

La démarche stratégique des États baltes dans l'architecture européenne de sécurité et de défense : une politique fondée sur une dialectique identitaire et militaire : de la restauration de leur indépendance aux commémorations russes du soixantième anniversaire de la victoire contre l'Allemagne nazie

Matthieu Chillaud

▶ **To cite this version:**

Matthieu Chillaud. La démarche stratégique des États baltes dans l'architecture européenne de sécurité et de défense : une politique fondée sur une dialectique identitaire et militaire : de la restauration de leur indépendance aux commémorations russes du soixantième anniversaire de la victoire contre l'Allemagne nazie. Science politique. Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2007. Français. NNT : . tel-00282264

HAL Id: tel-00282264
https://theses.hal.science/tel-00282264

Submitted on 27 May 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ MONTESQUIEU – BORDEAUX IV
DROIT, SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES,
SCIENCES ÉCONOMIQUES ET DE GESTION

La démarche stratégique des États baltes dans l'architecture européenne de sécurité et de défense. Une politique fondée sur une dialectique identitaire et militaire.

De la restauration de leur indépendance aux commémorations russes du soixantième anniversaire de la victoire contre l'Allemagne nazie.

Thèse pour le doctorat en science politique

présentée par

Matthieu CHILLAUD

et soutenue publiquement
le 30 mars 2007

MEMBRES DU JURY

Michel Bergès, Professeur, Université Montesquieu Bordeaux IV
Nathalie Blanc-Noël, Maître de conférences, HDR, Université Montesquieu Bordeaux IV, Directrice de thèse
Jean-Paul Joubert, Professeur, Université Jean Moulin Lyon III, Rapporteur
Jean-Louis Martres, Professeur émérite, Université Montesquieu Bordeaux IV
Yves Plasseraud, Consultant international, enseignant université de Vilnius
Serge Sur, Professeur, Université Panthéon-Assas Paris II, Rapporteur

Ce travail a bénéficié d'un soutien financier de la Fondation Robert Schuman. Qu'elle en soit remerciée.

Pour mon fils Gustave
Au jour où il prendra conscience de son grand bonheur d'être franco-estonien

Minu poja Gustave'le.
Päeval, mil ta saab teadlikuks suurest õnnest olla 'franco-eestlane'

Remerciements

Je souhaite remercier, tout particulièrement, Madame Nathalie Blanc-Noël qui a accepté de diriger cette thèse. Son soutien, ses conseils et ses réflexions critiques ont fortement stimulé et enrichi ma recherche.

J'ai pu aiguiser mon intérêt pour les pays Baltes et mon goût pour les relations internationales lors de mon DEA effectué à Grenoble et à Lyon. Je remercie les équipes du CEDSI et du CLESID.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance, de même, à toute la fine équipe du *Finnish Institute of International Affairs* (UPI) et à celle du *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) qui m'ont « recueilli » dans leurs locaux. Mon séjour de neuf mois à Helsinki a été financé grâce à une bourse du *Center for International Mobilisation Organisation* (CIMO) et celui de six mois, à Solna, grâce à une bourse du *Svenska Institutet*.

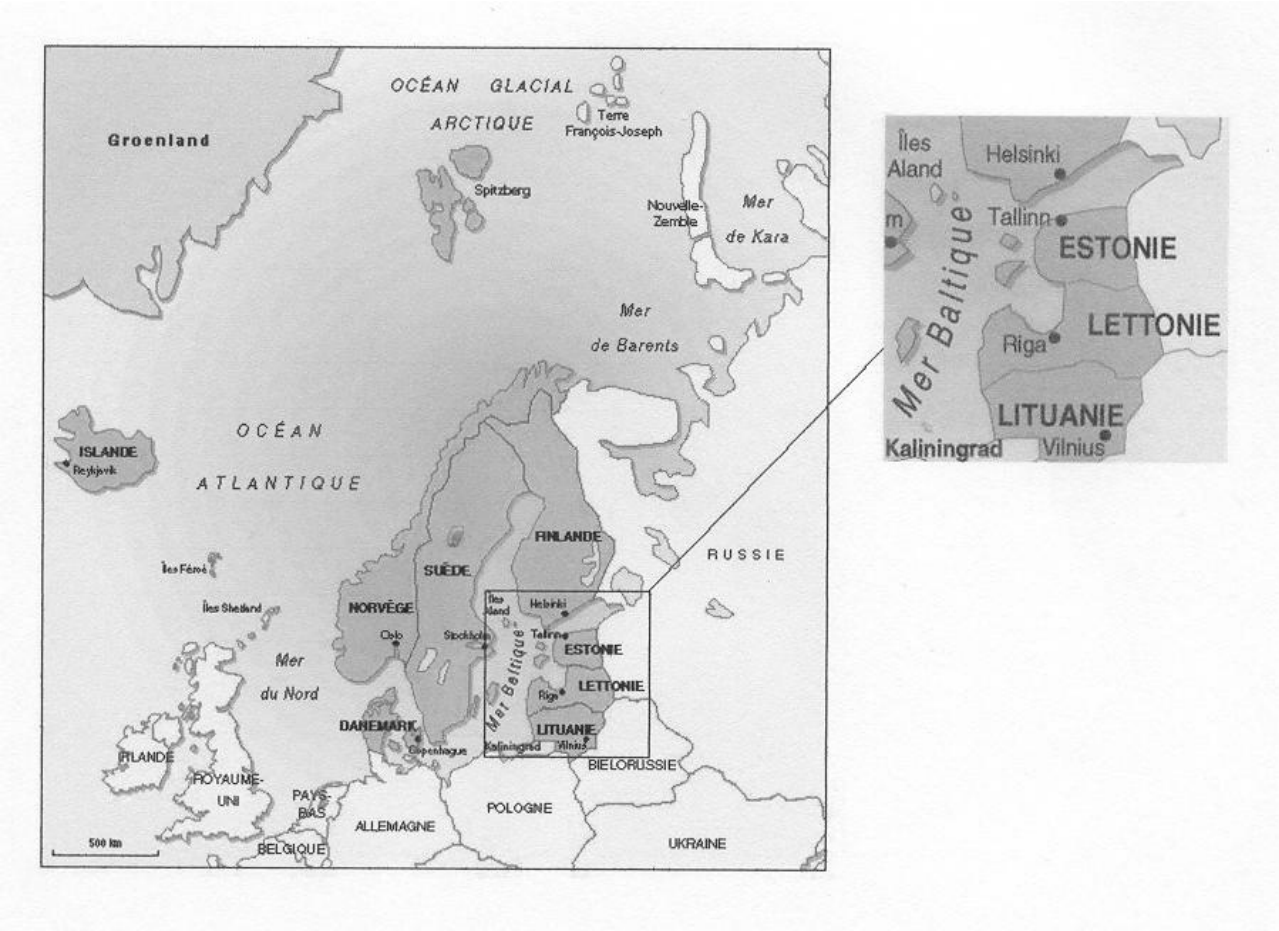
Mes remerciements, en outre, s'adressent à Céline qui m'a conseillé tout le long de mes recherches. Merci à Yvette et à Éric.

Je ferais preuve d'ingratitude si mes remerciements ne s'adressaient pas non plus à S.E. Jacques Faure qui m'avait permis de découvrir le monde balte en m'accueillant pour un stage à l'ambassade de France à Tallinn au cours de l'été 1998. J'ai pu, en outre, affiner mon intérêt pour l'Europe de la défense lors de mon service national effectué, en qualité de chargé de mission, au sein de la Délégation aux Affaires stratégiques, grâce à M. Marc Perrin de Brichambaut. Qu'il en soit naturellement remercié.

Le soutien de mon entourage, enfin, m'a été salutaire.

Merci à ma femme, Ursula, dont le soutien a été décisif pour l'achèvement de ce travail.

Les pays Baltes



Source : auteur

La mer Baltique, vue par un satellite américain



Source : *Earth Observatory* (NASA) Domaine public (http://earthobservatory.nasa.gov/Newsroom/NewImages/Images/S2001184110526.L1A_HROM_lrg.jpg)

« *Le mot "Europe" ne représente pas pour elles un phénomène géographique, mais une notion spirituelle qui est synonyme du mot "Occident". (….) L'Europe géographique (celle qui va de l'Atlantique à l'Oural) fut toujours divisée en deux moitiés qui évoluaient séparément: l'une liée à l'ancienne Rome et à l'Église catholique (signe particulier: alphabet latin) ; l'autre ancrée dans Byzance et dans l'Église orthodoxe (signe particulier: alphabet cyrillique). Après 1945, la frontière entre ces deux Europes se déplaça de quelques centaines de kilomètres vers l'Ouest, et quelques nations qui s'étaient toujours considérées comme occidentales se réveillèrent un beau jour et constatèrent qu'elles se trouvaient à l'Est. Par suite, se sont formées après la guerre trois situations fondamentales en Europe: celle de l'Europe occidentale, celle de l'Europe orientale et celle, la plus compliquée, de cette partie de l'Europe située géographiquement au Centre, culturellement à l'Ouest et politiquement à l'Est* ».

Milan Kundera, « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », *Le Débat*, n°27, novembre 1983.

SIGLES ET ACRONYMES

- AFCENT *Allied Forces Central Europe*
- AFNORTHWEST *Allied Forces North-western Europe*
- ATTU *Atlantic to the Ural*
- BaltBat *Baltic Battalion*
- Baltdefcol *Baltic Defence College*
- BaltMed *Baltic Medical*
- BaltNet *Baltic Network*
- BaltSea *Baltic Security Assistance Forum*
- BalTron *Baltic Naval Squadron*
- BaltVima *Baltic Virtual Military Academy*
- CCP Conseil Conjoint Permanent
- CE Communauté européenne
- CEAB Conseil euro-arctique de Barents
- CECA Communauté européenne du Charbon et de l'Acier
- CED Communauté européenne de Défense
- CEMB Conseil des États de la mer Baltique
- CINCNORTH *Commander in Chief Allied Forces Northern Europe*
- CM Comité militaire
- COPS Comité de politique et de sécurité
- CPE Coopération politique européenne
- CPAC Conseil de partenariat nord-atlantique
- CSCE Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe
- ELT Éléments limités par le traité
- EM État-major
- FCE Traité sur les Forces armées en Europe/Forces conventionnelles en Europe
- IESD Identité européenne de sécurité et de défense
- OSCE Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
- OTAN Organisation du traité de l'atlantique nord
- MDC Mesures de Confiance
- MDCS Mesures de Confiance et de Sécurité
- MPUE Mission de Police européenne en Bosnie-Herzégovine
- NEI *Northern European Initiative*
- OECE Organisation européenne de Coopération économique
- OSCE Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
- PE(C)SD Politique étrangère (commune) de sécurité et de défense
- PESC Politique étrangère et de sécurité commune
- PHARE Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction
- RDA République démocratique allemande
- RFA République fédérale d'Allemagne
- PpP Partenariat pour la paix
- SFOR *Stabilisation Force*
- TACIS *Technical Assistance Community of Independent States.*
- TUE Traité sur l'Union européenne
- UE Union européenne
- UEO Union de l'Europe Occidentale

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale……..……...……p. 18

I) L'objet de l'étude : tableau synoptique des pays Baltes ……p. 20
A) Géographie et conscience identitaire ……p. 21
B) Reconquête des indépendances et facteur russe……....p. 26
C) Les lectures divergentes de la sécurité européenne ……..p. 31
II) La problématique de l'étude : l'agencement des moyens de puissance de petits États…….p. 40
III) L'outillage conceptuel de l'étude, entre puissance et identité dans une dimension spatiale ……..p. 43
A) La complémentarité de certaines approches réalistes et constructivistes……p. 43
B) Les États baltes et les théories sur les petites puissances……p. 55
C) L'approche cognitive et la construction de l'image de l'Autre……p. 60
D) Sécurité et régionalisation de la Baltique……p. 68
E) L'outil géopolitique……...p. 76
IV) La notion d'architecture européenne de défense et de sécurité retenue dans l'étude……..p. 84
V) Les sources et la démarche méthodologique de la recherche……..p. 97
A) Les sources primaires ……...……p. 97
B) Les sources secondaires ……..……....p. 99
C) La recherche stratégique dans les pays Baltes et ses interactions avec les pays étrangers ……..……..p. 102
VI) La structure de l'étude……..……..……..p. 104

PREMIÈRE PARTIE : LA DIFFICILE ADEQUATION DES STRATÉGIES BALTES AVEC LEUR GEOGRAPHIE ……..……p. 106

Chapitre 1 : Une contrainte géostratégique identique pour les trois États baltes……..……..……..p. 107

I) Les pays Baltes dans les stratégies des grandes puissances ..……...……..……..p. 107

A) Les pays Baltes, victimes des contraintes géostratégiques de la mer Baltique……..p. 107
1) Les caractéristiques géographiques de la mer Baltique, comme fondement des prédispositions prédatrices des grandes puissances sur les pays Baltes ……..…….p. 107
a) Un cadre géographique caractérisé par la contrainte ……..……p. 108
b) Des réalités géophysiques animant des perceptions géopolitiques variées ……...p. 113
2) L'espace baltique et la lutte pour le *dominium maris baltici*……. p. 117
a) Le désarmement géographique, comme moyen de régulation de la puissance dans la région de la mer Baltique ……p. 117
b) Les pays Baltes, victimes des ambitions des différents prétendants au *dominium maris baltici* ……p. 119
B) L'asymétrie des puissances et les fonctions allouées aux États bordures et tampons ……p. 126
1) Durant l'entre-deux-guerres : la stratégie de soustraction des pays Baltiques en qualité d'États tampons……..…….. p. 127
a) Les procédés constitutifs de la soustraction ……...p. 128
i) Le désarmement géographique…….. p. 128

ii) La neutralité…….…… p. 131
b) Les tentatives d'harmonisation des préoccupations stratégiques des pays baltiques……..…….p. 137
i) Les ébauches difficiles d'une coopération multilatérale ……..….p. 137
ii) L'institutionnalisation délicate de l'entente baltique ……..…..p. 143
2) Depuis 1991, la stratégie d'addition des États baltes en qualité d'États bordures ……..…p. 149
a) Les solutions de soustraction graduellement écartées ……..….p. 149
b) Une diplomatie atlantique tous azimuts ……...……..p. 155

II) Les conséquences politico-stratégiques de l'indépendance des pays Baltes pour la Russie…… p. 160

A) Une Russie stratégiquement exposée ?..... p. 161
1) La perte de la Russie de son glacis protecteur…… p. 161
a) Moyens et stratégies de la Russie dans la région de la Baltique durant la décennie 1990…….. p. 161
b) Le retrait des forces russes des territoires baltes ...…… p. 168
c) L'action de la CSCE/OSCE en faveur du retrait des forces militaires russes des territoires baltes ……p. 175
2) Transit des hydrocarbures et problèmes énergétiques ……p. 178
a) Les interdépendances énergétiques des pays Baltes et de la Russie ……..p. 178
b) Infrastructures portuaires et utilisation stratégique des ressources énergétiques ……...p. 181
B) Kaliningrad, enclave ou « exclave » ? ……p. 184
1) Les avatars du rôle de Kaliningrad dans la défense de la Russie ……...p. 185
a) Les ambitions stratégiques de Kaliningrad ……p. 185
b) La question de la dénucléarisation de Kaliningrad ……p. 189
2) La stratégie russe entre pérennisation de sa souveraineté et nécessaire désenclavement…… p. 191
a) Le transit dans les pays avoisinants ……p. 191
b) Le fantasme de la germanisation ……p. 194
c) Les hésitations fédérales ……p. 196

III) Les incertitudes stratégiques de la diplomatie euro-atlantique des pays Baltes……p. 200

A) La stratégie atlantique des pays Baltes entre animosité russe et pusillanimité occidentale…… p. 201
1) Une diplomatie russe véhémentement hostile à l'élargissement de l'OTAN aux pays Baltes…… p. 202
a) La cristallisation de la diplomatie russe autour du refus de tout élargissement de l'OTAN aux pays Baltes…… p. 202
b) L'ambiguïté de l'intégration des pays Baltes dans la doctrine de l'étranger proche de la Russie ……..p. 207
2) Les pays occidentaux à la recherche de solutions alternatives…….... p. 214
a) Les débats sur la pertinence de l'élargissement de l'OTAN aux pays Baltes…… p. 214
b) Vers une solution transitoire : la Charte américano-balte ……..p. 220
c) L'idée de ne retenir qu'un seul État balte dans le processus d'élargissement de l'OTAN ……p. 224
i) La seule Lituanie dans l'OTAN ?..... p. 224

ii) Un scénario reflétant un double paradoxe…… p. 227
3) Le « relais » nordique…… p. 229
a) Les pays nordiques face aux aspirations des pays Baltes à l'indépendance ……p. 230
b) La position malaisée des pays nordiques face à la diplomatie atlantique des pays Baltes ……...p. 234
c) L'impossible ersatz à l'OTAN ……..……p. 240
B) La construction européenne. Des stratégies politico-économiques différentes pour un objectif commun ……p. 242
1) Le commencement de la diplomatie européenne des pays Baltes…….. p. 242
a) Une amorce de coopération basée sur des relations commerciales ……p. 243
b) La candidature des États baltes dans le contexte de l'Europe septentrionale……... p. 245
2) La décision du Conseil européen de Luxembourg : une politique communautaire incohérente ? ……...p. 248
a) L'approche par vagues retenue par l'Union européenne ……p. 249
i) La décision de ne retenir que l'Estonie dans la première vague d'élargissement ……..p. 249
ii) Les conséquences sur la coopération balte ……p. 255
b) Une décision dictée par des différentes stratégies économiques adoptées par les États baltes ……...p. 260
i) Des orientations économiques sensiblement différentes…… p. 261
ii) Des structures économiques peu propices à une coopération poussée …..p. 263
3) Le « vrai faux » euroscepticisme balte ……...p. 264
a) L'identité, en tant que source de l'euroscepticisme balte ……...p. 264
b) L'engagement européen, un projet trop élitiste ? ……...p. 267

Chapitre 2 : L'image de la communauté balte entre leurre et réalité …..p. 272

I) La construction ambiguë d'une représentation balte dans le cadre des choix identitaires de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie. ……..……..p. 272

A) Une communauté balte apparemment unie dans le mouvement pour l'indépendance …… p. 272
1) Le processus d'indépendance des républiques baltes……. p. 273
a) Le retour concomitant à la souveraineté ……p. 273
b) La cause balte dans le processus d'Helsinki ……...p. 277
2) La cristallisation identitaire ……p. 279
a) Autour de l'environnement ……p. 279
b) Autour du folklore national, du chant et de la religion ……...p. 281
c) Autour de l'économie ……p. 283
B) Le label balte entre agrégation et désagrégation……..…p. 286
1) Le label balte à l'épreuve des revendications nationales de chacun des États baltes…….... p. 287
a) Une collaboration de plus en plus fictive ……...p. 287
b) La solubilité du label balte dans les revendications identitaires ……p. 292
2) Le Conseil balte : une coopération institutionnelle aux résultats mitigés …….. p. 299
a) La création du Conseil balte sur le modèle du Conseil nordique ……...p. 299
b) Le fonctionnement fluctuant du Conseil balte reflétant une coopération à contrecœur ……p. 302

II) La construction incontestable d'une représentation balte dans le cadre des choix stratégiques de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie ……p. 304

A) La construction de l'identité balte par opposition à la Russie ……p. 305
1) La charge passionnelle des relations russo-baltes ……..p. 305
a) La perception biaisée de l'image de l'*Autre*……... p. 305
i) La construction du « Nous » par opposition au « Eux » dans la pratique discursive ……p. 306
ii) La nostalgie russe de l'empire perdu ……p. 308
b) Le jeu de l'Histoire dans les relations russo-baltes ……p. 311
i) Un lourd contentieux sur l'interprétation du passé ……...p. 311
ii) La guerre des mémoires et la fonctionnalisation des symboles ……p. 316
2) L'habillage des intérêts des pays Baltes et de la Russie dans une dimension dramaturgique du discours politique ……p. 322
a) Les intérêts baltes dans la justification de leur adhésion à l'OTAN et à l'UE…… p. 323
i) La construction d'une image de la Russie en termes « huntingtoniens » ……p. 323
ii) L'ennemi russe comme catalyseur pervers de la démarche de sécuritisation des pays Baltes ……..p. 326
b) Les intérêts russes dans la récusation de la démarche d'adhésion des pays Baltes à l'OTAN et à l'UE ……..p. 329
i) La disqualification démocratique des pays Baltes dans la pratique discursive russe ……p. 329
ii) L'ajustage incertain de la pratique discursive de la Russie à ses intérêts économiques ……p. 334

B) La construction de l'identité balte par complémentarité avec l'Occident …..p. 336
1) Identité démocratique et choix stratégiques ……...p. 336
a) La conditionnalité politique et les principales organisations de sécurité et de défense en Europe ……..……..p. 336
i) Le Conseil de l'Europe et la « sécurité démocratique » ……p. 337
ii) L'Union européenne et les critères de Copenhague ……..p. 340
iii)L'OTAN et le test « Carnovale Simon » ……p. 344
b) L'adhésion aux organisations européennes de défense et de sécurité comme phénomène identitaire ……..p. 346
i) Le prétexte « sociable » dans la démarche de candidature des États baltes ……..p. 346
ii) Les pays Baltes face aux similarités et différences de l'OTAN et de l'UE ……..p. 351
2) L'icône occidentale entre le modèle européen et transatlantique ……...p. 354
a) La perception d'un enchâssement naturel des ambitions européennes dans le projet transatlantique ……p. 354
i) Une confusion manifeste dans les projets européen et atlantique……. p. 354
ii) Un tropisme américain attentiste ……...p. 357
b) La construction d'une image de la sécurité européenne quasiment limitée à l'OTAN ……p. 360
i) La sécurité et la synchronisation des élargissements de l'OTAN et de l'UE…… p. 360
ii) Une Europe de la défense imbriquée dans l'OTAN……..…….p. 365

SECONDE PARTIE : LA STANDARDISATION DES SOCIETES BALTES ……..p. 374

Chapitre 1 : La standardisation des sociétés baltes par un canal identitaire ……..…p. 375

I) L'effacement des stigmates de la colonisation soviétique……. p. 375

A) La question de la nationalité des populations allogènes……... p. 375
1) Populations russophones et déséquilibres démographiques ……...p. 376
2) À la difficile recherche d'un statut légal pour les allogènes……...p. 381
3) La diplomatie de la CSCE/OSCE en faveur des allogènes russophones…p. 389
a) Le rôle du Haut Commissaire pour les Minorités nationales ……p. 389
b) Les missions de longue durée à Tallinn et à Riga ……..p. 392
c) Le Pacte de Stabilité ……...p. 396

B) Les contestations territoriales : une géopolitique « restaurationiste » ? ……p. 398
1) Aspects multilatéraux des différends frontaliers…….p. 398
2) Aspects bilatéraux des différends frontaliers ……p. 400
a) Les différends frontaliers entre la Russie et l'Estonie…… p. 400
b) Les différends frontaliers entre la Russie et la Lettonie ……p. 404
c) Les différends frontaliers entre la Russie et la Lituanie ……p. 406

II) Le reformatage des sociétés baltes « à l'occidentale » ……..p. 409

A) Principe de continuité et ré-adoption d'institutions politico-juridiques démocratiques ……p. 409
1) Les régimes de la première indépendance, comme modèles à ceux de la deuxième indépendance ……p. 409
2) Les acteurs institutionnels dans le processus décisionnel de la politique étrangère et de défense des trois États ……p. 416
3) Rupture et continuité dans la sociologie politique des élites ……..….p. 419
a) Les élites politiques, entre renouvellement dépareillé et « désoviétisation » malaisée ……p. 419
b) La place importante de la diaspora balte parmi les élites politiques ……..p. 424

B) L'assistance des « cousins » nordiques ……...p. 427
1) Les interactions institutionnelles et identitaires……...p.427
a) Le maillage institutionnel entre les pays Baltes et nordiques ……p.427
i) La coopération dans le cadre du Conseil des États de la mer Baltique ….p.428
ii) La coopération institutionnelle « 5+3 »…… p. 432
b) Le maillage identitaire entre les pays Baltes et nordiques ……p. 435
i) Les interdépendances identitaires comme vecteur communautaire de la région baltique ? ……p. 435
ii) La difficile transposition du modèle de la communauté nordique sur celui des pays Baltes ……..p. 441
2) La dimension septentrionale de l'Union européenne : la multilatéralisation de la *soft security* …….……..p. 444
a) La Dimension septentrionale, la sécurité en Europe éponyme sans l'OTAN ?..... p. 445
b) Politiques et stratégies discordantes au sein de la Dimension septentrionale……... p. 451

