dans ce cas, les opérations seraient terrestres et circonscrites à certains secteurs de Lettonie ou de Lituanie.

Côté occidental également, une spirale de confrontation directe pourrait être engagée sous certaines conditions et ce, malgré le caractère défensif proclamé de l'Alliance. En cas d'effondrement massif russe sur le front ukrainien, l'OTAN pourrait être tentée d'engager une confrontation directe pour profiter d'une fenêtre d'opportunité militaire unique où les réactions russes seraient soit imprévisibles soit affaiblies. Prendre de cours les forces armées russes dans la zone Baltique à la faveur d'une débâcle en Ukraine serait un scénario de rupture pour une durée très limitée. Cas symétrique, une défaite ukrainienne patente comprenant la chute d'Odessa et/ou de Kiev pourrait également entraîner une initiative de l'OTAN pour « punir » la Russie de sa victoire. Ces opérations pourraient se concentrer, en Baltique sur l'exclave de Kaliningrad soit pour détruire ou démanteler ses infrastructures par des frappes à distance soit pour en prendre le contrôle (en cas d'effondrement des chaînes

de commandement russes, par exemple). Elles pourraient alors également se porter sur la Carélie russe, région historiquement finlandaise, et sur le Belarus.

Même s'il s'agit d'un scénario de rupture doté d'une probabilité limitée, une crise majeure ouverte et durable en Baltique peut être anticipée à certaines conditions. La Mer Baltique serait alors le lieu de la première, de la plus grande et de la plus dangereuse confrontation directe entre OTAN et Russie.

Conclusion • L'avenir de la Baltique et la sécurité de l'Europe

Pour les Européens, la Mer Baltique n'est plus le foyer de tension croissante qu'elle a constitué durant la décennie 2010. Les efforts de guerre russes et ukrainiens, puis otaniens se sont plutôt portés vers le continent et vers la Mer Noire. Toutefois, les Européens doivent se garder de la négliger et de sous-estimer son potentiel de déstabilisation. Son « otanisation » graduelle de 2004 à 2024 ne la transforme pas en un lac OTAN dont la sécurité et la stabilité est assurée par l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. La course aux armements, l'ampleur de la zone de contact direct avec la Russie, la proximité avec les fronts ukrainiens et l'importance stratégique de Kaliningrad ainsi que la lenteur de la renaissance militaire des grands neutres suédois et finlandais, tous ces facteurs soulignent que la stabilisation de la Baltique n'est pas encore assurée sur le parapluie de l'OTAN.

Sur le plan maritime et naval tout particulièrement, la Baltique doit être suivie par les Européens eux-mêmes. De la sécurité en Baltique dépendent les approvisionnements et les exportations des poids lourds éco-

nomiques européens allemands, polonais, finlandais et suédois. La solidarité européenne en matière de défense sera tôt ou tard testée par la Russie sur les anciennes Républiques Socialistes Soviétiques baltes. Or « mourir pour Vilnius » ne peut être un objectif américain. Ce peut en revanche devenir une nécessité européenne. Les vulnérabilités européennes en Baltique sont nombreuses : les routes maritimes restent exigües et donc fragiles, les infrastructures marines et sous-marines

Et l'effort de défense des riverains est important mais peine à porter ses fruits. Il appartient aux Européens de ne pas s'endormir dans le sentiment de sécurité donné par l'otanisation de cet espace. En Baltique tout particulièrement, ils doivent être les acteurs de leur propre défense car des découplages sont toujours possibles entre les objectifs mondiaux de Washington et les impératifs régionaux de Bruxelles. Pour assurer la sécurité et la prospérité des Européens, l'otanisation de la Baltique ne suffira pas.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Notre Europe - Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2024.