Chapitre 2 : La standardisation des sociétés baltes par un canal militaire……p. 455

I) Le difficile formatage de l'outillage stratégique des pays Baltes…….p. 455

A) La constitution des forces de défense nationales ……..p. 455
1) Les complications rencontrées par les trois États baltes dans la création de leur défense…….. p. 456
a) Un financement difficile des forces armées ……...p. 456
b) Un équipement des forces compliqué ……p. 458
c) Le maintien « nécessaire » de la conscription ……p. 459
d) Des relations civilo-militaires malaisées ……p. 462
2) L'adaptation d'une doctrine d'emploi des forces : à la recherche d'une doctrine entre la défense totale et la défense territoriale ……p. 465
a) En Estonie ……..p. 466
b) En Lettonie ……p. 470
c) En Lituanie ……p. 473
3) La coopération stratégique avec les pays nordiques ……...p. 477
a) La coopération stratégique bilatérale ……..p. 478
b) La coopération stratégique multilatérale ……p. 482

B) L'impact du désarmement conventionnel en Europe septentrionale sur les stratégies baltes ……p. 486
1) Les pays Baltes et le traité FCE : une démarche connectée à leur candidature à l'OTAN ……p. 486
2) Les Documents de Vienne, le cercle vertueux de la confiance et de la transparence…… p. 496
3) Ciel ouvert, un traité stratégiquement neutre ? ……p. 500

II) L'entrée des pays Baltes dans l'OTAN : un aggiornamento en Europe septentrionale ……...p. 502

A) L'adhésion des États baltes dans un nouveau contexte stratégique international……p. 502
1) La participation politico-militaire des pays Baltes aux opérations extérieures en Afghanistan et en Iraq……..p. 503
2) Les États baltes et la « nouvelle OTAN » dans l'après-11 septembre …...p. 509

B) Une influence russe réduite à peau de chagrin ? ……p. 513
1) La conversion contre mauvaise fortune bon cœur de la stratégie russe ….p. 513
2) La régime FCE et la question de la police du ciel balte : derniers points d'achoppement des relations russo-baltes ?.....p. 515

Conclusion générale ……p. 520
Sources……..p. 532
Annexes……p. 571

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré n°1
Les vicissitudes nationales des États baltes……..…p. 24
Encadré n°2
Les pays Baltes, États tampons et États bordures, et leurs options stratégiques…..…p. 81
Encadré n°3
L'architecture européenne de sécurité et de défense ……..……p. 85
Encadré n°4
La mer Baltique et la profondeur de ses fonds marins……...…..……p. 108
Encadré n°5
Les sorties maritimes occidentales des Soviétiques durant la Guerre froide……..…p. 126
Encadré n°6
L'Union soviétique et la « neutralisation » des nouveaux États baltiques……..…p. 131
Encadré n°7
La première indépendance des pays Baltes……...p. 148
Encadré n°8
Les intérêts stratégiques russes et les installations militaires dans les États baltes...p. 167
Encadré n°9
Les pays Baltes et l'Agenda 2000…….……p. 254
Encadré n°10
Humour : Toomas Hendrik Ilves et la recherche identitaire de l'Estonie…….....p. 295
Encadré n°11
La participation militaire des pays Baltes aux opérations extérieures ……...…p. 370
Encadré n°12
Contribution des États baltes à l'objectif global d'Helsinki (novembre 2000) …..…p. 371
Encadré n°13
Populations allogènes dans les États baltes (1989) ……p. 379
Encadré n°14
Les transferts territoriaux dans les républiques baltes (1939-1945) ……...…p. 408
Encadré n°15
L'ancienne affiliation communiste dans les principaux gouvernements estoniens durant la décennie 1990……p. 422
Encadré n°16
L'identité nordique est basée sur….……...……p. 443
Encadré n°17
Evolution des dépenses militaires des pays Baltes entre 2001 et 2003……..…p. 458
Encadré n°18
Format des forces armées en 2004……..…...p. 477
Encadré n°19
« Les traités » FCE en Europe septentrionale……p. 495

LISTE DES ANNEXES

Annexe n°1
Extraits du Traité de paix de Tartu du 2 février 1920 ……p. 571
Annexe n°2
Extraits du Traité de paix de Riga du 11 août 1920 ……..……...p. 573
Annexe n°3
Traité d'alliance défensive entre les Républiques de Lettonie et d'Estonie du 1er novembre 1923. ……...…….……p. 574
Annexe n°4
Traité du 17 février 1934 entre la Lettonie et l'Estonie pour l'organisation de l'Alliance défensive de 1923 ……...……p.575
Annexe n°5
Traité d'entente et de coopération entre la Lettonie, la Lithuanie et l'Estonie du 12 septembre 1934 ……p. 576
Annexe n°6
Législation sur la neutralité estonienne (1er décembre 1938)……..….**.** p. 577
Annexe n°7
Déclarations de neutralité……...…….p. 579
Annexe n°8
Protocole secret au Traité de non-agression entre l'Allemagne et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes du 23 août 1939 ……...……p. 580
Annexe n°9
ORDRE N°001223 définissant la procédure pour effectuer la déportation des éléments anti-soviétiques de Lithuanie, de Lettonie et d'Estonie du 11 octobre 1939. ……..……..**.**p. 581
Annexe n°10
Estonian and Latvian memorandum to the Conference on Security and Cooperation 1975 ……....p. 584
Annexe n°11
Résolution 47/21 de l'Assemblée générale de l'ONU sur le retrait complet des forces armées étrangères du territoire des États baltes, novembre 1992 ……...p. 588
Annexe n°12
Retrait total des Forces Armées de la Fédération de Russie hors du territoire de la Lettonie, 30 avril 1994. ……..……...p. 589
Annexe n°13
Resolution on the Principles of Unity of the Baltic States ……..……..p. 595
Annexe n°14
Resolution on Defence Co-operation ……p. 596
Annexe n°15
Resolution on the Common Policy of the Baltic States concerning NATO Membership ……..……...p. 597
Annexe n°16
Resolution Concerning Military Co-operation among the Baltic States ……..…p.598
Annexe n°17
Joint statement of the Ministers of Defence of the Republic of Estonia, the Republic of Latvia and the Republic of Lithuania ……..……p. 599
Annexe n°18

Extrait du discours de Victor Tchernomyrdine devant la Conférence de Vilnius sur la coexistence des États et les relations de bon voisinage, garantes de la sécurité et de la stabilité en Europe, 5 septembre 1997. ……p. 600
Annexe n°19
Communiqué du Président de la Fédération de Russie Boris Eltsine sur les moyens de garantir la sécurité des États baltes et de renforcer la compréhension réciproque en développant leurs relations avec la Russie du 27 octobre 1997. ……**..**p. 602
Annexe n°20
Le ministère des Affaires étrangères de Lettonie n'entre pas en matière le 3 novembre 1997……p. 603
Annexe n°21
A Charter of Partnership among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania ……p. 604
Annexe n°22
L'acquisition d'armements conventionnels par les pays Baltes (1992-1999) …….p. 607
Annexe n°23
Appel de Vilnius, les 18 et 19 mai 2000 ……p. 611
Annexe n°24
Non papier suédo-finlandais sur la sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique (adopté au Sommet de Vienne de l'OSCE le 22 avril 1998) …….p. 612

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« *Entre la Finlande et les provinces baltiques le trajet est court et facile. Je l'ai fait souvent en partie de plaisir. On s'embarque le matin à Helsingfors et l'on arrive dans l'après-midi à Reval*[•]*. Cette dernière ville résume à elle seule tout ce qu'offre d'intéressant l'Esthonie, la Livonie et la Courlande* ; *je la prendrai comme cadre à ce qu'il m'importe de raconter sur ces provinces* ».

Louis Léouzon Le Duc, *La Baltique*, Paris, Hachette, 1855.

9 mai 2005, dans la capitale russe, à l'occasion des commémorations des soixante ans de l'anniversaire de la victoire sur le régime nazi, des trois chefs d'État d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, seule la Présidente lettone est présente. La question de leur présence fut l'objet d'une importante controverse autant dans les trois États eux-mêmes qu'en Russie. D'après une majorité de Baltes, en effet, la participation aux cérémonies aurait légitimé *de facto* l'annexion de leur pays par les Soviétiques, effectuée quasiment au même moment que la capitulation allemande. Ils voulaient, par là même, protester contre le refus officiel russe de dénoncer le pacte Ribbentrop-Molotov de 1939, qui avait mené à l'invasion de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie par les troupes de l'Armée rouge et à la déportation de centaines de milliers des leurs. Du côté russe, néanmoins, les refus des Présidents estonien et lituanien de se rendre à Moscou, couplés aux « prétextes fallacieux » de la Présidente lettone (celle-ci ayant estimé que sa venue avait pour unique objectif de rappeler aux dirigeants occidentaux que « *la moitié* » du continent n'avait pas été libérée en 1945 et leur demander de prendre conscience de l'ampleur des « *crimes commis au nom du communisme* »[1]), signifie uniquement que les trois États baltes se réfèrent à une construction inique et artificielle de l'histoire. Comme du temps de l'URSS, quand le 9 mai était le « Jour de la victoire du peuple soviétique dans la Grande Guerre patriotique », selon les Baltes, il s'agit d'une commémoration distincte car uniquement consacrée au culte de la victoire des Soviétiques, et non de toute la coalition anti-hitlérienne, sur l'Allemagne nazie. Si le 8 mai est célébré dans les pays occidentaux comme le jour de la victoire des Alliés en Europe, on se souvient dans les pays Baltes que Staline avait contraint les Allemands à capituler, de nouveau, le lendemain, mais cette fois uniquement devant l'Armée rouge. Alors que partout, le 8 mai correspond à la libération de l'Europe occidentale, à Moscou, le 9 du même mois, on célèbre l'anniversaire de la conquête par Staline de l'Europe centrale et orientale.

[•] *Helsingfors est le nom suédois donné à Helsinki et Reval est l'ancien nom (allemand) donné à Tallinn.*

[1] Citée par Antoine Jacob, « Annexés par Staline en 1945, les pays Baltes réclament toujours des excuses et des compensations de Moscou », *Le Monde*, 7 mai 2005.

Cet épisode des relations russo-baltes résume à lui seul, et cela de manière extrêmement saillante, l'étendue du jeu de la perception croisée des États baltes et de la Russie ainsi que l'importance de la dimension identitaire de l'entreprise de construction nationale de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, trois petits pays ayant fait « sécession » de l'URSS en regagnant leur indépendance et leur souveraineté, au tout début de la décennie 1990, et qui peuvent, par là même, prétendre à avoir activement participé à l'implosion de l'Union soviétique.

Cette qualité, toutefois, semble ne pas être forcément proportionnelle à l'image que les trois pays se font d'eux-mêmes. Ainsi, à la question si souvent posée durant nos différents séjours dans les pays Baltes « *Que peut trouver un Français de suffisamment attirant dans notre pays pour décider d'y rester si longtemps ?* », nous répondions avec amusement : « *C'est l'exotisme de votre pays* » ! Si cette question pouvait paraître *a priori* curieuse, elle n'en révélait pas moins chez nos interlocuteurs un intérêt avéré teinté de surprise et, en même temps, un sentiment de fierté : un Français décidait de défier les stéréotypes en entreprenant une étude sur les États baltes, zone géographique plutôt connue pour être effectivement à la périphérie des intérêts et du « tropisme » de son pays. Il est vrai que, pétris de clichés sur une région plutôt méconnue, certains de nos compatriotes nous ont souvent affirmé que les pays *Bal*tes devaient se situer quelque part du côté des *Bal*kans. Autre indice de cette ignorance manifeste, dans le film réalisé par Frédéric Schoendoerffer, paru en mars 2004, intitulé *Agents secrets,* le scénariste fit une confusion entre la Lettonie et l'Estonie, l'agent des services secrets français, le colonel Grasset, joué par l'acteur André Dussolier, affirmant que le trafiquant d'armes russe Igor Lipovsky était né à Riga en Estonie. Ces bévues ne sont pourtant pas l'apanage de nos contemporains ; déjà le diplomate estonien Kaarel-Robert Pusta, dans l'avant-propos de l'ouvrage de Henri de Montfort *Les nouveaux États de la Baltique*, paru en 1933, rapportait qu'« *un homme d'État anglais disait alors à Genève que* "les États de la Baltique étaient de nouvelles maisons de commerce, déjà organisées, mais pas encore connues des firmes mondiales". *À la première séance de la SDN* [Société des Nations]*, on confondit les États baltes avec la Géorgie. L'incident le plus caractéristique se produisit dans un vieux Parlement européen, quand un homme éminent y déclara que l'Estonie et la Lettonie avaient été libérées grâce au démembrement de l'Empire austro-hongrois* »[1]. Ces indices, au-delà de leurs aspects anecdotiques, tendent à étayer l'hypothèse selon laquelle cette région souffre

[1] Henri de Montfort, *Les nouveaux États de la Baltique*, Paris, Pedone, 1933, p. 2.

d'une certaine méconnaissance, voire d'une ignorance et d'un déficit d'intérêt. Elle n'était, pourtant, pas si étrangère aux états-majors français, comme en témoigne notamment l'appui militaire des forces alliées au moment de la (re-)conquête de l'indépendance des nouveaux pays baltiques qu'étaient la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, détachés de l'empire tsariste à la faveur de la Révolution de 1917 et champ de lutte d'influence entre les principaux belligérants de la Première Guerre mondiale. Depuis, plus rien ; comme le remarque Bruno Tertrais, vu de Paris, « *Le Nord est traditionnellement et implicitement considéré comme un "territoire anglo-saxon"* [et] *n'est pas sur l'écran radar du stratégiste français* »[1]. À l'heure actuelle, au mieux, les plus érudits savent peut-être que la Lituanie est membre observateur de l'Organisation internationale de la Francophonie, tandis que feu l'ancien président estonien Lennart Meri et l'actuelle présidente lettone sont parfaitement francophones. Le premier avait passé une partie de son enfance durant les années 1930, à Paris, tandis que la seconde, après s'être échappée de Lettonie lors de la seconde invasion soviétique en 1944, avait vécu au Maroc puis au Canada. Ceux qui s'intéressent à l'histoire napoléonienne, par ailleurs, savent sans doute que l'on a retrouvé à la fin de l'année 2001, dans les alentours de Vilnius, un charnier de quelque mille sept cents grognards, morts lors de la retraite de Russie. Les Lituaniens ne manquent pas, du reste, de souligner, avec une certaine fierté, que Stendhal, alors chargé du ravitaillement, sur ordre de l'Empereur avait d'ailleurs séjourné à Vilnius. Une plaque commémorative est même scellée dans l'immeuble où il avait demeuré, à deux pas de l'actuelle ambassade de France.

I) L'objet de l'étude : tableau synoptique des pays Baltes

Parce que la caractéristique commune des pays Baltes est celle d'être tributaires de contraintes géographiques communes et d'avoir utilisé l'identité pour contourner ces mêmes servitudes, ils doivent être d'ores et déjà défini à la faveur de leur géographie et de leur conscience identitaire.

Depuis qu'elles ont reconquis leur indépendance au même moment et dans les mêmes conditions, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont à couteaux tirés avec la Russie. Elles cherchent, en effet, à s'insérer au maximum à l'Ouest alors que Moscou tente, tant bien que mal, de les maintenir dans son orbite. Si à l'Ouest, on (ré) accueillit, sans problème

[1] Bruno Tertrais, « A French Perspective on Security in Northern Europe », *in* Gullow Gjeseth (dir.), *The Nordic Countries and European Security*, Oslo, Clausewitz Seminar, Europa-programmet, 2001, p. 27.

particulier, les États baltes parmi les pays occidentaux, et cela, dès la reconquête de leur indépendance, il n'était pas question, pour autant, d'avaliser derechef leur démarche stratégique au sein de l'OTAN. La diplomatie des pays Baltes consista donc à ancrer leur sécurité à l'Ouest par un canal identitaire, tout en s'insérant graduellement dans l'architecture européenne de sécurité et de défense.

A) Géographie et conscience identitaire

L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont trois petits pays (avec respectivement 1,351 million de habitants, 2,385 millions et 3,428 millions et une superficie de 45 227 kilomètres^2, 64 590 kilomètres^2 et 65 303 kilomètres^2) situés sur la rive orientale de la mer Baltique. Elles ont pour capitale Tallinn, Riga et Vilnius et sont appelés communément « pays Baltes ». On soulignera, néanmoins, que cette expression est plus commode que rigoureuse. Son ambiguïté réside dans le fait qu'elle mêle des considérations géographiques (l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie bordent la rive orientale de la mer Baltique), ethniques et linguistiques (les peuples et langues lettons et lituaniens sont dits « baltes »[1]). Un différend sémantique oppose d'ailleurs les tenants d'une vision géopolitique de ces trois pays à ceux qui préfèrent souligner leurs différenciations ethniques et linguistiques. Les premiers, en effet, parlent de pays Baltes (ou d'États baltes) pour désigner ces trois pays, insistant ainsi sur leurs affinités géographiques et historiques, niant du coup les distinctions ethniques et linguistiques entre, d'une part, les Estoniens (dont les racines sont dites finno-ougriennes à l'instar de celles de la Finlande et de la Hongrie) et, d'autre part, les Lettons et les Lituaniens, « authentiques Baltes ». Quant aux seconds, ils préfèrent parler de « pays baltiques » pour désigner ces trois pays, soulignant ainsi les différences ethniques entre la population, d'une part, de l'Estonie et, d'autre part, de celles de la Lettonie et de la Lituanie[2]. Ainsi, comme nous le détaillerons, parmi les nombreux combats que les trois États ont menés, celui visant à s'affirmer comme des États distincts, et non comme un groupe uniforme d'États dits baltes, fut probablement le plus saillant. Sur cette volonté de différenciation s'est greffée, en outre, la problématique de la communautarisation des stratégies de ces trois pays face à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et à l'Union européenne (UE), deux organisations qui ont eu un comportement contradictoire :

---

[1] Au côté de la langue teutonne, aujourd'hui disparue, parlée alors en Prusse orientale (petite Lituanie) par les Borusses qui furent exterminés par les chevaliers teutoniques.

[2] Bien que nous nous rangions dans la seconde catégorie, nous utiliserons, par facilité, l'expression « pays Baltes ».

tantôt en faisant fi des différences entre ces trois pays, pour mieux les englober dans un paquet indivisible, tantôt les séparant, soulignant ainsi leurs dissimilitudes.

Il est vrai que le qualificatif « balte » pour désigner ces trois États est assez récent, en témoignent les appellations successives de ces États par leurs nombreux conquérants et non pas par les trois États eux-mêmes. En remontant au XIII^{ème} siècle, on retrouve la notion papale de *Terra Mariae* pour désigner la rive orientale de la mer Baltique dont les habitants (Lives, Coures, Estes, etc.) devaient être évangélisés. Le *Livland* allemand, qui comprenait le Grand Duché danois d'Estonie (1227-1346) puis la Courlande au XVI^{ème}, fut ensuite incorporé au *Östersjöprovinserna* (Provinces de le mer Baltique) suédoises, incluant l'*Estland*, le *Livland* et l'*Ingerland*[1], (en français, l'Estlandie, la Livonie et l'Ingrie) tandis que la Courlande passa sous administration polonaise, puis russe en 1795. Au début du XIX^{ème} siècle, on commença à parler des *Deutschbalte*, pour désigner cette noblesse balte germanophone, lointains descendants des Porte-Glaives et chevaliers teutoniques[2]. Ce sont d'ailleurs eux qui, les premiers, ont formulé le concept de « communauté balte » dès le milieu du XIX^{ème} siècle, dans un contexte où les quelque trois cent cinquante familles germano-baltes qui administraient alors les provinces baltiques cherchaient à fédérer leurs efforts pour obtenir du Tsar le plus d'autonomie possible. Ils appuyèrent, par la suite, les tentatives de création par Berlin du *Baltikum*, en 1918, érigé en *Baltisches Herzogtum* (Grand Duché balte), regroupant *grosso modo* les anciennes terres germanophones (*Estland, Livland* et *Kurland*), les *Ostseelande*. C'est durant l'époque de l'entre-deux-guerres que l'expression « pays Baltes »,

[1] Les Ingriens étaient un peuple apparenté aux Finlandais. Ils résidaient autour de la région actuelle de Saint-Pétersbourg.

[2] Les Chevaliers Porte-Glaives, ordre militaire et religieux fut fondé en 1202 par l'évêque de Livonie Albert d'Apeldern afin de christianiser les populations baltes. Tout d'abord appelé ordre des *Frères de la milice du Christ*, et déjà maître d'une partie de la Livonie, il entreprit en 1216 la conquête de l'Estonie, qu'il soumit entièrement en 1223. À la suite de différends entre les Porte-Glaives et les évêques de Riga, l'ordre fusionna avec celui des chevaliers Teutoniques, en 1237. Les chevaliers Porte-Glaives restèrent sous la dépendance de ces derniers jusqu'en 1525, époque à laquelle Walter de Plettenberg racheta à Albert de Brandebourg le duché de Livonie et reconstitua l'ordre. Le cinquantième et dernier grand-maître de cet ordre Gotthard Kettler, après s'être converti au Luthéranisme, céda la Livonie à Sigismond II, roi de Pologne, et devint duc de Courlande par le traité de Vilnius, en 1562. Les membres de cet ordre portaient une robe de serge blanche avec la chape noire, deux glaives rouges croisés de noir étaient brodés sur la poitrine et un autre à l'épaule gauche. Quant à l'ordre des Chevaliers teutoniques (*Deutscher Ritterorden* en allemand) ou maison des chevaliers de l'hôpital de sainte Marie des Teutoniques à Jérusalem (*Haus der Ritter des Hospitals Sankt Marien der Deutschen zu Jerusalem*, en allemand), il fut fondé lors de la troisième croisade, après la prise de Jérusalem. À l'origine simple communauté charitable venant en aide aux pèlerins chrétiens, il fut réorganisé en ordre militaire vers 1192 et obtint la reconnaissance officielle du pape Innocent III en 1198. Ils décidèrent, en 1291, de se replier sur leurs possessions de Prusse et de Livonie. Frédéric II de Hohenstaufen, alors empereur romain germanique, leur octroya tous les privilèges des princes d'Empire, dont le droit de souveraineté sur les territoires nouvellement conquis. Ils furent par la suite renforcés par leur fusion avec les chevaliers Porte-Glaives en 1237. Ainsi, malgré une défaite face aux Russes d'Alexandre Nevski en 1242, l'ordre étendit rapidement sa domination sur la majeure partie des pays Baltes, régnant sur la Prusse (orientale), la Courlande, la Livonie et l'Estonie.

et plus précisément « pays Baltiques », vit le jour pour désigner les quatre États riverains de la mer Baltique ayant acquis pour les uns (Finlande, Estonie et Lettonie) et réacquis pour l'autre (Lituanie[1]) leur indépendance. Les orientations stratégiques de chacun divergeant, ce sont l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie qui allaient monopoliser le qualificatif « balte » d'autant plus que leur absorption au même moment par l'Union soviétique allait perpétuer le sentiment qu'ils forment un bloc homogène autour du label « balte »[2].

La conscience identitaire, en outre, ne remonte pas, suivant les trois États, à la même époque. S'ils furent christianisés et germanisés à partir du XIII^{ème} siècle par les chevaliers teutoniques et les Porte-Glaives, les pays Baltes passèrent ensuite et successivement, et selon les territoires, sous la domination de la Pologne, du Danemark, de la Suède et de la Russie. La Lituanie peut prétendre à une histoire dynastique ancienne avec la Pologne au temps où toutes deux formaient, entre les XIV^{ème} et XVIII^{ème} siècles, l'un des plus vastes royaumes qui s'étendait alors de la mer Baltique à la mer Noire[3]. Conclue en 1569, l'Union de Lublin avait débouché sur la création d'un État confédéré rassemblant la Pologne et la Lituanie. Peu à peu polonisée, elle fut intégrée par la suite, avec la Pologne et la partie méridionale de la Lettonie actuelle (la Courlande et la Latgalie), à l'Empire tsariste. À partir du XIX^{ème} siècle, le mouvement national lituanien qui lutta contre la Pologne et la Russie trouva un appui du côté de l'Allemagne qui y voyait une excellente occasion d'affaiblir sa voisine orientale et de déstabiliser la frontière occidentale de la Russie, mais aussi des États-Unis, où vivait déjà à cette époque une diaspora de quelque 600 000 Lituaniens. Le rôle de la religion dans la formation de l'identité y fut, par ailleurs, considérable, qu'il s'agisse du judaïsme[4] ou du catholicisme. Quant à l'Estonie et à la Lettonie, slavisées au début du XVIII^{ème} siècle, en partie cédées à la Russie lors du Traité de Nystad (1721), elles furent, par la suite, annexées par la Russie, avec la Lituanie, lors du troisième partage de la Pologne (1795). À la différence de la Lituanie, dans les deux pays, l'empreinte danoise, suédoise et germanique est encore manifeste. Avant d'avoir été intégrées à la Russie tsariste, en effet, l'Estonie et la partie septentrionale de la Lettonie (Livonie) faisaient partie du royaume suédois. S'ils affirmèrent

---

1 Le Grand Duché de Lituanie, État qui se perpétua du XIII^{ème} à la fin du XVIII^{ème} siècle constituait à cette époque, et même encore maintenant, la base de ce sentiment national.

2 On remarquera, en outre, que durant l'occupation allemande, ils furent tous les trois (avec la Biélorussie) regroupés autour du *Reichkommisariat Ostland* et durant l'occupation soviétique, ils étaient associés tout les trois au *Nash Zapad,* (notre Ouest) et, sur le plan administratif, ils constituaient les *Sovietskaja Pribaltika*.

3 Mais la Lituanie, au sens strict ethniquement et linguistiquement, ne comptait alors que pour le dixième à peu près de la surface de cet Empire (700 000 kilomètres^2 environ en 1385).

4 Comme en témoigne le surnom donné à Vilnius (la Jérusalem du Nord).

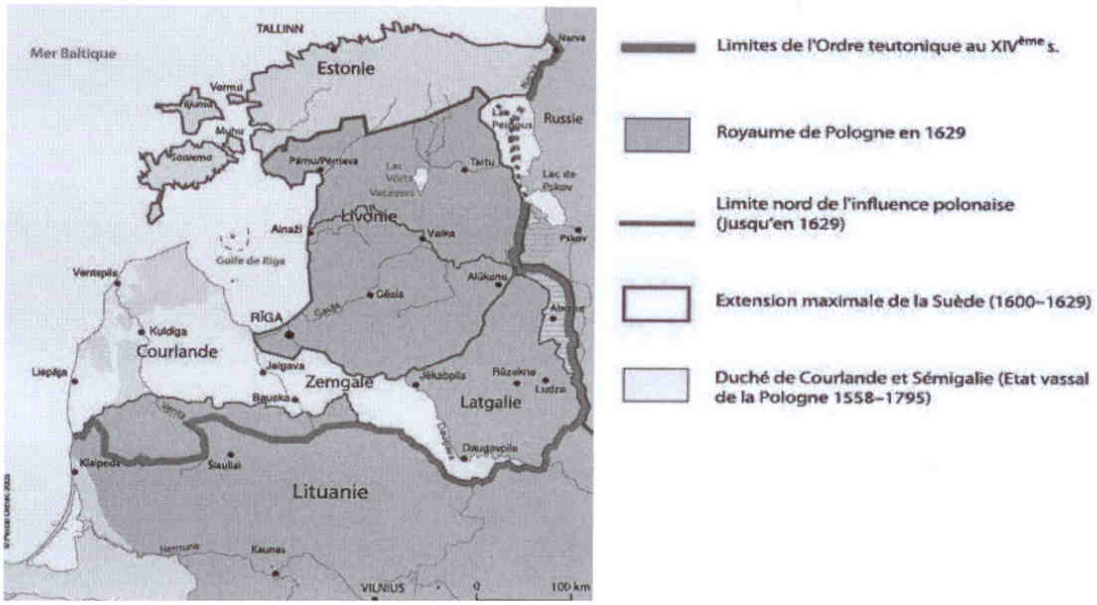
leur sentiment national, tout d'abord, contre les Suédois, puis contre les Russes, la quasi-totalité du pouvoir étant dans les mains des Barons baltes, ils durent aussi lutter contre les descendants des Porte-Glaives et chevaliers teutoniques, véritables relais de l'administration tsariste qui menait alors une politique d'assimilation à outrance.

Encadré n°1

Les vicissitudes nationales des États baltes

<table>
<tr><th></th><th>XIII^{ème} s</th><th>XIV^{ème} s.</th><th>XV^{ème} s.</th><th>XVI^{ème} s.</th><th>XVII^{ème} s.</th><th>XVIII^{ème} s.</th><th>XIX^{ème} s.</th><th colspan="5">XX^{ème} s.</th></tr>
<tr><td>Estonie</td><td colspan="3" rowspan="2">L'Ordre teutonique conquiert les territoires de l'Est de la Baltique [à partir de 1227]

Domination danoise sur l'Estonie du Nord [jusqu'en 1346]</td><td colspan="2">Domination suédoise sur l'Estonie du Nord [1561] puis sur l'Estonie du Sud [1629-1710]</td><td colspan="2">Domination russe [1710-1918]</td><td>République d'Estonie [1918-1940]</td><td rowspan="3">Annexions soviétiques [1940-1941]</td><td rowspan="3">Annexions allemandes [1941-1944]</td><td rowspan="3">Annexions soviétiques [1944-1991]</td><td>République d'Estonie [1991-]</td></tr>
<tr><td>Lettonie</td><td>Domination polonaise [1561-1629]</td><td>La Suède annexe la Livonie [1629-1710]</td><td colspan="2">Conquête russe de la Livonie [1710-1918] puis de la Courlande [1795-1918]</td><td>République de Lettonie [1918-1940]</td><td>République de Lettonie [1991-]</td></tr>
<tr><td>Lituanie</td><td colspan="2">Émergence du Grand-duché lituanien</td><td colspan="2">Union personnelle entre les États polonais et lituanien [1385-1569]</td><td colspan="2">Union polono-lituanienne de Lublin [1569-1795]</td><td>Conquête russe de la Lituanie [1795-1918]</td><td>République de Lituanie [1918-1940]</td><td>République de Lituanie [1991-]</td></tr>
</table>



Source : Inspirée de la carte de Pascal Orcier, *La Lettonie en Europe*, Riga, Zvaigzne ABC, 2005.

Durant l'entre-deux-guerres, en outre, on parlait surtout de « pays baltiques » (ou éventuellement de « pays de la Baltique ») pour désigner les quatre nouveaux États indépendants qu'étaient la Finlande, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Ainsi, Jean Meuvret, en 1934, écrivait : « *On entend ici par "pays baltiques" le territoire des quatre États de Finlande, d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie. Avant 1917, ils étaient les uns et les autres englobés dans l'Empire Russe et c'est à ce titre, sous la rubrique "provinces baltiques", qu'ils figuraient dans la plupart des encyclopédies, lorsqu'ils n'étaient pas purement et simplement confondus avec la géographie et l'histoire russes* »[1]. Mais les vicissitudes des relations de la Pologne et de la Finlande avec les grandes puissances les poussant peu à peu, pour la première, davantage vers l'Europe centrale, tandis que pour la seconde, vers les pays nordiques, on appela « pays Baltes », ou éventuellement « pays baltiques », l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Le vocabulaire français fit manifestement œuvre de simplification, en adoptant l'unique qualificatif « balte » pour désigner ces trois États[2]. Il est indéniable que c'est le contexte de la reconquête de leur indépendance qui a façonné le réflexe d'englober ces trois pays dans une seule entité. Plus ou moins comparables géographiquement et démographiquement, leur acte de naissance (ou de renaissance pour la Lituanie) coïncide donc avec la fin du régime tsariste. Après une brève période d'indépendance, de 1918 à 1940, ils furent occupés par les Soviétiques, puis par les Allemands, et de nouveau incorporés à l'URSS avec le statut de République socialiste soviétique en 1944. Cette annexion ne fut officiellement reconnue ni par l'Europe occidentale, ni par les États-Unis[3]. En 1991, chacun

---

1 Jean Meuvret, *Histoire des pays baltiques,* Paris, Armand Colin, 1934, p. 3.

2 On remarquera qu'en anglais, les trois États baltes sont désignés comme étant les *Baltic States*. On ne peut donc, dans la langue de Shakespeare, faire la nuance entre pays Baltes et pays baltiques, ce que l'on peut faire dans celle de Molière.

3 Romain Yakemtchouk rappelle que seule l'Allemagne nazie avait reconnu l'occupation comme valide *de jure* et *ab initio*. Mais la République fédérale d'Allemagne, créée en septembre 1949, dénia la validité juridique de l'annexion, ce que fera, par contre, la République démocratique allemande. D'autres États, comme les États-Unis, avaient refusé expressément de reconnaître l'annexion soviétique. Après avoir bloqué les avoirs des pays Baltes dès le 15 juillet 1940, les autorités américaines déclarèrent qu'au nom du principe d'interdiction de modification des situations par la force, ils ne pouvaient admettre, selon les mots de sous-secrétaire d'État Sumner Welles, que « *les trois petites républiques baltes soient délibérément anéanties par l'un de leurs plus grands voisins. Le peuple américain est opposé aux actes d'annexion, qu'ils soient accomplis par la force ou par la menace d'emploi de la force* » et adoptèrent une série de mesures comme le maintien des représentations diplomatiques et consulaires sur leur territoire, refus de remettre à l'URSS les réserves d'or déposées dans les banques américaines, refus de reconnaître les nationalisations, refus des tribunaux américains de remettre à l'URSS les navires baltes se trouvant dans les eaux territoriales américaines, etc. Les Anglais, de leurs côtés, optèrent pour la reconnaissance de *facto*. Le 10 février 1947, le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères déclara « *Le gouvernement de Sa Gracieuse Majesté reconnaît que les États baltes ont été absorbés* de facto *à l'Union soviétique mais ne le reconnaît pas* de jure ». La Suède procéda, quant à elle, à une reconnaissance *de jure* en livrant à Moscou des réfugiés politiques ainsi que l'or confié par la Lituanie et l'Estonie, pendant l'entre-deux-guerres. D'autres pays s'étaient abstenus d'exprimer une opinion, mais par la conclusion d'un certain nombre d'actes diplomatiques acceptèrent *de facto* le pouvoir légal de l'Union soviétique. Ainsi, la Norvège et le Danemark ont conclu chacun un accord avec l'Union soviétique sur le règlement des questions liées aux biens,

des trois États baltes proclama son indépendance, reconnue par un pouvoir central soviétique agonisant. La précarité de la situation géopolitique des pays Baltes, face à la concurrence des États puissants du Sud (l'Allemagne) et de l'Est (la Russie) constitue *in fine* leur dénominateur commun, ceci contribuant à l'attribution de valeurs communes, à des orientations identiques en matière de politique étrangère et surtout à une méfiance récurrente envers la Russie, autant d'éléments, pour les Occidentaux, justifiant le label balte. Or, depuis la restauration de leur souveraineté, au début de la décennie 1990, les avatars stratégiques et identitaires de la démarche de sécurité des trois États baltes vont affecter la représentation balte qui ne sera véritablement effective que de façon opportune et suivant les intérêts de chaque acteur.

B) Reconquête des indépendances et facteur russe

Ces trois pays ont retrouvé leur indépendance à la faveur des prémices de la désintégration de l'Union soviétique[1] et, depuis, n'ont de cesse de revendiquer leur appartenance au monde occidental autant par une opposition tous azimuts à tout ce qui peut concerner leur ancienne « puissance tutrice », en l'occurrence la Russie qui en assure la forme contemporaine, qu'au travers de leur désir de sécurité, vectorisé par les organisations européennes de sécurité et de défense. Afin de pérenniser la reconquête de leur indépendance et de leur souveraineté, les trois États baltes ont entamé une démarche stratégique visant à

---

questions financières réciproques au sujet des trois républiques baltes d'Union soviétique. Un autre groupe d'États optera pour une attitude de silence, à la limite d'une non-reconnaissance explicite *de jure* et d'une reconnaissance tacite *de facto*. Ce fut le cas de la France. Romain Yakemtchouk, « Les États baltes en droit international : échec d'une annexion opérée en violation du droit des gens », *Annuaire français de droit international*, Paris, 1991, pp. 267-269. Vichy avait effectivement adopté une position similaire à celle de l'Allemagne tandis que le général de Gaulle se gardera de gestes « inamicaux » envers l'URSS. Ainsi, lors d'une conférence de presse en septembre 1991, le ministre français des Affaires étrangères, Roland Dumas déclara « *C'est le gouvernement du général de Gaulle qui a remis les clefs des légations des pays Baltes à la Russie de Staline. Faut-il que je rappelle qu'à l'occasion du premier voyage à Moscou du gouvernement de Gaulle – cela figure dans les archives du Quai d'Orsay – celui-ci proposait à Staline, moyennant des arrangements sur la frontière du Rhin, qu'on ferme les yeux sur l'annexion des pays Baltes ?* » Cité par Thierry Bréhier, « Contre-offensive des socialistes après les attaques de l'opposition contre le chef de l'État. M. Dumas affirme que le général de Gaulle a abandonné les pays Baltes à Staline », *Le Monde*, 4 septembre 1991. Déjà un an auparavant (le 12 mars), le Quai d'Orsay publiait un communiqué soulignant « *que la France n'avait jamais reconnu l'annexion de la Lituanie en 1940* ». On expliquait au ministère que la reconnaissance de 1921 pour la Lettonie et l'Estonie, de 1922 pour la Lituanie, valait toujours, que la personnalité juridique des États baltes avait survécu à l'annexion, même s'ils avaient été privés de l'exercice de leur souveraineté. Claire Tréan, « L'indépendance de la Lituanie. M. Gorbatchev refuse de négocier avec les Baltes », *Le Monde*, 14 mars 1990. Voir aussi William J. H. Hough, « The Annexation of the Baltic States and Its Effect on the Development of Law Prohibiting Forcible Seizure of Territory », *New York Law School Journal of International and Comparative Law*, vol. 6, n°2, hiver 1985, 533 pages. Bien que datée, cette étude reste la plus exhaustive sur la question. Voir, de même, Martti Koskenniemi/Marja Lehto, « La succession d'États dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande », *Annuaire français de droit international*, Paris, 1992, pp. 196-197.

[1] Le 20 août 1991, les trois républiques baltes annonçaient le rétablissement de leur souveraineté. Elles avaient déjà proclamé leur indépendance durant le printemps de l'année précédente : la Lituanie le 11 mars, l'Estonie le 30 et la Lettonie le 4 mai.

rechercher des garanties de sécurité politique auprès de ces organisations, essentiellement l'OTAN, cautionnant, en même temps, leur identité occidentale. Leurs adhésions successives à l'OTAN le 29 mars 2004, et à l'UE, le 1er mai de la même année, constituent indubitablement une consécration de leur appartenance au monde occidental. Ainsi, pour la première fois de son existence, la région de la mer Baltique connaît un environnement stratégique pacifié et homogène, au sens où la ligne de fracture identitaire entre l'Est et l'Ouest s'est orientalisée ; « *Avec la fin de la Guerre froide et l'élargissement de l'OTAN* [aux trois États baltes] *la ligne d'affrontement entre puissance occidentale et puissance orientale ne passe plus à travers la Baltique mais plus loin à l'Est* », remarque ainsi Gunnar Åselius[1].

Alors qu'ils étaient encore, il y a juste quinze ans, des républiques soviétiques, les trois États baltes, en adhérant successivement à l'OTAN et à l'UE, ont réussi un véritable tour de force, déjouant ainsi nombre de pronostics. Ainsi, en 2000, le réaliste Robert Rauchhaus conjecturait que l'OTAN ne s'élargirait pas aux pays Baltes ; même « *s'ils remplissent tous les critères d'adhésion, en raison de leur proximité avec la Russie, l'OTAN ne leur offrira probablement pas l'adhésion dans le prochain élargissement* »[2]. Si le Sommet de Prague, deux ans plus tard, infirma ses prévisions, il était évident que leur positionnement géopolitique bordant la Russie constituait une pesanteur non seulement dans la politique de sécurité et de défense des États baltes mais aussi dans celle de l'OTAN. Dans leur étude sur les pays Baltes qui allait devenir, par la suite, une référence pour Washington dans sa stratégie balte, Ronald Asmus et Robert Nurick écrivaient ainsi, en 1996, que « *si elle est mal traitée, la question balte a la potentialité de saborder l'élargissement de l'OTAN, de redessiner la carte de sécurité en Europe du Nord-est et de provoquer une crise entre la Russie et l'Ouest* »[3]. La Russie, en effet, avait axé sa politique étrangère sur une forte résolution à éviter un élargissement de l'Alliance atlantique à ses anciens États satellites et *a fortiori* aux anciennes républiques soviétiques. Vladimir Baranovski recense trois raisons fondamentales expliquant l'« otan-phobie » de la Russie : « *Premièrement, l'OTAN est toujours très souvent perçue comme un défi aux intérêts de sécurité de la Russie, même s'il est seulement potentiel. Deuxièmement, Moscou veut empêcher que ne s'érige une structure de sécurité en Europe*

---

1 Gunnar Åselius, « La géographie militaire suédoise et scandinave », *Stratégique*, n°81, 2001, p. 83.

2 Robert Rauchhaus, « Marching NATO Eastwards : Can International Relations Theory Keep Pace ? », *Contemporary Security Policy*, vol. 21, n°2, août 2000, p. 5.

3 Ronald Asmus/Robert Nurick, « NATO Enlargement : the Baltic States », *Survival,* vol. 38, n°2, été 1996, p. 121. Cet article était issu d'un rapport commandé à la Rand de Santa Monica. Ronald Asmus l'avouant lui-même, n'était spécialiste ni des pays Baltes ni des pays nordiques. C'est sur « conseil » de l'ambassadeur estonien à Washington Toomas Hendrik Ilves et surtout du ministre danois de la Défense Hans Hækkerup qu'il avait co-entrepris cette étude.

dans laquelle elle n'aurait pas un accès direct. Troisièmement, la surexcitation de la Russie sur le problème de l'élargissement de l'OTAN fut (et est toujours) considérablement liée par des facteurs purement internes »[1].

Si la Russie constituait, pour les pays Baltes, le facteur déterminant leurs options stratégiques, durant la décennie 1990, pour les Occidentaux eux aussi, elle représentait une énigme tant le pays connaissait un pouvoir politique faible « *empêchant à la fois la reconstitution, éventuellement par la force, d'un nouvel empire* (…) *et l'expression de fortes tendances centrifuges dans la CEI* [Communauté des États indépendants] – *parce que la faiblesse même de Moscou rendait ses réactions imprévisibles* »[2]. Allait-elle faire le deuil de son « ancien empire » ? Jusqu'à la fin des années 1980, la configuration stratégique de la mer Baltique était assez favorable à l'Union soviétique : elle-même contrôlait la rive orientale, ses deux alliés du Pacte de Varsovie, la République démocratique allemande (RDA) et la Pologne gardaient la rive méridionale, la Finlande lui était supposée être loyale[3] et la Suède, bien que clairement pro-occidentale, cultivait officiellement une attitude de défiance vis-à-vis de l'OTAN[4]. Or, au début de la décennie 1990, la Russie devait composer avec un

---

1 Vladimir Baranovski, « Russian Views on NATO and the EU », *in* Anatol Lieven/Dmitri Trenin (dir.), *Ambivalent Neighbors, The EU, NATO and the Price of Membership*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 274.

2 Jean-François Guilhaudis, *L'Europe en transition*, Paris, 2ème éd., Montchrétien collection clefs politique, 1998, p. 24.

3 Les relations entre les deux pays, durant la Guerre froide, furent structurées autour du Traité d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle entre la République de Finlande et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques du 6 avril 1948 qui stipulait dans son article 1er « *Dans le cas où la Finlande, ou l'Union Soviétique à travers le territoire finlandais, seraient l'objet d'une agression armée de la part de l'Allemagne ou d'une puissance quelconque alliée de celle-ci, la Finlande, fidèle à son devoir d'État indépendant, combattra pour repousser cette agression. À cet effet, la Finlande mettra en oeuvre toutes les forces dont elle dispose, pour la défense de son intégrité territoriale, sur mer, sur terre, et dans les airs. Elle le fera à l'intérieur de ses frontières, conformément à ses engagements, tels qu'ils sont définis dans le présent acte et, si nécessaire, avec l'aide de l'Union soviétique, ou conjointement avec elle. Dans le cas précité, l'Union Soviétique fournira à la Finlande l'aide nécessaire requise, selon accord des deux parties contractantes* ». Le 21 septembre 1990, le Président finlandais annonçait que la disposition relative à l'identification de l'Allemagne ou de ses alliés à l'agresseur hypothétique de la Finlande ou de l'Union soviétique en passant par le territoire finlandais était désormais caduque ; profitant du nouveau climat international et de la signature du traité « 4+2 » qui libérait l'Allemagne de toute limitation de souveraineté, le gouvernement finlandais publia une déclaration unilatérale par laquelle il déclara que son pays était désormais libéré de toutes les obligations énoncées dans la partie III du Traité de Paris. Helsinki et Moscou entamèrent des négociations visant à définir la nouvelle forme de leurs relations bilatérales. Le Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle de 1948 fut remplacé par l'Accord sur les fondements des relations entre la République de Finlande et la Fédération de Russie du 30 janvier 1992 expurgé des clauses militaires. La caducité du traité de 1948 fut affirmée par la suite dans un échange de notes entre la Finlande et la Russie au moment de la signature du nouvel accord. D'ailleurs, lors de la visite du Président russe à Helsinki en 1992, Boris Eltsine avait qualifié le traité de 1948 de « document injuste » et avait même regretté les interventions soviétiques dans les affaires intérieures de la Finlande.

4 Certains auteurs, comme le Suédois Ola Tunander, n'hésitent pas, toutefois, à qualifier ce pays de membre officieux de l'OTAN, tellement la coopération stratégique secrète entre la Suède et l'Alliance atlantique

environnement radicalement différent : une Allemagne réunifiée et puissante, une Pologne et trois États baltes cherchant leur salut dans leur candidature à l'UE et à l'OTAN et des pays nordiques de plus en plus axés sur l'Europe.

À la faveur de la reconfiguration stratégique de l'Europe septentrionale, la question, pour la Russie, était de savoir comment elle allait se positionner face à une dynamique qui semblait inexorablement lui échapper. Ainsi, dans un article célèbre publié en 1994 dans *Foreign affairs*, Carl Bildt, alors Premier ministre suédois, analysant les rapports entre la Russie et les pays Baltes, parlait de « test crucial » (*Litmus test*) et estimait que « *les politiques de la Russie à l'égard des pays Baltes seront le révélateur de sa nouvelle orientation* [et] *son attitude envers eux montrera la véritable nature de son engagement vis-à-vis des normes et des principes internationaux* »[1].

Les rapports entre la Russie avec les républiques baltes ne furent jamais aussi bons, au cours de l'année 1990, alors que les revendications de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie servaient précisément les intérêts de Boris Eltsine en affaiblissant Mikhaïl Gorbatchev et le pouvoir central soviétique[2]. Plusieurs facteurs allaient cependant amener le Président russe à adopter une attitude moins conciliante envers les États baltes. Le premier fut la vigueur et la rapidité avec lesquelles la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie traduisaient dans les faits leur volonté constamment affichée de s'émanciper totalement de leur ancienne « tutrice ». Dans un premier temps, les responsables russes pensaient, en effet, que ces velléités allaient rapidement être modérées. Or les États baltes ont réussi à surmonter et à distendre hâtivement les liens de dépendance économique et politique qui auraient pu les maintenir dans l'orbite russe. Le deuxième facteur qui a poussé Boris Eltsine à durcir ses relations avec les États baltes tenait à des considérations de politique intérieure, marquées dès 1993 par les succès électoraux des extrémistes, notamment ceux de Vladimir Jirinovski. La perspective de voir cette partie de l'ex-URSS échapper durablement à l'influence de la Russie était, en effet, mal ressentie par une partie de la population russe déjà affectée par la perte du glacis interne de l'ancien empire, mais aussi par celle du statut de grande puissance dont jouissait leur pays. Cette désillusion a musclé en Russie certaines tendances populistes,

---

fut importante. Ola Tunander, « The Uneasy Imbrications of Nation-State and NATO : The Case of Sweden », *Cooperation and Conflict,* vol. 34, n°2, juin 1999, p. 183.

1 Carl Bildt, « The Baltic Litmus Test », *Foreign Affairs*, vol. 73, n°5, septembre/octobre 1994, p. 72.

2 Alexander Sergounin, « The Russia Dimension », *in* Hans Mouritzen (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim,* Londres, Ashgate, 1998, p. 27.

réactionnaires et même anti-occidentales, prônant une attitude plus dure non seulement envers l'Occident ou les anciens membres du Pacte de Varsovie mais surtout à l'encontre des anciennes républiques fédérées de l'URSS. Les différentes équipes qui se sont succédé au ministère russe des Affaires étrangères devaient répondre à ces préoccupations, qu'il s'agisse d'Andreï Kosyrev, pourtant connu pour sa volonté d'ouverture sur le monde occidental, ou d'Evgeni Primakov, qui recherchait à redonner à son pays un statut de grande puissance. Dans le cas des États baltes, cet argument s'articulait avec le leitmotiv populiste que constituait la défense des populations russophones[1] vivant hors des frontières de la Fédération. Décrivant l'Estonie, Boris Eltsine déclarait, par exemple, le 24 juin 1993 : « *Il s'agit sans doute d'une purification ethnique et de l'introduction d'une version estonienne de l'apartheid* (…) *Le gouvernement estonien "a oublié" certaines réalités géopolitiques et démographiques. La Russie a les moyens de les lui rappeler. Elle n'est pas disposée à supporter que soient lésés les intérêts de la population russophone d'Estonie. Elle prendra toutes les mesures nécessaires pour défendre ses intérêts nationaux et pour protéger la population russophone de l'arbitraire. Elle ne pourra rester dans la situation d'un spectateur indifférent* »[2]. Plusieurs documents faisant allusion à de possibles actions préventives furent successivement publiés par les autorités russes dès 1994. Une partie de la presse russe faisait carrément état de divers scénarii prévoyant notamment l'envoi de commandos chargés de liquider les nationalistes baltes.

La Russie peinait manifestement à faire du concept de frontière – du moins celle de l'ancienne URSS – un élément irrécusable ; d'après Marie Mendras, « *Avec la chute de l'URSS, les Russes ont perdu ce qu'ils considèrent comme leur patrie, leur frontière, leur œuvre. La population de la "Grande Russie" est passée brusquement de 300 à 150 millions. Elle a peu perdu en territoire* (…) *Par contre, toute la géographie est perturbée* (…) *les pays qui se trouvent de l'autre côté de la frontière ne sont plus des colonies ou des satellites mais ne sont pas non plus l'Étranger. Une expression a été immédiatement créée pour définir cette*

[1] Par facilité, les termes « allogènes » et « populations russophones » seront ici utilisés arbitrairement dans leur sens le plus global en faisant abstraction des différences ethniques et linguistiques (Russes, Ukrainiens, Tatars, etc.) afin de désigner tous ceux qui ne sont ni Estoniens, ni Lettons ou, éventuellement, ni Lituaniens. La notion de minorité étant très complexe et ne pouvant faire l'objet d'une définition précise et exhaustive, nous préférerons, dans la mesure du possible, utiliser ce vocabulaire et cela bien qu'il soit habituellement établi, à tort ou à raison, que la majorité des russophones dans les pays Baltes soit considérée comme des minorités.

[2] Cité par Anne de Tinguy, *La grande migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris, Plon, 2004, p. 463.

nouvelle "zone tampon" qui entoure la Russie : l'"étranger proche" »[1]. Moscou commençait à développer l'idée selon laquelle la Russie était, et devait rester, une grande puissance et que ce statut lui donnait même la responsabilité du maintien de la stabilité dans cet espace, la protection de ses compatriotes en devenant de surcroît l'une des composantes essentielles. Leonid Brejnev ne considérait-il pas que la diaspora russe était le ciment assurant la cohésion de l'État multinational soviétique ?[2] Les pays Baltes se retrouvèrent à la charnière du concept d'« étranger proche » et de l'Europe de l'Est, en témoigne, par exemple, l'active diplomatie russe qui va tenter, non sans une certaine habileté, de discréditer auprès de la communauté internationale et la Lettonie et l'Estonie[3], « *coupables de pratiquer une véritable politique d'apartheid* » envers les populations russophones.

C) Les lectures divergentes de la sécurité européenne

Les pays Baltes et la Russie furent à couteaux tirés dans un contexte où, de plus, les premiers cherchaient leur salut dans l'adhésion à l'OTAN alors que la seconde voulait justement éviter tout élargissement de l'Alliance atlantique, surtout s'il devait concerner d'anciennes républiques soviétiques. Un article de la revue militaire russe *Krasnaia Zvezda*, intitulé « *L'OTAN n'est pas synonyme de sécurité européenne* », résumait à lui seul les bases de l'hostilité russe à l'élargissement de l'OTAN en affirmant que les objectifs fondamentaux de celle-ci, à savoir la défense des intérêts vitaux de l'Alliance et le renforcement de la sécurité européenne, s'« *excluent mutuellement* ». L'OTAN ayant été créée pour contenir politiquement et stratégiquement l'URSS, tant que sa vocation stratégique n'était pas modifiée, elle ne pouvait avoir pour but que d'affaiblir la Russie et de maîtriser sa politique de défense. L'Europe ayant changé, les aspects de sa sécurité devaient aussi changer : l'OTAN devait donc se transformer structurellement afin de devenir une organisation de gestion de crise et de maintien de la paix, mandatée par le Conseil de sécurité ou l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)[4]. Dans la période qui avait précédé la première vague d'élargissement de l'OTAN (Hongrie, République tchèque et Pologne), la Russie avait d'ailleurs misé sur cette organisation espérant en faire l'organisation pivot d'une architecture

---

1 Marie Mendras, « La Russie cherche-t-elle à reconquérir l'empire ? », *Relations internationales et stratégiques*, n°13, printemps 1994, p. 72.

2 Pål Kolstø, « The New Russian Diaspora : Minority Protection in the Soviet Successor States », *Journal of Peace Research,* vol. 30, n°2, 1993, p. 200.

3 Comme nous le verrons plus loin, la situation démographique en Estonie et en Lettonie n'est pas comparable à celle qui prévaut en Lituanie.

4 Derek Averre, « NATO Expansion and Russian National Interests », *European Security*, vol. 7, n°1, printemps 1998, p. 14.

de sécurité fondamentalement renouvelée et résolument paneuropéenne dans laquelle elle aurait ainsi bénéficié d'une voix égale à celle des autres. La diplomatie russe, tout en défendant cette option, a étonnamment contribué à la dévaloriser, Moscou devenant l'un des participants les moins conciliants de l'OSCE, allant jusqu'à ne pas respecter les engagements souscrits en son sein[1]. La crise du Kosovo, en plus, avait relancé en Russie les sentiments antagoniques à l'Alliance, de nouveau perçue comme une organisation militaire hostile, contrôlée par les Américains et visant à l'endiguer, à la marginaliser et à l'empêcher de jouer son rôle naturel de puissance. Les frappes de l'OTAN contre la Serbie, en 1999, furent ressenties par la population russe comme une « attaque américaine » ; l'OTAN, c'est Washington ! Vue de Moscou, en effet, la campagne alliée avait démontré la facticité de la parité du partenariat institutionnel entre la Russie et l'OTAN, incarné par le Conseil Conjoint Permanent (CCP). Ce dernier avait été établi en mai 1997 pour rassurer la Russie sur le fait que sa voix serait entendue en Europe. Il fut rapidement incriminé de n'être qu'une cellule d'enregistrement de décisions prises entre les membres de l'OTAN avant de lui être présentées comme le fait du Prince. À ses yeux, la crise du Kosovo en avait fourni l'illustration la plus manifeste, Moscou, en effet, au sein du CCP, s'étant farouchement opposé à une solution militaire pour régler le problème du Kosovo. Pour le Kremlin, qui soufflait le chaud et le froid sur ses bonnes intentions à l'égard de l'élargissement de l'OTAN – de l'hostilité (le concept de sécurité nationale de la Fédération de Russie du 10 décembre 2000 cite ainsi explicitement « *l'expansion d'alliances et de blocs militaires contraires aux intérêts de sécurité de la Russie* » au titre des menaces extérieures) à la bienveillance (si l'OTAN se transforme en organisation davantage « politique ») –, l'Alliance atlantique était donc analysée comme un instrument de la politique étrangère des États-Unis. L'UE, dans ces conditions, aurait pu avoir *a priori* toutes les chances de remporter les faveurs de Moscou. La même crise du Kosovo, néanmoins, avait aussi manifestement convaincu les Russes que l'UE n'était pas capable de s'affirmer comme puissance politique et par conséquent d'exercer une influence sur la politique des États-Unis en Europe[2].

La question si controversée du « veto russe » à l'OTAN concernait les États baltes bien plus directement que les autres pays candidats, issus du bloc de l'Est. La résolution des

[1] Notamment dans le cadre du traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE). Voir Matthieu Chillaud, *Le traité sur les Forces Conventionnelles en Europe : du problème des flancs à la question de l'adaptation du traité*, Mémoire de DESS « Maîtrise des armements, désarmement et vérification », Université de Marne la Vallée, sous la direction du colonel François Astier, année universitaire 1999-2000.

[2] Matthieu Chillaud/Isabelle Facon, « Le rôle de la Russie dans la sécurité européenne », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1025, mai 2002, p. 32.

Occidentaux, en effet, de ne pas provoquer la Russie prenait une dimension particulièrement importante dans la mesure où, contrairement aux autres États anciennement satellites, ces trois pays faisaient partie de l'Union soviétique en qualité de républiques socialistes soviétiques. Se trouvant, en outre, sur la côte orientale de la mer Baltique, ils appartenaient à une zone stratégique hautement sensible pour la Russie. Cette situation géographique leur donnait accès à la mer par plusieurs ports, le plus souvent libres de glace, mais signifiait également que leur côte était dangereusement proche de la deuxième ville de Russie, Saint-Pétersbourg. La seule voie terrestre menant à l'enclave russe de Kaliningrad, en outre, passe par la Lituanie. Une deuxième caractéristique des trois États ne plaidant pas pour leur intégration dans l'OTAN, et même dans l'UE, résidait dans la très forte présence de populations russophones, surtout en Estonie et en Lettonie, dont la « défense » fut d'ailleurs prise en main par Moscou. Il convient, en outre, de souligner que si certains pays d'Europe centrale revêtent une importance stratégique pour l'Occident dans la mesure où ils constitueraient une zone tampon en cas d'attaque terrestre contre lui, les pays Baltes ne bénéficient pas de cette « vertu géopolitique » et seraient, en plus, extrêmement difficiles à défendre contre une agression militaire. Ils sont, en effet, géographiquement exigus et n'offrent aucune profondeur stratégique. La région, topographiquement plate, ne se prête effectivement pas à des opérations militaires permettant de repousser des assaillants en surnombre.

Les pays occidentaux hésitaient donc à accueillir au sein de l'Alliance atlantique des États souffrant de tant de handicaps d'autant plus que l'OTAN telle que celle perçue par les pays Baltes avait évolué, la garantie de sécurité découlant de l'article 5[1], le pivot de l'Alliance pendant la Guerre froide, étant, dans une large mesure, un peu désuète ou en tout cas inadaptée aux nouvelles menaces et opportunités de coopération. Il ressort du discours politico-stratégique des trois États, en outre, qu'ils perçoivent des menaces de type territorial alors que les doctrines occidentales s'orientent davantage vers la gestion de crises. La vocation traditionnelle de l'OTAN en sa qualité d'alliance militaire semble effectivement se diluer tant l'organisation atlantique entend désormais construire « *des régimes de mesures de sécurité basés sur l'implication de tous les acteurs, sur les mesures de confiance et de sécurité et sur l'exportation de la stabilité. Clairement, cette stratégie met de moins en moins l'accent sur l'identification des menaces traditionnelles, sur la dissuasion et l'équilibre des*

[1] Aux termes de l'article 5 du traité de Washington, les parties conviennent qu'en cas d'attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles, « *chacune d'elle* (...) *assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, en vue de rétablir la sécurité dans la région de l'Atlantique nord* ».

puissances »[1]. Les trois États se retrouvaient ainsi dans une situation insolite dans la mesure où ils cherchaient à appartenir à une OTAN en passe de devenir quasiment anachronique, passant de celle construite pour parer à la menace venant de l'Est à celle dont « *l'objectif est d'assurer pour tous une plus grande stabilité et une plus grande sécurité dans la zone euro-atlantique, sans recréer des lignes de division* (…) *L'OTAN reste une alliance purement défensive dont le but fondamental est de préserver la paix dans la zone euro-atlantique et d'assurer la sécurité de ses membres* »[2]. Les trois États voulaient bénéficier à tout prix de la garantie de sécurité « article 5 » pour être protégés de la Russie, alors que l'OTAN souhaitait justement éviter que cette dernière ne perçoive cet élargissement comme une alliance dirigée contre elle. On pourrait donc souligner que les pays Baltes se sont retrouvés au cœur d'une dynamique contradictoire : afin de pouvoir accueillir de nouveaux membres qui ont fait acte de candidature pour garantir leur sécurité contre la Russie, l'OTAN s'ouvrait de plus en plus à cette même Russie, qui, entre-temps, cessait de représenter une menace. Ainsi, après la signature de l'Acte fondateur OTAN-Russie en 1997, le nouvel accord de mai 2002 fait de la Russie un État associé et privilégié de l'Alliance atlantique[3]. Dans ces conditions, n'y aurait-il pas eu, de la part des Baltes, « erreur sur l'organisation » ? Traumatisés par cinquante ans d'annexion soviétique, les trois pays Baltes, en voulant alors contracter une sorte « d'assurance-vie » contre une éventuelle résurgence de l'impérialisme russe, ne voyaient leur sécurité et leur défense qu'au travers de l'Alliance atlantique à laquelle ils postulaient pour sa qualité première de défense collective, et déniaient concomitamment à l'UE, ou à d'autres acteurs institutionnels, des vertus stratégiques semblables, et cela bien qu'ils firent de leur adhésion aux deux organisations un « paquet indivisible ». Par un jeu de perception, les trois États se sont effectivement montrés davantage intéressés par les vertus stratégiques de l'OTAN que par celles de l'UE qui, pourtant, ont l'énorme avantage, d'après la Finlandaise Teija Tiilikainen, de tisser des liens de dépendance beaucoup plus consistants dans la communauté occidentale que ceux de l'Alliance atlantique[4]. Un certain manichéisme caractérisait leur stratégie : l'OTAN, par le canal de son article 5, devait leur fournir la

---

1 Ole Kværnø, « A Clash of Security Strategies – The Security Dilemma of the Baltic Three », *in* Hans Zettermark/Magnus Hägg/Caroline von Euler (dir.), *The Baltic Room extending the Northern Wing on the European House*, Stockholm, Strategic Yearbook 2001, Swedish National Defence College, p. 136.

2 *Étude sur l'élargissement de l'OTAN*, septembre 1995. (http://www.nato.int/docu/fonda/ela-9501.htm - dernière consultation 24 juin 2006).

3 *NATO-Russia Relations: A New Quality, Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation*, Rome, Italy, 28 May 2002, http://www.nato.int/docu/basictxt/b020528e.htm - dernière consultation 24 juin 2006).

4 Teija Tiilikainen, « The political implications of the EU's enlargement to the Baltic States », *in* Vello Pettai/Jan Zielonka (dir.), *The road to the European Union, vol. 2, Estonia, Latvia and Lithuania,* Manchester/New York, Manchester University Press, 2002, p. 16.

garantie ultime de « sécurité militaire », tandis que l'UE leur procurerait l'aisance économique à laquelle ils aspiraient. Si l'Alliance atlantique, dans laquelle ils plaçaient leur espoir de pérennisation de leur défense, apparaissait comme le vecteur de sécurité le plus crédible et surtout le plus dissuasif pour contenir l'attitude belliqueuse russe, l'UE était perçue avant tout comme une organisation économique et, en tout état de cause, dénuée d'ambitions stratégiques. D'après l'Estonienne Mare Haab, aucune autre organisation que l'OTAN « *ne traite de garanties de sécurité militaire* [celles-ci étant] *d'une très grande importance pour les décideurs politiques baltes pour qui la défense nationale est fortement associée aux notions de défense totale, de défense territoriale et de moyens militaires (...), Les autres organisations clefs formant la base de la politique étrangère et de défense sont l'Union européenne, alors associée à la "sécurité existentielle"* [dont découlent] *les conditions pour améliorer le bien-être des populations, tout comme pour garantir une vie économiquement et politiquement stable* »[1]. Les perspectives d'adhésion aux deux organisations n'étaient donc pas comparables. Le désir d'OTAN, en effet, répondait à un besoin crucial de sécurité militaire tandis que l'impératif de l'intégration européenne avait vocation à avoir un effet structurant sur les sociétés estonienne, lettone et lituanienne : un œil tourné vers Washington et l'OTAN, symboles de leur défense, et l'autre vers l'UE, gage de leur intégration européenne. L'Union, pourtant, n'est pas dénuée d'ambition stratégique même si, pour l'instant, elle se limite pour l'instant à la gestion de crises : il n'existe pas encore, dans les compétences de l'UE, de clause explicite de défense collective à l'instar de l'article 5 du traité instituant l'OTAN.

Deux grandes questions, durant la décennie 1990, dominaient le débat sur l'avenir de l'architecture européenne de sécurité et de défense : la première concernait le rôle et la place de l'identité européenne de défense, la seconde l'élargissement de l'Alliance à l'Est. Ces deux débats, souvent conflictuels, s'articulaient autour de trois acteurs : les États-Unis, la Russie et l'UE. Dans ce triumvirat, les trois États baltes avaient bien entendu une nette tendance à privilégier les États-Unis, effectivement perçus comme l'unique producteur de sécurité contre la Russie. Ils voyaient l'attitude américaine envers cette dernière beaucoup plus inflexible que celle des pays européens. D'après eux, seul Washington pouvait encore s'opposer à Moscou. Ce désir d'OTAN s'était heurté, néanmoins, à la pusillanimité des Occidentaux (et même des États-Unis) qui devaient choisir de privilégier leurs relations avec Moscou, tout en faisant preuve, en même temps, d'une certaine fermeté.

---

[1] Mare Haab, *Baltic States' Potentials and Vulnerabilities. Mutual Competition and Cooperation*, Copenhague, Working Paper, n°1, 1997, DUPI, p. 11.

En effet, nombreux étaient ceux, dans les capitales occidentales, qui savaient pertinemment que, dans la conception russe des relations internationales encore largement marquée par l'empreinte de l'époque soviétique, l'OTAN, organisation qui avait fait figure d'ennemi pendant une quarantaine d'années, était encore perçue comme une menace directe contre les intérêts de la Russie. L'idée d'être spectateur d'un élargissement de l'OTAN, *a fortiori* s'il devait concerner d'anciennes républiques soviétiques, heurtait manifestement la fierté et le prestige d'un pays qui cherchait, tant bien que mal, à pérenniser son statut de grande puissance. En fait, Moscou faisait valoir que tout élargissement rétablirait mécaniquement un climat de Guerre froide, en suscitant l'apparition d'une nouvelle fracture en Europe. Ce processus signifierait ainsi le retour de tensions entre l'Est et l'Ouest du continent et aurait pour effet, en humiliant le peuple russe, d'attiser le nationalisme, entravant par-là même, la transition vers la démocratie et l'économie de marché[1].

Afin de désamorcer l'hostilité de Moscou et de favoriser la concertation en matière de sécurité, l'OTAN avait donc proposé au Kremlin un partenariat spécial : le 27 mai 1997, la Russie et l'Alliance atlantique avaient ainsi signé l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la fédération de Russie dont « *l'objectif* [était] *de construire un niveau croissant de confiance, une unité de but et d'habitude de dialogue entre l'OTAN et la Russie* »[2]. Présenté comme le texte qui prenait enfin en compte autant les intérêts russes que ceux de l'Alliance atlantique, ce document formalisait les relations entre les deux parties. Toute la difficulté consistait alors à donner à la Russie une possibilité de peser sur l'élargissement et ses modalités, sans pour autant lui permettre d'exercer un droit de veto sur le processus.

Ainsi la Russie avait dû lâcher du lest, en 1999, en acceptant, contre mauvaise fortune, bon cœur, l'adhésion de la Hongrie, de la République tchèque et de la Pologne à l'OTAN, tout en réussissant, en même temps, à imposer plusieurs conditions à ce premier élargissement, comme l'interdiction de déployer des troupes occidentales significatives ou des armes nucléaires chez les nouveaux membres. Cette décision, prise par l'Alliance en juillet 1997, fut

---

1 Isabelle Facon, « La Russie, l'OTAN et l'avenir de la sécurité en Europe », *Politique étrangère*, n°3, été 1997, pp. 293-294.

2 *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, 27 mai 1997 (http://www.nato.int/docu/basictxt/fndact-a.htm - dernière consultation 24 juin 2006).

malgré tout perçue en Russie comme relevant d'une logique d'exclusion, dont l'objectif était de l'affaiblir et de la laisser isolée. Elle mettait un terme à tous les espoirs que le Kremlin pouvait encore entretenir de garder une influence particulière en Europe centrale[1]. À Moscou, une rhétorique décrivant la Russie comme une forteresse assiégée par les Occidentaux déterminés à réduire sa sphère d'influence constitua un leitmotiv dans le discours russe. Dans cette logique, l'adhésion des États baltes, de surcroît pays qui avaient fait partie de l'Union soviétique, constituerait donc une sorte de « ligne rouge » provoquant mécaniquement un *casus belli*. Ainsi, la réalisation du premier élargissement n'excluait pas une opposition de Moscou à d'autres, surtout s'ils devaient concerner les ex-républiques soviétiques. Or les seules de ces anciennes républiques à avoir toutes leurs chances d'y adhérer à court terme étaient les États baltes.

Crispée autour de diplomatie « anti-OTAN », la Russie a, peu à peu, défendu l'adhésion des États baltes à l'UE, sans pour autant prendre manifestement conscience, à ce moment-là, des conséquences négatives d'une telle adhésion dans la mesure où ce processus allait inéluctablement les « couper » de la Russie. Forts de leur qualité de membre de l'UE, les pays Baltes, en outre, allaient faire de l'Union l'interlocuteur privilégié de leur dialogue avec la Russie[2]. Les trois États, enfin, allaient forcément accroître leur commerce avec l'Ouest au détriment de celui avec la Russie d'autant plus que l'intégration dans les législations nationales de l'acquis communautaire allait assurément compliquer les exportations russes. Une autre difficulté concernait l'application du régime Schengen dans le cas de Kaliningrad. La Russie, pourtant, esquissait autant d'avantages, si ce n'est plus, à leur intégration dans l'UE. La démarche d'adhésion des États baltes à l'UE ainsi avait bénéficié aux allogènes russophones dans la mesure où les différentes législations, imposées par celle-ci, sur la nationalité répondaient davantage que par le passé aux normes internationales[3]. Alors que l'OTAN était perçue comme étant une organisation politico-militaire dominée par les États-Unis, par ailleurs, l'UE fut analysée comme une organisation aux compétences politico-économiques. C'était d'ailleurs précisément l'argument de Moscou : la sécurité des pays Baltes résiderait davantage « *dans la stabilité politique et la prospérité économique que leur*

---

1 Anne de Tinguy, « La Russie entre puissance et impuissance », *La revue internationale et stratégique*, n°38, été 2000, p. 213.

2 Viacheslav Elagin, « A Difficult Road from Tallinn to Moscow », *International Affairs* (Moscou), vol. 47, n°3, 2001, p. 155.

3 Comme nous le verrons plus loin, l'UE, par le truchement du principe de conditionnalité politique, avaient imposé à tous les candidats, le respect d'un certain nombre de principes, l'un des plus importants d'entre eux étant celui lié à la lutte contre la discrimination des minorités.

offrirait leur inclusion dans l'Union que dans leur participation à une organisation militaire obsolète au regard des enjeux de sécurité européens »[1].

Il importe de souligner, de façon plus générale, que l'attitude de la Russie, en qualité d'héritière de l'Union soviétique face au processus d'intégration politico-militaire de l'Europe de l'Ouest, pendant de longues années, fut contradictoire. Alors que, d'une part, tout mouvement de regroupement de l'Europe occidentale était jugé sévèrement car il ne pouvait qu'être, selon la logique soviétique, organiquement dépendant de l'OTAN, d'autre part, « *on jugeait positivement l'effort des Européens de l'Ouest pour jouer un rôle plus indépendant, y compris dans le domaine de la sécurité* »[2]. Cette vision avait manifestement évolué au début des années 1990. Alors que traditionnellement les aspects économiques dominaient dans les rapports entre la Russie et l'UE, la volonté exprimée par cette dernière d'investir dans des capacités stratégiques par la création d'une Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD)[3] a indéniablement accru l'intérêt que lui porte Moscou, estimant qu'elle favorisait la multipolarité[4]. D'ailleurs, la Stratégie de la Russie à l'égard de l'UE se décrivait comme étant « *fondée sur le besoin objectif de la formation d'un monde multipolaire* » ; le document avait notamment pour objectif d'« *établir la position de la Russie sur l'"identité de défense" de l'Union européenne, l'Union de l'Europe occidentale incluse, mais aussi de développer les contacts politiques et de militaires avec l'UEO* [Union de l'Europe occidentale] *comme partie intégrale de l'UE, et pour encourager la coopération pratique dans le secteur de la sécurité (maintien de la paix, règlement de crise, etc.) ce qui pourrait équilibrer, entre autres, l'OTAN-centrisme en Europe* (…) *Il est nécessaire d'établir des contacts de travail et des interactions avec les parties de l'UE conformément au traité d'Amsterdam dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité de l'UE, y compris "l'identité de défense" acquise par l'Union européenne* »[5]. La PESD ne constituait donc manifestement pas un problème

---

1 Isabelle Facon, « La politique européenne de la Russie : ambitions anciennes, nouveaux enjeux », *Questions internationales*, n°15, septembre-octobre 2005, p. 85.

2 Ivan Tiouline, « La Russie et l'"Identité européenne de sécurité et de défense" », *in* Yves Boyer/Isabelle Facon (dir.), *La politique de sécurité de la Russie. Entre continuité et rupture*, Paris, ellipses, collection repères stratégiques, FRS, 2000, p. 151.

3 Ou Politique européenne commune de Sécurité et de Défense (PECSD). L'apparition officielle du sigle « PECSD » date des conclusions de la présidence du Conseil européen d'Helsinki (10-11 décembre 1999). Le « C » du sigle disparut dans le Document d'engagement des forces de capacité (20 novembre 2000). Nous utiliserons, par facilité, uniquement le sigle PESD.

4 Les premiers contacts entre la Russie et l'UEO remontent à 1992 mais ce n'est que trois ans plus tard que le Conseil permanent de l'UEO prend la décision d'établir un dialogue avec Moscou.

5 *Russia's response to Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia* (http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy – dernière consultation 4 décembre 2004).

politique pour la Russie. Elle était, au contraire, un atout dans un pays qui voyait l'OTAN comme un instrument de puissance aux mains de Washington. Dans l'inconscient russe, en outre, l'image de l'OTAN reste associée à l'ennemi de la Guerre froide. La PESD a ainsi l'avantage considérable, non seulement, de ne pas être contrôlée, du moins directement, par Washington, mais aussi de constituer un processus dans lequel la Russie peut elle-même influer. En terme général, et en dépit de ces incertitudes, l'attitude russe envers la PESD se veut plutôt positive. Dans le *Concept de politique extérieure russe* de juin 2000, par ailleurs, l'UE était même désignée comme la deuxième priorité régionale après la CEI. La PESD semblait alors être surtout perçue comme un moyen d'atténuer l'influence américaine dans le jeu international[1]. Moscou voyait effectivement dans le développement d'une ossature stratégique au sein de l'UE un possible levier pour renforcer ses propres positions dans le jeu européen, mais aussi pour contrecarrer l'influence américaine sur le continent. Les États-Unis étaient encore perçus tantôt comme un défi, tantôt comme une menace ; « *de nouveaux défis et menaces aux intérêts nationaux de la Russie émergent dans la sphère internationale. Il y a une tendance croissante et générale à l'établissement d'une structure unipolaire du monde avec une domination de la puissance et de l'économie des États-Unis* (…) *La Fédération de Russie est préparée à surmonter les difficultés considérables d'aujourd'hui avec les États-Unis* [tout en préservant néanmoins] *l'infrastructure de la coopération américano-russe, créée il y a presque dix ans. En dépit de différences sérieuses, et dans certains cas fondamentales, l'interaction américano-russe est cruciale à l'amélioration de la situation internationale et à l'accomplissement d'une stabilité stratégique globale* »[2]. D'ailleurs, lors du Sommet UE-Russie tenu à Bruxelles le 3 octobre 2001, suite aux attentats du 11 septembre, les parties convenaient de coopérer dans la lutte contre le terrorisme international et d'organiser des consultations régulières entre le COPS[3] et Moscou en matière de prévention et

---

1 Voir Dieter Mahncke, « Russia's Attitude to the European Security and Defence Policy », *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, n°4, hiver 2001, pp. 427-436.

2 Concept russe de politique extérieure, 28 juin 2000 (www.ln.mid.ru/Bl.nsf/0/1EC8DC08180306614325699C003B5FF0?OpenDocument – dernière consultation 17 novembre 2004).

3 C'est lors du Conseil européen de Cologne (juin 1999) que furent créés, dans le cadre de la PESD, le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire (CM) et l'état-major (EM). Le COPS est composé de représentants nationaux au niveau de représentants de haut niveau/ambassadeurs. Il traite de tous les aspects de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC), y compris la PESD. Dans le cas d'une opération militaire de gestion de crises, le COPS exercera, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. À cette fin, des procédures appropriées seront adoptées afin de prendre des décisions efficaces et urgentes. Le COPS adressera également des directives au comité militaire. Ce dernier est composé des chefs d'état-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. Le CM se réunira au niveau des chefs d'état-major des armées. Ce comité donnera des avis militaires et formulera des recommandations destinées au COPS et fournira des directives militaires à l'état-major. Le président du CM assistera aux sessions du Conseil lorsque celui-ci aura à prendre des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense. Quant à l'EM, il doit

de gestion des crises. La Russie a donc vocation à être associée aux développements de la PESD. Dans l'après-11 septembre, les pays occidentaux s'étaient d'ailleurs accordés à reconnaître la Russie comme un partenaire majeur dans la lutte contre les « nouveaux » défis de sécurité. En octobre 2001, lors du huitième sommet Russie-UE, une Déclaration sur le terrorisme international était adoptée, et les parties convenaient que des réunions mensuelles se tiendraient entre la troïka du COPS et la Russie pour « *faire le point sur les consultations en matière de prévention et de gestion des crises* »[1].

II) La problématique de l'étude : l'agencement des moyens de puissance de petits États

L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont trois petits États localisés près d'une grande puissance virtuellement prédatrice. Cherchant leur salut identitaire et militaire à l'Ouest, ils ont donc dû manœuvrer dans un environnement géostratégique extrêmement étroit. Pour parvenir à leurs objectifs d'intégrer l'OTAN et l'UE, ils ont agencé des moyens de puissance indolores, notamment ceux qui ont trait à l'identité. Une de nos hypothèses fondamentales sera d'ailleurs de déterminer dans quelle mesure la (re)-construction d'une identité balte, après le retour à l'indépendance, participe à la démarche stratégique des trois États. Cette problématique identitaire est ici fondamentale pour répondre à un double paradoxe.

Le premier est celui qui a trait à l'opportunisme dont ont fait preuve les trois pays Baltes avec cette même question identitaire. En effet, chacun des trois États, de façon très équivoque, a mis en avant une identité balte commune, et lorsque ses intérêts l'exigeaient, a préféré investir la sienne pour mieux se démarquer des deux autres. Effectivement, leur labellisation autour de ce groupe reste, dans une certaine mesure, artificielle dans la mesure où, suivant les circonstances et les intérêts mis en jeu, chacun des trois pays a tantôt fait valoir sa spécificité nationale, tantôt l'unité balte. Cette ambiguïté identitaire démontre bien, en tout cas, l'ambivalence du label balte qui doit être replacé dans un contexte géographique particulier qui est celui de la localisation des trois États sur la côte orientale de la mer Baltique. Ils privent ainsi la Russie d'une ouverture capitale sur cette même mer. La convergence de leurs

---

mettre ses compétences militaires au service de la PESD, notamment de la conduite des opérations militaires de gestion des crises menées par l'UE. Il sera chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales.

[1] Annexe 4 à la Déclaration conjointe du 3 octobre 2001 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_fr.htm#Déclaration%20conjointe – dernière consultation, 1er juin 2002).

particularités géographiques leur donnent une valeur stratégique inchangée au cours des siècles et a, corollairement, pour effet d'amener les puissances extérieures à les considérer comme un tout homogène. Du fait de leur localisation géographique, en outre, une autre caractéristique essentielle des trois États est celle de leur intimité sécuritaire et identitaire avec les pays nordiques. Nous estimons, en effet, qu'il est vain d'examiner la démarche de sécurité et de défense des pays Baltes sans la replacer dans le contexte stratégique plus général de l'Europe septentrionale.

Le second paradoxe apparent est celui qui a trait aux motifs pour lesquels les pays Baltes postulaient aux organisations de sécurité et de défense en Europe, et tout particulièrement l'OTAN. Alors qu'ils militaient pour une lecture presque anachronique de la vocation stratégique de l'OTAN, celle qui fut surtout la sienne durant la Guerre froide, ils tentaient de justifier leur adhésion pour des motifs de « sociabilité », ceux-là même qui tendent à habiliter désormais l'existence contemporaine de l'Alliance atlantique. Cette ambiguïté doit être replacée dans notre hypothèse que face à leur déficit de puissance, les pays Baltes, ambitionnant de trouver leur salut sécuritaire dans l'OTAN, et la Russie, sommant cette dernière de ne pas s'élargir à ces derniers, ont travesti leur discours. Conscients des chances quasi nulles d'adhérer à l'OTAN s'ils devaient uniquement désigner Moscou comme ennemi, les pays Baltes ont, en fait, pris conscience qu'une stratégie visant à maquiller les véritables motivations de leur démarche stratégique, tout en donnant, de temps à autre, une forte dimension émotionnelle à leurs relations avec la Russie, pouvait s'avérer d'une meilleure efficacité. Cette dernière, de son côté, a elle aussi voulu noircir ses relations avec les Baltes en tentant notamment de disqualifier, auprès de la communauté internationale, leur régime politique supposé être non démocratique car inapte à intégrer les minorités russophones. Cette démarche stratégique visant, d'une part, à justifier leur adhésion à l'OTAN non pas pour des raisons militaires mais plutôt pour des motifs de sociabilité et, d'autre part, à « diaboliser » de temps à autre la Russie pour mieux légitimer leur candidature, est commune aux trois États. Les pays Baltes ont ainsi désensibilisé leur contrainte géographique en standardisant leur société à l'image de celles des pays membres de l'UE et de l'OTAN. Nous emprunterons ici à la transitologie la notion de « standard », alors définit comme étant quelque chose de conforme à une norme démocratique[1]. C'est bien cette volonté de rendre

[1] Sous l'étiquette « transition vers la démocratie », une branche importante de la recherche en science politique s'est préoccupée d'effectuer des études comparatives des processus politiques de passage à la démocratie d'un certain nombre de régimes autoritaires. Voir, par exemple, Claus Offe, « Vers le capitalisme par

conforme leur société respective aux normes « occidentalo-démocratiques » (identitaires et militaires) qui a permis aux Baltes de cautionner leur démarche stratégique.

Nous tenterons donc d'éclaircir ces apparents paradoxes et de montrer dans quelle mesure les pays Baltes, dans le but de compenser leur déficit de puissance, ont habilement utilisé la question identitaire pour cautionner leur démarche stratégique et contourner ainsi leurs contraintes géopolitiques.

La délimitation temporelle de notre étude recouvre la période allant de la reconquête de l'indépendance des pays Baltes jusqu'au 9 mai 2005 avec, toutefois, plusieurs renvois consacrés à la période de l'entre-deux-guerres. Nous justifierons ces écarts par le fait que l'indépendance des trois États au début des années 1990 ne pourrait être pertinemment analysée *ex nihilo*, le souvenir de la première indépendance et surtout celui des conflits avec l'Allemagne et l'URSS étant très présents dans leurs motivations stratégiques contemporaines. Malgré les purges, exécutions, déportations, une mémoire collective subsiste de cette période. La seconde raison qui justifie notre choix de faire des reports à cette époque est celle liée à la construction identitaire des trois États baltes. C'est effectivement durant les années 1920 et 1930, avec la construction de l'État, la restructuration économique et la modernisation sociale que le sentiment national des trois pays Baltes a pu éclore et qu'en même temps une amorce de « communauté balte » a pu voir le jour, même si ce sentiment communautaire peut, même maintenant, s'avérer affecté par un certain nombre de dissensions. La raison pour laquelle nous avons décidé d'arrêter notre étude au 9 mai 2005[1], enfin, se justifie pour des motifs de perception historique des pays Baltes. En effet, à l'occasion des soixante ans de l'anniversaire de la victoire des Soviétiques sur l'Allemagne nazie, la question de la présence des trois chefs d'États baltes, comme nous l'avons indiquée précédemment, fit l'objet d'une polémique acerbe autant dans les trois États qu'en Russie, en raison essentiellement d'une perception de l'Histoire radicalement différente.

---

la construction démocratique ?: la théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l'Est », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°6, décembre 1992, pp. 923-942.

[1] On rappellera que les commémorations de la victoire alliée ont lieu le 8 mai dans les pays occidentaux et le 9 en Russie.

III) L'outillage conceptuel de l'étude, entre puissance et identité dans une dimension spatiale

Notre étude renvoie à la problématique plus générale du pluralisme dont bénéficient les relations internationales. Ainsi, d'après Philippe Braillard et Mohammad-Reza Djalili, certes « *les relations internationales constituent un champ d'étude spécifique et autonome* [mais] *elles n'en relèvent pas moins de disciplines nombreuses et diverses, en raison de leur nature complexe et multidimensionnelle* »[1]. Jacques Huntzinger note, de même, que « *les relations internationales se caractérisent par la pluralité des approches mises en œuvre pour l'étude des phénomènes étudiés* (…) *Les relations internationales sont une "science carrefour"* »[2]. Notre ambition est ici de justifier, en se basant sur cet éclectisme méthodologique, le choix que nous avons fait de combiner certains aspects des théories de la construction sociale mises en avant par les tenants du constructivisme avec celles de la puissance pour la sécurité défendue par les réalistes et cela, afin de mieux comprendre la démarche stratégique des trois États baltes. On notera, préalablement, que d'un point de vue conceptuel, il serait erroné d'opposer le réalisme et le constructivisme, ces deux approches ne poursuivant pas les mêmes objectifs : « *alors que le réalisme cherche à établir une théorie du système international, le constructivisme se veut une méthode permettant d'étudier les phénomènes politiques et sociaux* » estime ainsi Keith Krause [3]. Une combinaison de ces deux approches, en outre, serait incomplète sans une troisième logique : celle de la géopolitique. Le recours à l'outil géopolitique sera ici effectivement prépondérant dans la mesure où la normalisation de la conscience politique de l'espace avec l'expression de la puissance et de l'identité est le paramètre fondamental pour saisir les motivations stratégiques des acteurs en présence.

A) La complémentarité de certaines approches réalistes et constructivistes

Le monde westphalien – système monopolistique de régulation de la violence par l'État – avait marginalisé, dans une large mesure, les menaces non-militaires. Ainsi, d'après Kenneth Waltz, la conception néoréaliste de la sécurité se confond avec la survie de l'État ; « *Dans l'anarchie, la sécurité est le but le plus élevé. C'est seulement si la survie est assurée*

---

1 Philippe Braillard/Mohammad-Reza Djalili, *Les relations internationales*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ? (n°2456), 7ème éd., 2004, p. 6.

2 Jacques Huntzinger, *Introduction aux relations internationales,* Paris, Seuil, 1987, Inédit Politique, p. 14.

3 Keith Krause, « Approche critique et constructiviste des études de sécurité », *Annuaire français de relations internationales 2003*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 601.

que les États peuvent poursuivre en sécurité d'autres objectifs tels que la tranquillité, le profit et la puissance »[1]. Or, sans pour autant contester réellement cette hypothèse, certains auteurs ont tenté d'affiner le concept de sécurité, en tant qu'objet de recherche, pour notamment y insérer une dimension fondamentalement identitaire.

D'après le Britannique Benedict Anderson, dans son ouvrage intitulé *L'Imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, la nation est une communauté politique imaginée[2]. Et c'est donc à ce titre que notre étude sur l'interaction entre l'identité et la sécurité des États baltes a résolument l'ambition de prendre en considération les thèses constructivistes qui entendent « *mettre en relation la production et la reproduction des* pratiques *sociales avec leur caractère situé dans des contextes particuliers : historique, politique, économique, géographique, etc.* »[3]. L'identité, effectivement, est surtout thématisée par les tenants du constructivisme en relations internationales. Contrairement aux partisans du réalisme qui considèrent eux qu'il y a immuabilité des identités car c'est l'intérêt national qui détermine continuellement la politique étrangère d'un État, d'après les constructivistes, les identités sont variables à travers l'espace et le temps et dépendantes du contexte social[4]. À ce titre, les constructivistes considèrent que les dirigeants peuvent s'identifier à autre chose que l'entité nationale. Le constructivisme souligne donc le rôle essentiel des acteurs, notamment leurs perceptions, leurs politiques d'identités et leur socialisation[5] à travers les interactions et est surtout attaché au processus de formation de l'image. Les politiques de sécurité sont intimement liées à la question identitaire, des changements d'identité affectant directement les intérêts et la poursuite de ces mêmes politiques de sécurité. Dans le cas des États baltes, il est indéniable que ce sont certaines théories constructivistes qui étayent notre hypothèse selon laquelle leur sécurité est fondamentalement liée à leur identité. La vision qu'ont les pays Baltes des relations internationales est étroitement associée à l'identité que les élites

---

1 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979, p. 126.

2 Benedict Anderson, *L'Imaginaire national* : *Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 2002, 212 pages. [Traduit de *Imagined Communities* : *Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1983].

3 Audie Klotz/Cecelia Lynch, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, n°2, hiver 1999, p. 51.

4 Ronald Jepperson/Alexander Wendt/Peter Katzenstein, « Norms, Identity and Culture in National Security », *in* Peter Katzenstein (dir.), *The Culture of National Security*, New York, Columbia University Press, 1996, pp. 33-75.

5 Nous emprunterons à la discipline de la sociologie le terme de « socialisation » entendu comme étant « *le processus par lequel les individus apprennent les modes d'agir et de penser de leur environnement, les intériorisent en les intégrant à leur personnalité et deviennent membres de groupes où ils acquièrent un statut spécifique* ». Entrée « socialisation » *in* Gilles Ferréol (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Armand Colin, 1991, p. 253.

politiques ont construite tous azimuts par un jeu d'opposition à la Russie et d'affinité à l'Occident, cette identité devenant, de plus en plus, imbriquée à leur sécurité. Leurs choix stratégiques, dans ces conditions, doivent être replacés dans la perception qu'ils ont de la menace, de la vision de l'histoire et du débat émotionnel qui s'en suit. Pour chacun des acteurs en présence, qu'il s'agisse soit des pays Baltes, soit de la Russie, la représentation de l'*Autre* est donc, pour une large partie, construite.

Il ne s'agit pas de nier l'existence de la réalité sociale – les constructivistes ne prétendent pas que les facteurs matériels sont sans intérêt mais, contrairement aux néoréalistes, ils croient que les idées comptent et que les identités, et donc les intérêts, ne peuvent être traités comme des données immuables[1] – mais simplement de constater, comme le remarque le philosophe John Searle, le « père spirituel » de nombreux constructivistes américains, qu'« *il existe des portions du monde réel, des faits objectifs dans le monde, qui ne sont des faits que par l'accord des hommes. En un sens, il y a des choses qui n'existent que parce que nous le croyons* »[2]. De son côté, Jutta Weldes note que *« les identités (à la fois de soi-même et des autres) et les insécurités, plutôt que d'être données, émergent d'un processus de représentation à travers lequel des individus* (…) *décrivent à eux-mêmes et à d'autres le monde dans lequel ils vivent. Ces représentations – récits, souvenirs collectifs, et les imaginaires qui les rendent possibles – définissent, et donc constituent, leur monde. Ils peuplent celui-ci d'objets et de sujets, dotent ces sujets d'intérêts, et définissent les relations entre ces objets et ces sujets. En ce faisant, ils créent des insécurités, qui* (...) *sont des menaces aux identités, et ainsi à ces intérêts, de ces sujets socialement construits* »[3]. Tout serait donc construit car, en matière identitaire, comme le note Alex Mucchielli : « *1) il n'existe pas de réalité objective donnée : la réalité humaine est une réalité de sens (liée aux significations) et elle est construite par les acteurs* ; *2) il n'existe pas une "réalité" mais plusieurs réalités construites par les différents acteurs et coexistantes en même temps, aussi "vraies" les unes que les autres* »[4]. Nous n'entendons pas ici arriver à un modèle unique de vérité, telle que le prétendent certains constructivistes. D'ailleurs, comme le souligne Philippe

---

1 Alex Mac Leod, « Les études de sécurité : du constructivisme dominant aux constructivisme critique », *Cultures & Conflits*, Dossier spécial *Approches critiques de la sécurité. Une perspective canadienne*, n°54, 2004, pp. 18-19.

2 John Searle, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1998, p. 13. [Traduit de *The Construction of Social Reality*, New York, The Free Press, 1995].

3 Jutta Weldes *et al.*, « Introduction : Constructing Insecurity », *in* Jutta Weldes *et al.* (dir.), *Cultures of Insecurity. States, Communities, and the Production of Danger,* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999, p. 14.

4 Alex Mucchielli, *Les identités*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, (n°2288), 6ème éd., 2003, p. 11.

Braud, « *même les théoriciens qui, tournant le dos aux conceptions constructivistes admettent l'"objectivité"* [du réel]*, n'en doivent pas reconnaître qu'il n'est accessible qu'à travers des représentations* »[1]. La logique constructiviste à laquelle ici nous souscrivons est que la connaissance du sujet qu'il peut construire d'un monde existant est celle de sa propre expérience du réel.

Si l'on devait s'en tenir à l'hypothèse réaliste en vertu de laquelle il fallait se contenter d'étudier le monde tel qu'il l'est objectivement, on ne pourrait saisir l'exhaustivité de la démarche stratégique des pays Baltes. Dans la problématique qui nous concerne, le projet des constructivistes vise à comprendre comment le monde est socialement construit par les acteurs et consiste ainsi à vouloir comprendre l'intérêt national comme une construction sociale[2], ce qui les amène à proposer une explication originale à la fois des intérêts des États et des conditions dans lesquelles ces mêmes intérêts peuvent évoluer. Ceux-ci, d'après les constructivistes, trouvent leurs racines dans l'identité des États, c'est-à-dire dans la représentation que les États se font d'eux-mêmes et d'autrui, du système international, et de leur propre place, ainsi que de celle des autres, au sein de ce même système international ; selon Alexander Wendt « *Les identités sont le fondement des intérêts* »[3]. Le constructivisme établit, par là même, un lien étroit entre identité et sécurité. Au même titre que les conditions matérielles de la puissance chez Kenneth Waltz ou les institutions chez Robert Keohane, l'identité est ici considérée comme une donnée capitale. D'ailleurs, les constructivistes ne remettent pas en cause le concept d'intérêt national si cher aux réalistes ; « *personne ne nie que les États agissent sur la base des intérêts tels qu'ils les perçoivent, ni même que ces intérêts sont souvent égoïstes. Pas moi en tout cas. Dans une certaine mesure, je suis réaliste* (…) [mais] *les intérêts ne devraient pas être considérés comme une variable exclusivement réaliste* »[4] et cela pour deux raisons. Primo, les intérêts des États dépendent non pas de la configuration objective des rapports de force matériels mais précisément de leurs identités ; « *les identités se réfèrent à ce que les acteurs* sont (…) *Les intérêts se réfèrent à ce que les acteurs* veulent (…) *Les intérêts présupposent les identités parce qu'un acteur ne peut savoir*

---

1 Philippe Braud, *L'émotion en politique*, Paris, Presses de sciences po, 1996, p. 187.

2 Jutta Weldes, « Constructing National Interests », *European Journal of International Relations*, vol. 2, n°3, septembre 1996, p. 276.

3 Alexander Wendt, « Anarchy is what States Make of It. The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, n°46, printemps 1992, p. 398.

4 Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 6ème éd., 2003, pp. 113-114.

ce qu'il veut avant de savoir ce qu'il est »[1]. Secondo, parce que les identités sont de nature intersubjective dans la mesure où l'idée qu'un État se fait de lui-même dépend aussi de la perception qu'ont les autres États de lui. Selon Alexander Wendt, « *les gens agissent par rapport aux objets, incluant eux-mêmes, sur la base des significations que ces objets ont pour eux* »[2]. Autrement dit, à travers leurs interactions, les acteurs attribuent un sens socialement construit à la réalité qui les entoure, et non sur la base des « conditions objectives » de la réalité. En fait, dans une logique d'intersubjectivité, on n'envisage pas les menaces comme étant nécessairement des réalités objectives, mais on s'interroge sur la façon dont un groupe social en vient à désigner ou à ne plus désigner quelque chose comme une menace. L'analyste va se demander non pas si une réalité existe, mais comment les menaces sont socialement construites et pourquoi on s'accorde à considérer à un moment donné tel ou tel acte par tel ou tel acteur comme relevant d'une menace. Les acteurs internationaux, en interagissant de la sorte, attribuent du sens à la réalité de leur environnement et identifient de manière intersubjective les menaces à leur sécurité. Cette construction intersubjective de la menace pesant sur un groupe d'acteurs donné constitue ainsi la sécurité qui ne se superpose pas forcément à la seule survie de l'État.

Nous tenterons donc de démontrer, dans notre étude, qu'une lecture constructiviste nous permettrait de mieux comprendre certains aspects des rapports entre les pays Baltes et la Russie, atteints par l'incompréhension de l'autre en raison de l'écart entre les aspects essentiels de leur identité. Leurs identités sont tellement différentes qu'un conflit entre elles s'avère inévitable à un moment où ce problème d'identité ne paraît négociable ni pour l'un ni pour l'autre.

L'articulation entre identité et sécurité fut surtout mise en évidence par les représentants de l'École de Copenhague[3] qui ont cherché à combiner sa « sectorialisation »[4], la sécurité étant désormais composée de dimensions autres que militaires, notamment celle qui a trait à l'identité. Barry Buzan avait déjà été l'un des premiers politologues à mettre en évidence que la sécurité était désormais « multisectorielle ». Dans son ouvrage *People, States*

---

1 *Ibid.,* p. 231.

2 *Ibid.,* p. 140.

3 L'École de Copenhague désigne le courant constructiviste dirigé par le Britannique Barry Buzan et le Danois Ole Wæver, surtout au sein du COPRI (*Copenhagen Peace Research Institute*), institut de recherche dont le siège se situait dans la capitale danoise.

4 Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era,* Pearson, Longman, 2ème éd., 1991, pp. 16-17.

and Fear, il dresse une liste d'une quinzaine d'auteurs qui ont tenté de définir le concept de « sécurité », sans pour autant arriver à une définition acceptable et conclut que la notion de sécurité « *est un concept essentiellement contestable* »[1]. Il fut amené, par ailleurs, à considérer que la sécurité regroupe en fait cinq secteurs : militaire, politique, économique, environnemental et sociétal[2].

Si, sur certains aspects, les idées de Barry Buzan ne sont pas totalement novatrices (Johan Galtung dans sa théorie sur la violence structurelle n'avait-il pas avancé que toute atteinte à l'intégrité humaine constituait une manifestation de la violence internationale[3]), il n'en reste pas moins vrai qu'il innova incontestablement lorsqu'il affina, aux côtés de l'École de Copenhague, ses théories sur la sécurité. D'après Barry Buzan, il y a donc deux façons de considérer la sécurité : l'analyse objective classique de la menace – qui peut être militaire, mais aussi sociétale, selon ce qu'on veut désigner comme une menace et ce dont la sécurité préoccupe les acteurs en présence – et puis l'aspect social, c'est-à-dire le processus par lequel les menaces se construisent : qui sont ceux qui affirment la menace ?, qui sont ceux qui l'écoutent ?, comment quelque chose se constitue et est accepté comme une menace ?[4]

La sécurité, d'après les thèses de l'École de Copenhague, doit donc s'analyser dans une logique de démarche intersubjective : on n'envisage pas les menaces comme étant

---

1 *Ibid.,* p. 7.

2 La sécurité militaire renvoie à la capacité des États de conduire des offensives armées contre d'autres États, à la capacité de faire face à une offensive armée provenant d'autres États et à la perception que les États ont de leurs intentions respectives. La sécurité politique concerne, quant à elle, la stabilité organisationnelle des États, des systèmes de gouvernement et des idéologies qui les légitiment. La sécurité économique renvoie de son côté à l'accès et au contrôle de ressources matérielles, financières et commerciales nécessaires à la puissance de l'État et au maintien d'un niveau acceptable de bien-être. La sécurité sociétale concerne, pour sa part, la préservation ou le maintien de valeurs centrales comme la langue, la culture, la religion, l'identité nationale, les coutumes et les traditions. La sécurité environnementale renvoie, enfin, à la préservation du milieu naturel ou de l'écosystème comme élément de soutien à toute autre activité humaine. Au-delà de la compartimentation, Barry Buzan souligne que ces cinq secteurs ne sont pas à prendre comme des bacs étanches, mais qu'il faut les considérer en interaction les uns par rapport aux autres. En fait, l'innovation de l'École de Copenhague, cependant, est d'élever la société au statut d'objet indépendant de référence. La sécurité sociétale n'est pas (seulement) un secteur parmi les cinq autres. On remarquera, en outre, que dans les réflexions constructivistes nordiques, il existe une certaine conception dualiste de la sécurité et de la défense dans laquelle la première peut être atteinte sans la seconde, aboutissant ainsi à une conception globale de la sécurité. Pour les constructivistes, conçue *lato sensu*, la sécurité n'est plus exclusivement cette menace *a priori* militaire telle qu'elle semblait répondre le mieux au système bipolaire puisqu'elle offrait des réponses adaptées aux menaces à la sécurité susceptibles de surgir entre les deux blocs dominants. La définition classique de la sécurité serait devenue, dans leur logique, surannée tant elle apparaît réductrice.

3 La violence, d'après Johan Galtung, ne résidait pas uniquement dans l'emploi de la force. Les inégalités de développement, les multiples formes de domination économique comme les menaces pesant sur les modèles sociaux des nations les plus faibles participent également à l'insécurité du monde. La sécurité est alors tout ce qui est bon pour le bien-être de l'Homme.

4 Voir Barry Buzan, « Rethinking Security after the Cold War », *Cooperation and Conflict*, vol. 32, n°1, 1997, pp. 5-28.

nécessairement des réalités objectives, mais on s'interroge sur la façon dont un groupe social en vient à désigner ou à ne plus désigner quelque chose comme une menace. Ainsi, les acteurs délaissent le cours normal des négociations et des compromis politiques pour engager un processus de sécuritisation (*securitization*)[1] ; ce processus trouve ses fondements dans une définition subjective d'une menace à la « survie ». Il se base, premièrement, sur le besoin impératif de prendre des mesures urgentes et, deuxièmement, sur l'acceptation par l'opinion publique concernée du message que sous-tend cette définition de la menace ; elle comprend ainsi deux éléments : « *la désignation d'une menace essentielle exigeant une action ou des mesures spéciales, et l'acceptation de cette désignation par un auditoire significatif* »[2]. La sécuritisation – construction qui modifie un sujet donné *a priori* sans enjeu ou d'un enjeu limité en question de sécurité –, matérialise rhétoriquement une angoisse. Ainsi, si l'on en croit Ole Wæver, la sécurité est conceptualisée et reproduite à travers une pratique discursive : c'est dans le discours que l'on va construire (sécuritiser) ou déconstruire (désécuritiser) une menace. Il estime ainsi que l'« *on peut considérer la "sécurité" comme ce qui est appelé dans la théorie du langage un acte du discours* (…). *C'est l'articulation elle-même qui est l'acte* (…) *En disant "sécurité", un représentant de l'État déplace le cas particulier dans un espace défini, exigeant des moyens exceptionnels pour mettre un terme à ce développement* »[3] ; « *La sécurité est une pratique, une façon spécifique de cadrer une question. Le discours de sécurité est caractérisé par une dramatisation d'une question comme ayant une priorité absolue. Quelque chose est présenté comme une menace existentielle*. (…) *en labellisant une question de problème de sécurité, l'acteur s'est autoproclamé avoir le droit* [de rendre légitime] *l'emploi de mesures extraordinaires pour parer à la menace, de rompre avec les règles normales du jeu. La "sécurité" est une pratique autoréférentielle et non une question de mesure de la gravité des menaces variées et décidant quand elles sont "vraiment" dangereuses* (…) *C'est autoréférentielle parce que c'est dans cette pratique que la question*

---

1 Barry Buzan et Ole Wæver définissent la *securitization* comme étant « le *processus discursif à travers lequel une entente intersubjective est construite à l'intérieur d'une communauté politique afin de traiter quelque chose comme une menace existentielle à un objet estimé de référence et permettre ainsi d'appeler à des mesures urgentes et exceptionnelles pour traiter cette menace* ». Barry Buzan/Ole Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security,* Cambridge University press, 2003, p. 491. Bien que notre dictionnaire ignore ce néologisme et que la littérature francophone en relations internationales traduise quasi systématiquement *securitization* en « sécurisation », nous parlerons dans notre étude de « sécuri**ti**sation ».

2 Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *Security. A New Framework For Analysis*, Londres, Boulder, 1998, p. 27.

3 Ole Wæver, *Security, the Speech Act. Analysing the Politics of a Word*, Copenhague, COPRI, Working Papers n°19, 1989, pp. 5-6.

devient un enjeu de sécurité »[1]. Le défi est de favoriser l'abandon de la démarche de sécurité (quelque chose qui était jugé comme une menace se désagrège), ce qu'ils qualifient de désécuritisation (*desecuritization)*[2]. La perception de cette identité nationale dans la société établit des paramètres que devront gérer les décideurs dans leur propre définition puis dans la poursuite de leur politique. Lorsque les élites aboutissent à un consensus autour des éléments centraux de l'identité nationale, et si la majeure partie de la société les accepte comme une donnée avérée, ils disposent alors d'un levier de contrôle sur l'orientation de la politique étrangère[3]. La dimension discursive du pouvoir est, dans cette logique, primordiale : il n'est pas une donnée quantifiable mais réside dans la force du discours et dans l'imposition des mots employés. C'est ce qui fait dire à Thierry Balzacq : « *si le politique dit "sécurité" et qu'une audience "significative" y adhère, l'objet désigné par le discours devient un enjeu de sécurité, et, en vertu de cette génération linguistique spontanée, la politique peut exiger des pouvoirs extraordinaires pour contrer la menace qu'il a plongée dans les eaux baptismales "sécuritaires"* »[4]. Ole Wæver insiste donc sur le fait qu'une question sociale devient enjeu de sécurité par la pratique discursive d'agents sociaux (le plus souvent les élites politiques) qui, grâce au jeu du discours et à la force performative du langage, parviennent à sécuritiser un enjeu social en le présentant comme relevant, explicitement ou implicitement, de la sécurité, et obtenant de ce fait un traitement « hors du commun » par rapport aux enjeux sociétaux n'ayant pas fait l'objet d'un processus de sécuritisation et continuant de relever d'un traitement politique routinier[5]. La démarche de sécuritisation réussit si l'on arrive à convaincre son auditoire de la nécessité de cette démarche sécurtisante[6]. Le rôle des agents sociaux est effectivement prépondérant car comme le souligne Jutta Weldes « *les visions créées par les représentants de l'État éclairent (...) qui et ce que "nous" sommes, qui et ce que sont "nos ennemis", de quelle façon "nous" sommes menacés par "eux" et comment "nous" pourrions au*

---

1 Ole Wæver, « European Security Identities », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n°1, mars 1996, pp. 106-107.

2 Définie comme étant « *un processus par lequel une communauté politique déprécie ou cesse de traiter quelque chose comme une menace existentielle à un objet estimé de référence et réduit ou arrête d'appeler à des mesures urgentes ou exceptionnelles pour traiter cette menace. Le processus peut être directement discursif, discourant la définition de la situation, plus souvent c'est indirect où un changement d'orientation envers d'autres orientations réduit l'attention relative à la question précédemment sécuritisée* ». Barry Buzan/Ole Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security, op. cit.*, p. 489.

3 Alex Mac Leod, « L'approche constructiviste de la politique étrangère », *in* Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de sciences po, 2002, p. 72.

4 Thierry Balzacq, « Qu'est ce que la sécurité nationale ? », *La revue internationale et stratégique*, n°52, hiver 2003-2004, p. 39.

5 Ole Wæver, « Securitization and Desecuritization », *in* Ronnie Lipschutz (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, pp. 54-57.

6 Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *op. cit*., pp. 25-26.

mieux faire face à ces "*menaces*" »[1]. Le côté répétitif et habituel de leurs discours est tout aussi important. Ainsi, d'après Badredine Arfi : « *les identités sociales sont sociales parce qu'elles sont créées et continues à travers des pratiques sociales, produites et continûment reproduites. La routinisation – un ordre répétitif – de ces pratiques est essentielle pour maintenir et valider une identité sociale donnée* »[2].

La sécurité sociétale, d'après Barry Buzan, peut se définir comme étant « *la permanence à l'intérieur de conditions acceptables d'évolution, des schémas traditionnels de langage et de culture ainsi que de l'identité et des pratiques nationales et religieuses* »[3]. Elle « *concerne l'identité, la conception de soi de communautés et d'individus s'identifiant comme membres d'une communauté.* (...) *l'insécurité sociétale existe quand des communautés, de quelque nature que ce soit, définissent un événement ou une situation potentielle comme une menace à leur survie en tant que communauté* »[4]. La survie identitaire fait référence à la construction du *Nous* et à l'*Autre* par un jeu d'opposition. D'après Ole Wæver, l'expression « sécurité sociétale », toutefois, peut prêter à confusion car la relation identité/sécurité concerne la seule société, distincte de l'État. On devrait plutôt parler de « sécurité identitaire » ; « *Le mot "société" prête à confusion car on l'utilise souvent à la place de la notion plus large et plus floue de "population d'un État" qui rivalise avec les autodéfinitions plus ethnonationales. Il est donc à la fois trop étroit (ce n'est qu'un concept de communauté identitaire parmi d'autres en compétition avec lui) et trop large (lorsqu'il s'applique à un groupe qui n'est pas toujours dans les faits porteur d'identité)* » et peut se référer à « *la sécurité identitaire* »[5].

Ainsi, plus la menace à l'identité est grande, plus la détermination à préserver l'identité est forte. Lorsque les États baltes ont recouvré leur souveraineté, ils ont

---

1 Jutta Weldes, « Constructing National Interests », *op. cit.*, p. 283.

2 Badredine Arfi, « Ethnic Fear : The Social Construction of Insecurity », *Security Studies*, vol. 8, n°1, automne 1998, p. 158.

3 Barry Buzan, *People, States and Fear ..., op. cit*., p. 19.

4 Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *op. cit.,* pp. 119-120.

5 Note n°2 dans Ole Wæver « Insécurité, identité. Une dialectique sans fin », *in* Anne-Marie Le Gloannec (dir.), *Entre union et nations. L'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences po, 1998, p. 98. D'ailleurs, les notions d'identité nationale et d'État peuvent s'avérer différentes. C'est ce que soutient Anthony Smith. L'État « *se réfère exclusivement aux institutions publiques, distinctes des institutions sociales et autonomes par rapport à ces dernières, et exercent un monopole de coercition et d'extraction dans une société donnée. Par contre, la nation signifie un lien culturel et politique, qui unit à l'intérieur d'une seule communauté politique tous ceux qui partagent une culture historique et une patrie* ». Anthony Smith, *National Identity,* Londres, Penguin Books, 1991, pp. 14-15. Il est vrai que dans le cas des États baltes, cette distinction est d'autant plus importante que dans chacun des trois pays l'identité de l'État doit, bon an mal an, composer avec deux autres : celle des autochtones et celle des allogènes.

indéniablement cherché à sécuritiser leur identité, au travers des organisations européennes de sécurité et de défense, d'autant plus que leur quête de sécurité doit être replacée dans un contexte de « traumatisme psychologique » : autant, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, d'une part, que la Russie, d'autre part, ont manifestement tendance à structurer des relations basées sur des perceptions apparemment biaisées tout en étant, dans certains cas, fonctionnalisées suivant les intérêts de chacun.

Les trois États baltes partagent une conscience politique commune de l'espace et ont ainsi pour dénominateur commun un sentiment d'appartenance à une communauté construite autour du thème de la sécurité. D'après Barry Buzan, un complexe de sécurité est un « *groupe d'États dont les soucis sécuritaires primaires les lient si étroitement les uns aux autres que la sécurité d'aucun eux ne peut réellement être séparée de celle des autres* »[1]. Dans l'ouvrage co-écrit avec Ole Wæver, il affine sa définition, en parlant de complexe de sécurité régional qu'il définit comme étant « *un groupe d'États dont les processus de* securitization *et de* desecuritization *sont tellement liés que leurs problèmes de sécurité ne peuvent être raisonnablement analysés ou résolus séparément les uns des autres* »[2]. On peut donc affirmer dans cette logique que les trois États baltes constituent un complexe de sécurité régionale qui, comme nous le verrons plus loin, pourrait être élargi aussi à l'ensemble de l'Europe septentrionale. Barry Buzan, en outre, souligne que « *les complexes de sécurité sont un phénomène empirique avec des racines historiques et géopolitiques* »[3] et reconnaît ainsi le lien intime entre la formation du complexe de sécurité avec la conscience politique de l'espace et par là même l'affinité et encore l'intimité qui existent entre géographie et identité.

Certes, nous ne prétendons pas affirmer que les autres aspects de la sécurité douce, comme la sécurité environnementale ou économique, sont étrangers à la démarche de sécuritisation des États baltes. Nous tenterons, néanmoins, de démontrer que c'est la sécurité identitaire, aux côtés de la sécurité militaire, qui est apparue comme étant la plus importante dans le désir de défense et de sécurité au sein des organisations européennes.

---

1 Barry Buzan, *People, States and Fear…, op. cit.,* p. 190.
2 Barry Buzan/Ole Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security, op. cit.,* p. 491.
3 Barry Buzan, *People, States, and Fear…, op. cit*., p. 191.

Il serait illusoire, néanmoins, de circonscrire la démarche stratégique des pays Baltes au seul volet non-militaire de la sécurité dans la mesure où il existe une continuité indéniable entre les dimensions militaires et non-militaires de cette même sécurité.

L'État, d'après les thèses réalistes, a vocation à maximiser sa puissance, seule garantie ultime de sa souveraineté et de son intégrité territoriale. Selon les réalistes, la politique de puissance est pratiquée par tous, pour des raisons qui tiennent aussi bien à la nature humaine qu'à l'anarchie du système international. Pour définir la puissance, Raymond Aron insiste sur la notion de volonté ; ce dernier estime ainsi que la puissance « *sur la scène internationale,* [est] *la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités* »[1]. Serge Sur définissant la puissance lui aussi selon une logique capacitaire[2], estime à juste titre qu'elle est d'autant plus importante qu'elle constitue le principe dominant de la régulation internationale ; « *C'est la puissance relative des États qui détermine l'étendue de leur sphère d'intérêt, d'influence et d'action, comme leur capacité à poser les problèmes internationaux et leur poids respectif dans les solutions que l'on tente de leur apporter* (…) *Dès lors que la puissance est reconnue et acceptée, ce qui est la prudence dominante, elle peut jouer son rôle régulateur* »[3]. C'est cette puissance, comparée à celle des autres, qui permet ou non d'affirmer ses prérogatives dans un monde marqué par l'omniprésence du rapport de force. La démarche de sécurité des États baltes reste éminemment liée à des considérations de puissance. Certes, il est d'ores et déjà possible, en se basant sur une logique néo-réaliste au terme de laquelle la puissance est plus ouverte dans un système articulé selon une nécessaire coopération entre les États, d'estimer, par exemple, que la régionalisation autour de la mer Baltique n'est pas forcément légitimée par des considérations uniquement axées autour de la *high politics*. Ainsi, il est indéniable que le jeu de puissance dans le domaine de l'économie structure les rapports de force entre les différents acteurs de la région. En témoigne, par exemple, l'intense diplomatie russe en faveur de la conquête des marchés énergétiques des pays Baltes. Quoiqu'il en soit, ces derniers, en raison de leur crainte « endémique » de la Russie veulent absolument rejoindre les institutions occidentales de sécurité et de défense. La recherche de la puissance, pour la sécurité, constitue ainsi l'un des paramètres fondamentaux de la formation de la régionalisation de l'Europe septentrionale. Les arrangements de sécurité qui se sont mis en place durant la décennie 1990 entre les différents acteurs de la région, et surtout entre les

---

1 Raymond Aron, *Guerre et paix entre les nation*s, Paris, Calmann-Lévy, 1962, p. 58.

2 Il s'agit de « *la capacité de faire, de faire faire, d'empêcher de faire ou de refuser de faire* ». Serge Sur, « La puissance : définition et caractères », *Le Trimestre du Monde*, 3ème trimestre 1995, p. 24.

3 Serge Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, collection Domat politique, 1995, p. 6.

pays nordiques et Baltes, répondent à une même logique de sécurité. Même les constructivistes les plus transnationalistes en conviennent : « *Ces vues* [celles des réalistes] *sont, dans une grande mesure, toujours présentes dans le débat sur la sécurité autour du pourtour de la mer Baltique* »[1]. Certes, les pays riverains de la mer Baltique avaient eu comme objectif premier d'amarrer la Russie à l'Europe septentrionale par un processus de régionalisation insufflé dans le but manifeste d'acclimater tous les pays de la région (surtout la Russie) à une forme de sécurité douce. Cette alliance entre la désécuritisation et la régionalisation a incontestablement permis de dépassionner le débat sur l'élargissement de l'OTAN. Mais, si les acteurs ont, bon an mal an, accepté l'instauration d'un climat de sécurité douce, certains auteurs, comme Merje Kuus, en relativisent la portée ; « *finalement, c'est seulement la sécurité dure qui importe ; la sécurité douce est déployée d'une façon rhétorique comme un moyen pour obtenir de la sécurité dure* »[2].

Les thèses réalistes, par ailleurs, estiment que pour prévenir la menace de guerre, tous les États doivent renforcer leur puissance, pour assurer leur survie et la défense de leurs intérêts. C'est cette puissance, comparée à celle des autres, qui permet ou non d'affirmer ses prérogatives dans un monde marqué par l'omniprésence des rapports de force. Cette recherche de la puissance pour la sécurité, néanmoins, instaure perversement un climat de méfiance car en se renforçant pour mieux se prémunir, chacun suscite l'inquiétude des autres et les incite à s'armer à leur tour. La menace, la vulnérabilité et l'insécurité émanant d'une logique propre au système international, en effet, les États ne peuvent entièrement se faire confiance et, en l'absence d'autorité supranationale, maintiennent donc leur capacité de défense contre les menaces afin de diminuer leur vulnérabilité et d'augmenter leur sécurité[3]. Le renforcement de la sécurité de chacun, pourtant nécessaire, augmente donc, en fin de compte, la possibilité d'un conflit : c'est le dilemme de sécurité, à savoir la tendance pour un État, vu son sentiment de sécurité ou d'insécurité, de prendre des mesures jugées par lui comme étant seulement de nature défensive mais susceptibles d'être interprétées par ses adversaires potentiels comme une intention hostile nécessitant des contre-mesures[4]. Le dilemme de sécurité est au cœur

---

1 Thomas Christiansen/Pertti Joenniemi/Bjarne Lindström, « Nationality and Regionality : Constituents of Political Space around the Baltic Sea Rim », *in* Pertti Joenniemi (dir.), *Neo-Nationalism or Regionality. The Restructuring of Political Space around the Baltic Rim*, Stockholm, NordREFO, 1997, p. 15.

2 Merje Kuus, « Toward Cooperative Security ? International Integration and the Construction of Security in Estonia », *Millennium*, vol. 31, n°2, 2002, p. 312.

3 Charles-Philippe David, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 68-72.

4 Robert Jervis, « Cooperation under the Security Dilemma », *World Politics*, vol. 30, n°2, janvier 1978, pp. 167–214.

même de la stratégie des pays Baltes. Estimant que leur sécurité est précaire, ils prendront des mesures jugées par eux défensives mais qui pourraient être interprétées par leur(s) adversaire(s) potentiel(s) comme des intentions hostiles, nécessitant une contre-mesure. Le dilemme de sécurité est le produit des rapports de puissance entre les États ; la sécurité recherchée et obtenue par les uns engendre l'insécurité chez les autres. C'est ici qu'intervient la façon dont les pays Baltes perçoivent négativement ou positivement leur sécurité. Une conception négative voit la sécurité avant tout comme l'absence de menace, et donc la meilleure façon d'assurer qu'une telle situation existe est d'éliminer « physiquement » la menace en question, à défaut de quoi il faut renforcer ses défenses. Une telle conception de la sécurité est fondée sur la méfiance de l'*Autre* et sur l'existence perpétuelle d'un dilemme de la sécurité. La conception plus positive de la sécurité suppose de rassurer ceux qui se méfient d'eux (la sécurité ne signifie pas seulement éliminer la menace immédiate mais aussi travailler sur les sources de l'insécurité)[1].

B) Les États baltes et les théories sur les petites puissances

La classification des puissances fondée sur le modèle des capacités qu'elle implique fait que chacun des trois pays Baltes est considéré comme étant des « petites puissances ». L'abondante littérature théorique sur les petites puissances témoigne de la difficulté de trouver des critères satisfaisants permettant de justifier ce qualificatif[2]. Quoiqu'il en soit, cette même littérature a mis en évidence, non seulement, le dénominateur commun de leur particularisme stratégique, à savoir le choix restreint de leurs options en matière de politique étrangère[3], mais aussi leur dilemme continuel entre l'autonomie et l'influence. L'étroitesse de leurs options stratégiques est généralement à rechercher dans leur positionnement géographique caractérisé par l'asymétrie de la puissance. D'après Håkan Wiberg, ils ont ainsi quatre possibilités : « 1. *Une alliance militaire avec une grande puissance; 2. Une alliance avec deux ou plusieurs autres petits États ; 3. Une adhésion à une alliance multilatérale,*

---

1 Alex Mac Leod/Isabelle Masson/David Morin, « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », *Études internationales*, vol. 35, n°1, mars 2004, p. 11.

2 Voir Nils Amstrup, « The Perennial Problem of Small States : A Survey of Research Efforts », *Cooperation and Conflict*, vol. 11, n°3, 1976, pp. 163-182. On pourra, de même, se rapporter à l'ouvrage de Robert Rothstein qui, bien qu'avouant la difficulté pour dégager une définition satisfaisante des « petites puissances », estime qu'il s'agit d'« *un État qui reconnaît qu'il ne peut obtenir de sécurité en comptant sur ses propres capacités et qu'il doit compter fondamentalement sur l'assistance de d'autres États* [ou d'] *institutions* ». Robert Rothstein, *Alliances and Small Powers*, New York/Londres, Columbia University Press, 1966, pp. 12-16.

3 Olav Knudsen, « The Foreign Policies of the Baltic States : Interwar Years and Restoration », *Cooperation and Conflict*, vol. 28, n°1, 1993, p. 47.

alliance noyautée par une ou plusieurs grandes puissances ; 4. Un non-alignement, qu'il ait pour but la neutralité face à toute guerre ou sans engagement généralisé de cette nature »[1]. Quant au dilemme entre l'autonomie et l'influence, il est la conséquence logique de la qualité même de petit État. Comme « *les petits États recherchent à faire avancer leurs intérêts de sécurité en essayant de préserver autant que possible de l'autonomie en influençant les actions des grandes puissances à partir desquelles leur sécurité et leur survie dépendent ultimement* (…) [ils] *cherchent à développer leur influence sur les grandes puissances principalement au travers des institutions internationales* »[2], plus ils veulent de l'autonomie moins ils ont des capacités d'influence et inversement. Pour répondre à ce dilemme, les petits États devront alors équilibrer ces deux objectifs.

Si l'on en croit Christian Franck, en outre, la taille des États et leur poids militaire ne constituent pas un paramètre fondamental dans la vision qu'ils ont de la défense européenne[3]. Force est de reconnaître, néanmoins, que non seulement, la puissance et l'influence que confèrent l'OTAN et l'UE à chacun des pays qu'ils soient petits ou grands sont sensiblement différentes mais, en plus, la défense européenne étant « bicéphale », c'est-à-dire l'OTAN et la PESD, il n'était pas certain que les vertus stratégiques qu'attribue l'appartenance à l'une des deux – ou aux deux – organisations puissent leur conférer les moyens pour assurer leur défense. Tout serait donc une affaire de perception. Les pays Baltes ne voient leur défense qu'au travers des garanties de l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord ; l'Europe de la défense ne proposant, pour l'instant, aucune garantie comparable – du moins explicite – elle apparaît donc à leurs yeux comme étant inadéquate.

Il existe, par ailleurs, une crainte récurrente chez tous les petits États, qu'ils soient atlantistes ou pas, d'être pris au piège dans un système d'équilibre des forces, dominé par les grandes puissances et régulé, en connivence, exclusivement par elles-mêmes[4]. Certes, l'évolution des compétences de l'OTAN a offert aux petits États un certain nombre de

---

1 Håkan Wiberg, « Security Problems of Small Nations », *in* Werner Bauwens/Armand Clesse/Olav Knudsen (dir.), *Small States and the Security Challenge in the new Europe*, Luxembourg, Brassey's Atlantic Commentaries n°8, 1996, p. 36.

2 Anders Wivel, « The Security Challenge of Small EU Member States : Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n°2, 2005, p. 396.

3 Christian Franck, « Les petits pays face à l'OTAN et à l'Alliance atlantique. Les petits pays et les rapports UE-UEO et UEO-OTAN », *in* Pierre Pascallon (dir.), *L'Alliance atlantique et l'Otan, 1949-1999* : *un demi-siècle de succès*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 191.

4 Allen Sens, « Small-State Security in Europe : Threats, Anxieties and Strategies after the Cold War », *in* Werner Bauwens/Armand Clesse/Olav Knudsen (dir.), *Small States and the Security Challenge in the new Europe*, *op. cit*., p. 83.

« *niches d'activisme* » selon l'expression de Karoliina Honkanen[1]. Les concepts de directoire, præsidium, concert, etc., (ce qu'Antonio Missiroli qualifie de « mini-latéralisme »[2]) dans les organisations internationales ont toujours existé. Les groupes de contact, généralement composés d'États les plus puissants, constituent, pour les petits pays, l'antithèse de la vocation égalitaire des organisations européennes, en l'occurrence l'OTAN et l'UE[3]. Les pays Baltes, toutefois, ne veulent pas hypothéquer au nom de leur petitesse, leur influence et leur puissance, tant au sein de l'UE qu'au sein de l'OTAN. Les petits États appréhendent donc de voir les grands États de l'UE et/ou de l'OTAN de les reléguer ainsi à des « nations de seconde zone ». La dispute linguistique avec l'Allemagne lors de la présidence finlandaise de l'UE[4], la décision européenne de boycotter l'Autriche[5], le sommet de Nice, tout comme les réunions des grands États européens durant l'automne 2001, furent d'ailleurs interprétés comme des exemples de domination des grands États sur l'UE[6].

Les règles de fonctionnement de l'OTAN sont, en fait, basées sur le consensus ; chaque État membre, aussi « petit » soit-il, a *de facto* un droit de veto. Les « petites » puissances voient dans cette option l'ultime outil quand leurs intérêts nationaux sont en jeu. Si le fait d'être membre de l'OTAN permet aux petits États d'exponentialiser leur puissance, cela ne signifie pas, pour autant, qu'ils accéderont à une influence suffisante pour parer aux décisions, qu'elles estimeraient contraires à leurs intérêts, prises par les grandes puissances atlantiques. Ainsi, ni le Danemark, ni la Norvège n'avaient pu s'opposer à l'adoption par l'OTAN du concept de représailles massives[7]. En fait, la domination des États-Unis au sein de l'Alliance atlantique présente un certain nombre d'avantages pour les petits États ; elle permet de prévenir toute domination de ces derniers par des puissances moyennes (par exemple, le Danemark n'a jamais caché sa préférence à voir l'Allemagne intégrée dans une Alliance atlantique, dirigée par les États-Unis) et de donner davantage de poids lorsqu'elles sont

---

1 Karoliina Honkanen, « Small States in NATO Decision-Making : Influence or Accommodation ? », *in* Ann-Sofie Dahl/Norman Hillmer (dir.), *Activism and (non)alignment*, Stockholm, Utrikespolitiska Institutet, Conference papers 31, 2002, p. 7.

2 Antonio Missiroli, *PESC, Défense et flexibilité*, Paris, Cahiers de Chaillot n°38, Institut d'Étude de Sécurité, février 2000, p. 29.

3 Voir André Dumoulin, « La gestion des crises infra-institutionnelles. La montée en puissance des directoires et des coopérations croisées », *La revue internationale et stratégique*, n°37, printemps 2000, pp. 21-30.

4 L'Allemagne avait refusé de se rendre dans les rencontres informelles dans le cadre de la présidence finlandaise au motif que la langue allemande n'avait pas été retenue au titre de langue de travail.

5 Après la décision du chancelier autrichien d'associer à son gouvernement des représentants du FPÖ.

6 « Lipponen lashes out at large EU Countries over secret meeting », *Helsingin Sanomat*, édition internationale, 7 novembre 2001.

7 Doctrine stratégique américaine mise en place en 1954, prévoyant une riposte nucléaire immédiate contre tout pays agresseur des États-Unis ou d'un pays allié.

amenées à négocier avec des tierces puissances. L'agrégation de la puissance des petits États au sein de l'Alliance atlantique a, tout d'abord, une utilité fonctionnelle. Elle permet effectivement d'éviter, dans la mesure du possible, que l'OTAN ne soit dirigée par un noyau dur de « puissances moyennes »[1]. Pour les trois États baltes, davantage enclins à accepter un præsidium dirigé par les États-Unis que par un directoire composé uniquement de puissances européennes moyennes, en l'occurrence la France et l'Allemagne, toutes les questions relevant de la PESD doivent être prises en fonction d'une procédure de vote basée sur la majorité qualifiée, seule susceptible de mettre en minorité les « grandes » puissances européennes[2].

Le facteur « nombre », pour l'UE, joue un rôle très important à la fois lorsqu'il s'agit de prendre une décision à l'unanimité (les « petits » ont en principe le même droit de veto que les « grands ») et lorsqu'il s'agit d'un vote à la majorité qualifiée, les « petites » puissances peuvent se coaliser, pour ou contre une décision, qu'elles estimeraient contraire à leurs intérêts. Au moment de sa création, les petits pays ont également craint qu'en dotant la Communauté européenne (CE) d'un chef de file unique, ce dernier se trouverait inévitablement sous l'emprise des pays grands et puissants. La présidence tournante du Conseil européen, de fait, est devenue la seule institution à laquelle s'applique une égalité stricte entre les États. Trois mécanismes mis en place par le traité de Rome avaient permis de limiter l'ampleur des conflits entre « petits » et « grands » pays : le système de pondération des voix au Conseil, le rôle et la « représentativité » de la Commission et la présidence tournante ont préservé le principe fondamental de l'égalité entre les États membres, tout en confiant aux grands pays un rôle prépondérant. Au fil des élargissements successifs, toutefois, ces trois mécanismes se sont révélés de moins en moins adaptés au fonctionnement de l'Union, les grands États fléchissant au « syndrome de Lilliput » en se percevant comme des

---

[1] Karoliina Honkanen, « Influencing or adjusting ? NATO's Decision-making from the Perspective of Small Allies », *Yearbook of Finnish Foreign Policy 2002*, UPI, pp. 38-40.

[2] Il importe, la PESD est une politique intergouvernementale soumise, conformément à l'article 23 du TUE modifié à l'accord unanime des États membres. Aux termes de l'article 23, « *tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut (...) assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle* ». Le principe de la coopération volontaire gouverne la PESD. Ainsi les engagements de capacités sont présentés par les États membres sur la base du volontariat et la participation de chaque État aux opérations dirigées par l'UE sera fondée sur sa décision souveraine. La PESD se veut flexible afin d'éviter que les plus réticents ne la bloquent. L'UE peut décider et agir même si tous les États membres ne sont pas décidés à s'engager et si celui qui s'abstient n'est pas tenu d'appliquer la décision prise.

géants potentiellement entravés par une couronne de mini États[1]. Ainsi, lorsque le Président français lors d'un sommet extraordinaire des Quinze sur l'Iraq, le 17 février 2003 à Bruxelles s'était emporté contre le ralliement des pays de l'Est au camp américain, on estima dans les capitales baltes que le comportement de Jacques Chirac augurait mal de la nature des relations entre « grands » et « petits » États membres au sein d'une Europe élargie. Le nombre de petits États ayant augmenté beaucoup plus rapidement que celui des grands pays, les institutions garantes de l'égalité entre les États ont paru moins défendables aux yeux des plus grands. Sachant que neuf nouveaux États membres sur dix sont des « petits » ou « moyens » pays, ce compromis de base ne peut plus fonctionner. Ainsi, lors des négociations sur la Convention européenne, un groupe de « mini-pays » s'était formé, regroupant notamment la Finlande, rejointe plus tard par le Danemark et la Suède, et les pays candidats, dont les trois pays Baltes, afin de plaider la cause des pays européens les moins peuplés militant surtout pour contrer le projet de réduction du format de la Commission européenne et l'idée d'une présidence du Conseil à temps plein[2].

L'aspect le plus important dans la perception qu'ont les petits États, et surtout les anciens pays de l'Est, de la défense européenne reste principalement celle liée aux relations que cette dernière entretient avec la Russie. La crainte qu'ont les petits États de voir les grands États multilatéraliser leurs relations avec Moscou via l'UE sans tenir compte de leurs intérêts constitue le socle de la méfiance qu'ils entretiennent envers la dimension politique de la construction européenne. Ainsi, lorsque le président français Jacques Chirac, alors en déplacement en Hongrie, plaida pour une meilleure prise en compte des intérêts russes, notamment en soulignant que la Lituanie devait faire preuve de plus de flexibilité dans le dossier de Kaliningrad et que les pays Baltes devaient faire davantage d'efforts en faveur du traitement de leurs populations russophones, ces derniers s'irritèrent de la démarche du président français au motif qu'elle prenait en compte de façon léonine les intérêts russes et non les leurs[3]. D'ailleurs, l'un des principaux arguments de ceux qui militaient en Estonie contre l'adhésion de leur pays à l'UE reposait sur la crainte de voir un « grand » pays européen utiliser le canal communautaire, dans ses relations avec la Russie, au détriment des

---

1 Paul Magnette/Kalypso Nicolaïdis, *Grands et petits États dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre*, Paris, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Études et recherches n°25, mai 2003, p. 11.

2 Thomas Ferencsy, « Europe : la révolte des petites nations », *Le Monde*, 10 mai 2003.

3 Claire Tréan, « Jacques Chirac prend la défense de la Russie contre l'UE », *Le Monde*, 26 février 2004.

intérêts estoniens[1]. Le ministre letton des Affaires étrangères, Artis Pabriks, pareillement, déclarait durant l'été 2004 que les relations russo-baltes allaient dépendre pour une bonne part de l'audience dont Moscou allait bénéficier auprès des instances européennes et souhaitait ainsi s'assurer que les « graines » des doléances russes ne trouvent pas un terreau fertile en Europe : « *Nous devons premièrement et avant tout parler de la Russie avec nos alliés européens et leur faire comprendre que leur image de la Russie n'est ni réaliste, ni pragmatique* »[2].

C) L'approche cognitive et la construction de l'image de l'Autre

Les rapports russo-baltes, depuis le début de la décennie 1990, sont atteints de ce que certains travaux en science politique ont mis en évidence dans le domaine de la « dissonance cognitive » du processus de décision des acteurs sociaux, résultat de la construction déformée de l'image de l'*Autre*. Empruntant à la psychologie la notion de « cognition », c'est-à-dire tout ce qui se rapporte aux processus par lesquels un sujet acquiert des informations sur son environnement, ces recherches ont mis en avant le poids des perceptions dans la politique internationale. Cette dissonance cognitive correspond au coût psychologique à accepter la validité d'une information, voire sa seule existence, lorsque celle-ci heurte radicalement des croyances ou une image de soi auxquelles le sujet est particulièrement attaché. Se fondant sur les travaux de Leon Festinger, Jean-Pierre Poitou note ainsi que « *la dissonance cognitive constitue un état pénible pour l'être humain, chez qui il existe un besoin de maintenir la plus grande consonance possible. Donc, si un individu se trouve entretenir des notions dissonantes, il en éprouve un malaise psychologique qui suscite chez lui une tendance à réduire la dissonance et à restaurer la consonance* »[3].

La manière dont les informations sont perçues par les acteurs et transformées en choix est considérée par certains auteurs comme essentielle à la compréhension de la décision. Les travaux sur la perception sont fondés sur le postulat selon lequel un décalage peut survenir entre le « monde réel » et la façon dont l'acteur se fait de ce monde, pouvant conduire à une mauvaise compréhension de la réalité. D'après de nombreux auteurs, effectivement, l'une des

---

1 Raivo Vetik, « Élite vs. People ? Eurosceptic Public Opinion in Estonia », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 16, n°2, juillet 2003, pp. 260-261.

2 Cité par Céline Bayou, « États baltes – Russie. 1er mai 2004 – 9 mai 2005 : un authentique dialogue de sourds », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1048, mars-avril 2005, p. 17.

3 Jean-Pierre Poitou, *La dissonance cognitive*, Paris, Armand Colin, 1974, p. 11.

réalités qui pèse sur l'esprit des acteurs de politique étrangère réside justement lorsqu'ils construisent l'image de l'autre. Kenneth Boulding considère ainsi les images comme l'élément central des relations internationales ; « *l'image de la nation est d'une importance extraordinaire.* (...) *le symbole national devient l'objet d'une sorte de culte totémique. Dessins et discours politiques renforcent continuellement l'image des rôles des nations comme des personnalités réelles – lions, ours et aigles, haïr, embrasser, rejeter, contester, lutter. Par ces symboles, la toile du conflit est visualisée* (...) *comme une lutte entre de larges éléments opposés* »[1].

La perception de la réalité qui se fait à travers un prisme, un filtre qui l'interprète, le colore ou le valorise d'une manière déformée, est ainsi totalement biaisée par les croyances déterminées, par la personnalité du décideur, son éducation, ses expériences vécues, son adhésion à certaines valeurs, à la conception qu'il se fait de son rôle. Elles agissent comme une « *carte d'orientation* »[2], comme une grille d'analyse guidant le décideur dans le choix des objectifs à atteindre, comme un verre filtrant les informations les plus compatibles avec sa vision du monde. Les croyances ne sont pas statiques, elles peuvent évoluer en fonction de la capacité du décideur à les remettre en question, de son ouverture d'esprit, de sa capacité d'adaptation à des données nouvelles[3]. « *En matière de perception, on rencontre à l'évidence deux pôles, celui qui émet l'image, ou pôle émetteur, celui qui la reçoit, ou pôle récepteur. Le pôle émetteur n'est pas toujours, n'est même jamais entièrement, maître de la qualité de la réception de l'image par le pôle récepteur. Celui-ci a toujours tendance à filtrer l'image que l'on lui transmet, en sélectionnant les éléments qui correspondent à sa propre compréhension ou encore à ses besoins* »[4] estime ainsi Mehdi Mozaffari. Si l'on en croit Frédéric Ramel, « *les individus peuvent privilégier une information sur une autre, et d'étape en étape, l'oublier* »[5]. Les images ne seraient alors que des représentations construites, souvent édulcorées de la réalité et cela en fonction des valeurs des acteurs. Selon le même auteur,

---

1 Kenneth Boulding, *The Image. Knowledge in Life and Society*, Michigan, The University of Michigan Press, 1956, pp. 110-111.

2 Voir Ole Holsti, « The Belief System and National Images : A case Study », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 6, n°3, septembre 1962, pp. 244-252 ainsi que Giovanni Sartori, « Politics, Ideology, and Belief Systems », *The American Political Science Review*, vol. 63, n°2, juin 1969, pp. 398-411

3 Samy Cohen, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », *in* Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories,* Paris, Presses de sciences po, 1999, p. 89.

4 Mehdi Mozaffari, « France – Scandinavie : perceptions et relations », *Annuaire français de relations internationales 2000*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 325.

5 Frédéric Ramel, « Représentations, images et politique étrangère : anciens débats, nouveaux outils », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°3, 2000, p. 534.

« *Représentant l'ensemble des jugements affectifs (ce qui est bon ou mauvais, juste ou injuste, aimé ou haï), une valeur est une croyance durable en un mode spécifique de conduite ou en une finalité de l'existence qui est personnellement et socialement préférable à un autre mode de conduite ou de finalité de l'existence. Selon Kenneth Boulding, toute image se compose de faits et de valeurs. Mais celles-ci sont beaucoup plus déterminantes que ceux-là car c'est toujours l'image, jamais la vérité qui détermine immédiatement le comportement* »[1]. Ainsi, d'après Kenneth Boulding, « *on agit en fonction de la manière par laquelle nous voyons le monde, non pas en fonction de ce qu'il est véritablement* »[2]. De son côté, Philippe Moreau Défarges note également que « *toute politique est déterminée peut-être moins par les faits que par les interprétations* »[3]. Qu'elles soient fausses ou partiellement exactes importe peu, elles représentent une partie de la réalité telle qu'elle est perçue par ceux qui la fabriquent. Cette perception de la réalité, par ailleurs, est projetée dans le discours si bien que l'articulation entre sécurité et entreprise de construction des identités nationales tient largement de la pratique discursive.

Thomas Lindemann utilise la parabole de la caverne de Platon, exposée dans *La République*, pour étayer son hypothèse selon laquelle il peut y avoir dissonance entre le monde réel et celui perçu. Le philosophe y raconte comment des êtres humains enchaînés dans une caverne prennent les ombres qu'ils voient à l'extérieur pour la réalité. Il suppose que, si l'un des prisonniers avait la possibilité de parvenir à l'extérieur, il aurait du mal à réaliser son erreur et, s'il tentait de persuader les autres prisonniers de son expérience, il risquerait d'être assassiné. Parmi les tenants du constructivisme, comme nous l'avons vu précédemment, certains prétendent que le monde réel n'est jamais accessible en tant que tel aux individus. « *En d'autres termes, pour comprendre le choix d'un décideur politique, nous aurions besoin de connaître les "structures intersubjectives" qui motivent son action. L'image d'un décideur est, dans ce sens, non plus seulement un facteur perturbateur qui l'empêche de percevoir correctement mais un facteur constitutif de son accès au monde réel* » affirme ainsi avec beaucoup de justesse le même auteur[4]. C'est ici qu'intervient la jonction entre la construction de l'image et la dynamique d'intersubjectivité si chère aux constructivistes.

---

1 Frédéric Ramel, « Images de l'ennemi et limites de l'IEDS dans l'après-guerre froide : l'émergence incertaine d'une fédération européenne », *Arès*, vol. 18, n°44, février 2000, p. 26.

2 Kenneth Boulding, « National Images and International Systems », *in* James Rosenau (dir.), *International Politics and Foreign Policy*, New York, Free Press, 1969, p. 423.

3 Philippe Moreau Défarges, *La politique internationale*, Paris, Hachette, 1990, p. 68.

4 Thomas Lindemann, « Les images dans la politique internationale. L'image de l'autre », *Stratégique*, n°72, 1998, p. 139.

Les travaux de Robert Jervis sur l'importance des facteurs cognitifs dans l'altération du bon fonctionnement du processus de décision, par ailleurs, ont mis en évidence les risques de méprise de l'analyste, notamment la tendance à percevoir ce à quoi on s'attend et à chercher à intégrer les informations nouvelles dans des représentations déjà établies, à les accorder aux croyances préexistantes, ce qui, en période de crise, peut conduire à une vision erronée de l'adversaire, à sous-estimer les risques ou au contraire à les surestimer. Il souligne l'importance des expériences passées et des leçons de l'histoire qui affectent les perceptions des décideurs tout en reprochant à ces derniers de se laisser entraîner à de fausses analogies historiques, à méconnaître les causes profondes des faits historiques sélectionnés pour les besoins de la décision. Il énumère, également, les types de comportement les plus courants des décideurs confrontés à cette « dissonance cognitive », telle que nous l'avons analysée précédemment, c'est-à-dire ce décalage entre l'information reçue et le système de croyances. Les décideurs, réduits à remettre en cause leur grille d'interprétation, le font lentement et généralement aux marges de leur système de croyances[1], ce qui est confirmé par Thomas Lindemann lorsqu'il écrit que « *Pour nous orienter dans le monde, nous avons un besoin "cognitif" de nous différencier par rapport aux autres. Cette "catégorisation" est probablement inévitable car seuls les "autres" nous permettent de reconnaître notre identité. Le fait d'appartenir à une nation implique de la même façon une différenciation par rapport aux autres nations. Or, des psychologues ont montré que l'appartenance à un groupe est toujours corrélée d'une identité sociale positive qui résulte du besoin anthropologique de conserver une estime de soi-même. Cette identité positive peut être formée si nous estimons que nous sommes non seulement différents, mais aussi meilleurs que les autres. La discrimination des groupes extérieurs est donc tout simplement un résultat de notre identification à un groupe* »[2].

C'est la notion de biais perceptif qui permet de rendre compte de la non rationalité des acteurs internationaux en situation de crise. Les biais, toujours d'après Robert Jervis, sont des « *manières de traiter l'information qui ne correspondent pas aux critères standards de la rationalité* »[3]. L'auteur distingue les biais non motivés des biais motivés. Les premiers sont

---

1 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976, pp. 382-406.

2 Thomas Lindemann, « Les images dans la politique internationale. L'image de l'autre », *op. cit.,* p. 143.

3 Robert Jervis/Richard Ned Lebow/Janice Gross Stein, *Psychology and Deterrenc*e, Baltimore/Londres, The Johns Hopkins University Press, 1985, p. 4.

« *produits par la complexité de l'environnement et par les limites inhérentes à nos capacités cognitives* » tandis que les seconds « *résultent d'émotions générées par les conflits* »[1]. Ces biais sont dits motivés parce qu'ils remplissent d'importantes fonctions psychologiques alors que les biais non motivés découlent d'une inaptitude objective de l'acteur à traiter rationnellement l'information. Les biais motivés, en revanche, proviennent d'un refus, conscient ou non, de la part de l'acteur, d'intégrer l'information dans son système de représentation. Ainsi que le note Robert Jervis, l'intégration de ces deux types de biais est essentielle dans la mesure où elle permet de dépasser le postulat réaliste de la rationalité des acteurs. Les préoccupations habituelles du réalisme marginalisent assurément les approches en terme de perceptions et d'images. Par exemple, Hans Morgenthau, postulant la primauté du facteur rationnel des rapports internationaux, estime que les motivations ou les perceptions dans les relations internationales sont accessoires par rapport à l'expression des intérêts rationnellement constitués[2]. Critiquant ce postulat réaliste, Marcel Merle note justement que « *le comportement des groupes est soumis à une série d'influences qui s'inscrivent sur un tout autre registre que celui de la rationalité : les passions, les croyances, les mythes, les idéologies* »[3].

Toute image se compose donc de faits (éléments cognitifs perçus) et de valeurs (ensemble de jugements concernant le « bien » et le « mal »). Or, le besoin de différenciation qu'ont les Baltes vis-à-vis des Russes est d'autant plus important qu'ils s'identifient par opposition à eux : les Baltes, avant de se définir comme tels, tendent plutôt à se définir comme non-russes. Comme le remarque Denis-Constant Martin, « *les identités* (…) *supposent l'Autre pour exister et se développer. Le discours identitaire, hors duquel on ne peut les appréhender, est tout autant un discours sur l'Autre, ou les Autres, qu'une proclamation de Soi* ; *comme le rêve d'un Soi magnifié par le contraste de l'Autre. Bref, il est une manière de situer les Autres par rapport à Soi, et réciproquement. Ainsi, on peut dire que l'identité, loin d'être un état qui caractériserait un isolat, est un construit évolutif qui vient donner du sens et de la valeur (positive ou négative) à une relation ou à un ensemble de relations* »[4]. La construction de l'image de l'ennemi, dans le discours politique balte, se fait donc par opposition à la propre communauté balte, d'autant plus que chacun des trois pays accueille

---

1 *Ibid.*

2 Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Knopf, 5ème éd., 1973, pp. 7-8.

3 Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 3ème éd., 1982, p. 255.

4 Denis-Constant Martin, « Des identités en politique », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°4, août 1992, p. 583.

une population allogène, essentiellement russophone, plus ou moins importante, fait militant pour un besoin de différentiation par rapport à l'*Autre*[1]. L'image de l'ennemi, d'après Heikki Luostarinen, est « *une croyance préjugée par un certain groupe que sa sécurité et ses valeurs de base sont directement et sérieusement menacées par certains de l'autre groupe* »[2] ; les valeurs de base et la sécurité étant fondamentalement liées à l'identité, l'*Autre*, c'est-à-dire la population allogène et la Russie, tend à être perçu comme un ennemi. Les perceptions de la menace et les conceptions de la sécurité sont étroitement liées à la définition de l'identité nationale, d'autant plus que les Baltes tendent à identifier les Russes comme les héritiers directs des Soviétiques[3] ; « *les Soviétiques, en fait, ont russifié l'Estonie* [tout comme la Lettonie et la Lituanie] *ont fait des Russes le modèle de nationalité et font quasiment du russe la langue officielle de l'Estonie* [tout comme en Lettonie et en Lituanie]. *De cette manière, ils ont fourni une matrice pour les Estoniens* [tout comme pour les Lettons et les Lituaniens] *contre les Russes* (…) »[4]. Il y a, en fait, une relation très intime entre la désignation de la menace (russe) et la production identitaire (estonienne, lettone et lituanienne), la valeur de l'ennemi menaçant s'opposant à l'identité du locuteur considéré.

Les sources de l'identité nationale proviennent autant de l'intérieur que de l'extérieur ; cette identité s'affirme en se construisant par rapport à l'*Autre*, à partir de perceptions de l'identité du groupe étranger qui co-existe avec le sien (les allogènes russophones) de l'autre État (la Russie)[5]. Identité et sens de l'altérité vont ainsi de pair. La perception de l'*Autre* influence le décideur selon que l'« étranger » est un ami, un allié, un adversaire, un ennemi ou tout simplement neutre[6]. Cette démarche cognitive a conduit à une situation d'insécurité où

---

1 Au début de la décennie 1990, les enquêtes de terrain faisaient toutes clairement apparaître que la Russie continuait à être perçue comme une menace. Lors de celle menée à l'automne 1993 par Richard Rose et William Maley, 84 % des Estoniens ethniques et 73 % des Lettons ethniques interrogés déclarent considérer que l'État russe est ou peut être une menace pour la paix et la sécurité de leur pays. Sept ans plus tard, lors de l'enquête *New Baltic Barometer IV* menée en Estonie en février 2000 et en Lettonie en avril-mai de la même année, les premiers sont 78 % et les seconds 66 % à porter le même jugement. En 1993, comme en 2000, le pourcentage de ceux qui disent ne pas avoir d'opinion sur le sujet est très faible. Lors des campagnes qui ont précédé les référendums de septembre 2003 sur l'adhésion de ces deux pays à l'UE, la question russe était très présente et était un argument avancé par les partisans de l'adhésion. Notes n°82 et 83 dans Anne de Tinguy, *La grande migration..., op. cit.,* p. 472.

2 Heikki Luostarinen, « Finnish Russophobia: The Story of an Enemy Image », *Journal of Peace Research*, vol. 26, n°2, 1989, p. 125.

3 On remarquera, en outre, que dans la langue estonienne, pour désigner l'époque soviétique, on parle seulement de *vene aeg* (époque russe) et non de *nõukogude aeg* (époque soviétique).

4 Peeter Vares, « Estonia and Russia : Interethnic Relations and Regional Security », *in* Olav Knudsen (dir.), *Stability and Security in the Baltic Sea Area*, Londres, Portland, Frank Cass, 1999, p. 157.

5 En Estonie, Russes (en estonien *venelased*) et Estoniens (en estonien *eestlased*) sont utilisés au sens d'appartenance ethnique à un peuple indépendamment de la citoyenneté.

6 Alex Mac Leod/Isabelle Masson/David Morin, *op. cit.,* p. 12.

chaque groupe pouvait craindre pour sa survie, sentiment accentué par le fait que les preneurs de décision en matière de politique étrangère sont largement influencés par la représentation qu'ils ont des événements, ce que confirme Robert Jervis lorsqu'il écrit que « *Les gens perçoivent l'information arrivant en fonction des problèmes qu'ils traitent et en fonction de ce qu'ils ont à l'esprit quand l'information est reçue* »[1]. Ainsi, la difficulté de la détermination exacte de la réalité objective impose la prise en compte de l'image qu'ont les décideurs de cette même réalité, d'autant plus que la personnalité des décideurs appelés à opérer les choix en matière de politique étrangère et de défense n'est pas sans conséquence sur le processus de décision. D'après le même auteur, un acteur ayant participé à une tragédie interprète les événements nouveaux en fonction de sa propre expérience[2]. Les images sont donc susceptibles de biaiser la vision qu'un acteur a de la réalité objective et cela a souvent comme première conséquence une exagération de la menace qui provient souvent des expériences historiques des acteurs ou bien même de l'ethnocentrisme (la difficulté de se mettre à la place de l'autre en raison de la différence de valeurs)[3] Quoi que fassent les Russes, systématiquement les Baltes, légitimement ou pas, les suspecteront de les intégrer dans leur sphère d'influence et de manœuvrer contre eux afin de contrer leur « ancrage naturel » à l'Ouest tandis que le comportement des Baltes, pour les Russes, ne peut être que subversif. « *Cela mène à un cercle vicieux d'insécurité ainsi qu'à une impasse dans la recherche par les pays Baltes d'assurance militaire* »[4].

Se fondant sur les travaux de Milton Rokeach, Philippe Braud note qu'il existe des styles de personnalité et surtout des rapports à la croyance plus ou moins sujets à l'angoisse d'être déstabilisés par de l'information dissonante. « *C'est la fameuse opposition* open and closed mind*. (...) On se contentera de citer sa définition du style* closed mind : "Un système (de croyances) est défini comme clos dans la mesure où il existe un haut degré de rejet de tous les systèmes de croyances non partagées, un isolement de ses propres croyances, un large

---

1 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, *op. cit.,* p. 215.

2 *Ibid.,* p. 243.

3 D'après de nombreux anthropologues, l'ethnocentrisme désigne une attitude qui consiste à appréhender le monde selon le seul point de vue de sa culture, celle de son propre groupe social. Un discours ethnocentrique ignore involontairement ou au contraire dévalorise sciemment les conceptions des autres groupes ethniques, tout en valorisant les siennes, au point d'ériger, inconsciemment le plus souvent, ses normes spécifiques ou son mode de pensée particulier comme une évidence universelle. Dans la pratique, l'ethnocentrisme se manifeste souvent dans un discours péjoratif sur les *autres*, accompagné d'une attitude allant du mépris à l'hostilité envers ces derniers. On pourrait ici parler, en empruntant l'expression d'« intersubjectivité », d'« interethnocentrisme », c'est-à-dire la difficulté qu'ont les acteurs pour se comprendre en raison de la différence de leurs valeurs.

4 Peter van Elsuwege, « The Baltic States on the Road to EU Accession : Opportunities and Challenges », *European Foreign Affairs Review,* vol. 7, n°2, été 2002, p. 175.

fossé entre croyances partagées et croyances non partagées et peu de différenciation effectuée au sein des croyances non partagées"*, lesquelles se trouvent donc rejetées en bloc (...) Quand une information est proposée, elle concerne, nous dit-il, à la fois ce qui est dit et* qui *le dit. Dans le système cognitif* open mind*, la distinction reste claire et le sujet se prononce surtout par rapport au contenu de l'information tandis que, dans le système* closed mind*, la confusion est totale : c'est la qualité du locuteur qui détermine l'adhésion au contenu ou son rejet. À partir de cette observation, on est en mesure de reconnaître un trait caractéristique du mode de fonctionnement dogmatique : non pas discuter les arguments de l'adversaire mais disqualifier le locuteur* »[1]. Parce qu'autant les élites politiques dans les États baltes que celles en Russie sont pétries de croyances (système *closed mind*), elles tendent à stigmatiser l'*Autre* en discréditant non pas ses arguments mais sa qualité. De même, dans leur ouvrage consacré à l'ennemi, David Finlay, Ole Holsti et Richard Fagen, se fondant eux aussi sur les travaux de Milton Rokeach, notent que « *L'idée de l'ennemi est nourrie par l'hostilité, par les interprétations négatives et par la sélection de l'information (...). Changer d'attitude envers l'ennemi requiert une capacité d'apprentissage, une volonté de s'adapter et un encouragement pour réduire l'hostilité et amoindrir la tension* »[2]. En somme, l'ennemi est bien une construction sociale qui se nourrit des croyances des sujets.

Jean Baechler distingue l'*ennemi* et l'*adversaire*. L'auteur se base sur une tripartition (passions, intérêts et représentations) pour faire la distinction. « *Les passions laissées à elles-mêmes mènent nécessairement les acteurs à se considérer comme des ennemis. En effet, les* passions *sont de l'énergie psychique qui ne peut se contrôler elle-même.* (…) *Les* intérêts *en sens contraire conduisent les acteurs à se considérer comme adversaires. En effet, il n'y a pratiquement pas d'intérêt qui ne puisse s'accommoder d'un compromis* (…) *Ainsi, les passions créent des ennemis et les intérêts des adversaires. Comme toute action inclut et des intérêts et des passions, toute action balance entre l'inimitié et l'adversité. Seules les* représentations *peuvent faire pencher dans un sens ou dans l'autre* »[3]. Dans le cas qui nous concerne, c'est bien le jeu des représentations qui a défini la nature des rapports russo-baltes (ennemi et/ou adversaire ?) oscillant entre la passion et l'intérêt. Pour les Baltes, ces mêmes représentations ont eu, en outre, des vertus de puissance connexes. Comparée à la puissance

---

1 Milton Rokeach, *The Open and Closed Mind*, New York, Basic Books, 1960. Notes n°2 et 3 dans Philippe Braud, *op. cit.,* p. 190 et note n°1, p. 191.

2 David Finlay/Ole Holsti/Richard Fagen, *Enemies in Politics*, Chicago, Rand Mc Nally & Company, 1967, p. 7.

3 Jean Baechler, *Qu'est ce qu'une idéologie ?,* Paris, Gallimard, 1976, pp. 371-376.

brute, l'image est plutôt bon marché si elle est fabriquée et utilisée à bon escient. D'après Robert Jervis, « *une image désirée (la substance de ce que dépendra des objectifs de l'acteur et de son estimation de l'environnement international) peut souvent être d'une meilleure utilité qu'une augmentation significative de la puissance militaire ou économique. Une image non désirée implique des coûts pour lesquels pratiquement aucune quantité de variété de puissance habituelle peut compenser et peut être un handicap presque impossible à surmonter* »[1]. Ainsi, l'image désirée des trois pays Baltes cherchant, d'une part, à obtenir « réparation » des préjudices historiques en adhérant à l'OTAN et à l'UE et, d'autre part, à assurer aux Occidentaux que leur place naturelle est chez eux, leur a permis de s'extraire complètement de leurs contraintes géopolitiques et cela, en dépit de leur qualité de petite puissance et d'ancienne république soviétique. Alors que pour la Russie, elle a plutôt l'image non désirée et surtout indélébile d'une « grande puissance » mobilisant vainement des repères de puissance anachronique en cherchant à contrecarrer l'adhésion « naturelle » des Baltes chez eux, c'est-à-dire dans les organisations de défense et de sécurité en Europe.

D) Sécurité et régionalisation de la Baltique

La construction identitaire des trois pays Baltes s'inscrit aussi dans un cadre régional, celui mis en œuvre, au lendemain de la fin de la Guerre froide, dans la région de la mer Baltique dans laquelle l'on pouvait craindre que les nombreux bouleversements politico-stratégiques qui allaient s'ensuivre déboucheraient, à l'instar des crises qui allaient se succéder dans les Balkans, sur des conflits armés ouverts. Or, il n'en fut rien. Si les raisons en sont manifestement multiples, la région de la mer Baltique a su favoriser l'émergence d'un climat de sécurité insolite dans lequel la stabilité fut assurée par un maillage institutionnel. Tous les acteurs de la région y furent, bon an mal an, étroitement associés, même s'il était loin d'être évident que des États aux orientations politiques si différentes acceptent de coopérer. Dans la région, les différents pays riverains de la mer Baltique, effectivement, ont des statuts politiques foncièrement distincts. Lorsqu'il décrit le panorama stratégique contemporain de l'Europe septentrionale, Olav Knudsen parle à juste titre de « *puzzle* »[2] ; on peut ainsi compter quatre sous-groupes : les pays membres de l'OTAN mais pas de l'UE (l'Islande et la Norvège), les pays membres de l'UE mais pas de l'OTAN (la Finlande et la Suède), le pays

[1] Robert Jervis, *The Logic of Images in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1970, p. 6.

[2] Olav Knudsen, *La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique*, Paris, Cahiers de Chaillot n°33, Institut d'Étude de Sécurité, novembre 1998, p. 30.

membre de l'UE et de l'OTAN (le Danemark) et ceux qui n'étaient membres d'aucune des deux organisations mais qui y ont adhéré dernièrement (l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie). Il importait surtout de trouver des dénominateurs communs dans leur démarche de sécurité. Un processus de régionalisation dans l'ensemble de l'Europe septentrionale fut donc impulsé avec la création d'un maillage d'organisations de coopération. La fin de la Guerre froide et la dissolution de l'Union soviétique ont, en fait, débouché sur une réorganisation complète des organisations de coopération de la région septentrionale afin de constituer un « pont » entre l'Europe continentale, les pays Baltes et nordiques, et la Russie. Durant la décennie 1990, la configuration stratégique, dans la mer Baltique et en Europe septentrionale, était dans une phase de transition, une situation tout aussi précaire que stable, les reliquats de la Guerre froide stimulant la construction d'un complexe organisationnel fondé sur un modèle de sécurité original, voire d'un complexe de sécurité régional au sens donné par Ole Wæver et Barry Buzan. La démarche de sécurité des États baltes doit donc être replacée dans une optique régionale qui est celle de la recomposition des modèles de sécurité en Europe septentrionale[1].

Le régionalisme, depuis la fin de la Guerre froide, s'est effectivement installé dans le champ d'analyse des relations internationales, particulièrement parmi ces mêmes partisans du constructivisme[2]. Selon Barry Buzan, Ole Wæver et Jaap de Wilde, « *Le raisonnement derrière* [notre] *hypothèse est que dans la période post-Guerre froide, les relations internationales auront un caractère davantage régionalisé* »[3]. Dans leur logique, effectivement, les dynamiques militaires de la sécurité se sont largement régionalisées depuis la fin de la Guerre froide si bien que la sécurité militaire n'est plus le produit d'un rapport de force à l'échelle global ; la sécurité des États dépend donc maintenant de la sécurité des

---

1 Nathalie Blanc-Noël, « Recompositions géopolitiques et identitaires dans l'espace baltique » *in* Nathalie Blanc-Noël (dir.), *La Baltique une nouvelle région en Europe,* Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 67-78.

2 On remarquera, néanmoins, que l'hypothèse régionale, dans les théories des relations internationales, n'est pas l'apanage de la démarche constructiviste post-Guerre froide. Ainsi, Karl Deutsch, en articulant la sécurité, l'identité et la coopération, qualifiait d'ores et déjà les pays nordiques de communautés de sécurité. Dans ses travaux, Karl Deutsch définit une *communauté de sécurité* comme « *un groupe de personnes qui a été "intégré"* (...) *Par intégration nous entendons l'obtention, au sein d'un territoire, d'un "sens de la communauté" et d'institutions et de pratiques suffisamment fortes et diffusées, pour assurer "pendant un long moment", des attentes de "changement pacifique" parmi sa population* (…) [les membres de cette communauté ont acquis la conviction que] *leurs problèmes sociaux communs peuvent et doit être résolus par des mécanismes de changement pacifiques, par la voie de procédures institutionnalisées, sans recours à la violence physique* ». Karl Deutsch *et alii*., *Political Community and the North Atlantic Area* : *International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1957, p. 5. Charles Zorgbibe, de son côté, en intitulant son ouvrage *Les États-Unis scandinaves* avait mis en évidence que les pays nordiques formaient, depuis longtemps, une entité communautaire manifeste. Charles Zorgbibe, *Les États-Unis scandinaves*, Paris, Pedone, 1968, 141 pages.

3 Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *op. cit.*, p. 9.

régions[1]. Si l'on en croit Andrew Hurrell, par ailleurs, il existe une échelle dans la régionalité. La régionalisation qu'il définit comme l'intégration accrue des sociétés, apparaît comme une forme minimale de régionalisme. L'étape suivante serait celle de la conscience et de l'identité régionales, suivie par la coopération régionale interétatique et enfin par une certaine cohérence régionale résultat de la combinaison de ce qui précède. La « *part de la redécouverte historique, de construction mythologique et de tradition inventée* » est une composante essentielle dans la définition identitaire de la région[2].

Les relations de puissance dans le théâtre stratégique nord-européen, durant l'époque de la Guerre froide, permirent de structurer le concept d'équilibre nordique qui décrivait le paysage géopolitique de la région, avec d'Ouest en Est les alliés anglo-saxons, la Norvège et le Danemark avec leurs positions spécifiques au sein de l'OTAN, une Suède neutre (dont on sait aujourd'hui qu'elle aurait été aux côtés des alliés en temps de conflit) et la Finlande elle aussi neutre mais avec sa « relation spéciale » avec l'Union soviétique. Or, la technique de l'équilibre s'inscrit résolument dans des relations dominées par la puissance. La puissance de chacun des États s'autorégule mécaniquement ; aucune des puissances d'une région n'est en mesure de s'imposer. Le concept d'équilibre dans les relations internationales part du postulat que jamais un État ne doit posséder des forces telles que les États voisins soient incapables de défendre leurs droits contre lui. Or, la fin de la Guerre froide et la dissolution de l'URSS ont profondément remis en cause la façon dont on allait produire de la sécurité dans la région. En effet, si la sécurité était assurée dans une logique réaliste d'équilibre lui-même construit autour de la sécurité militaire, désormais, le processus de régionalisation mis en œuvre s'articule autour du thème des nouvelles dimensions de la sécurité, notamment cette dimension « identitaire » et « sociétale » telle que celle mise en avant par l'École de Copenhague. Ainsi, d'après Christopher Browning et Pertti Joenniemi, dans le cas de la mer Baltique, qu'« *au lieu de s'intéresser surtout sur la sécurité militaire "dure", l'accent est maintenant placé sur la sécurité militaire "douce" combinant des aspects environnementaux ou combinés à des concepts, tels que la "démocratie" (sécurité démocratique), "société" (sécurité sociétale) et des éléments "civiques"* »[3]. La construction de la sécurité dans le pourtour de la mer Baltique et en Europe septentrionale s'est donc basée sur une approche

---

1 Charles-Philippe David, *op. cit*., p. 85.

2 Andrew Hurrell, « Explaining the resurgence of regionalism in world politics », *Review of International Studies*, n°21, n°3, 1995, p. 175.

3 Christopher Browning/Pertti Joenniemi, « Regionality Beyond Security ? The Baltic Sea Region after Enlargement », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n°3, septembre 2004, p. 234.

bannissant les aspects militaires *stricto sensu*, symbolisée par les programmes de la Dimension septentrionale et de la *Northern European Initiative* (NEI), deux programmes, portés sur les fonts baptismaux, le premier par l'UE et le second par les États-Unis, visant à acclimater les pays concernés à une forme de « sécurité douce ». Ainsi, d'après Merje Kuus « *Ces initiatives sont prudemment saluées comme des tentatives pour désécuritiser la région en mettant en avant des considérations d'ordre social au détriment du domaine de la survie et des réponses militaires* (…) *en transférant la sécurité du niveau étatique au niveau individuel, les deux programmes se sont défaits du monopole discursif de l'État sur la sécurité et ont permis aux acteurs non-étatiques de participer à la résolution des problèmes complexes de société* »[1]. Ainsi, dans le pourtour de la mer Baltique, depuis le début des années 1990, une pléthore d'arrangements a progressivement englobé les anciens adversaires de l'Est et de l'Ouest, créant un climat de sécurité douce et formant un « réseau de sécurité », composé aussi d'organisations régionales ou subrégionales, qui, par son existence, joua d'abord un rôle préventif, puis, par sa réalisation, comporta une capacité correctrice. Par l'entrecroisement des compétences et des actions de chacune des organisations, la sécurité de chacun des États était articulée avec la sécurité de tous.

C'est avec la fin de la Guerre froide et le recouvrement, par les États baltes, de leur indépendance que le souvenir de la Hanse, sous la forme d'un discours identitaire, s'est manifesté, la référence à ces années dorées de la Baltique revenant de façon métaphorique et lancinante dans les discours, parfois comme un idéal dont certains éléments pourraient être repris. L'intérêt pour ce régionalisme en Europe septentrionale est réapparu à la fin des années 1980 sous la forme de plusieurs initiatives. En fait, la toute première d'entre elles provint d'Allemagne, et plus précisément de Björn Engholm qui, dès le 28 juin 1988, dans le cadre de son discours d'investiture de ministre-président du Land de Schleswig-Holstein déclarait de façon quasi prémonitoire que la région de la Baltique était sur le point de s'épanouir pour devenir prochainement une aire politique et économique prometteuse, une sorte de « Nouvelle hanse » [2]. Faisant d'emblée référence à l'âge propice des relations commerciales très intenses

---

[1] Merje Kuus, « Toward Cooperative Security ? International Integration and the Construction of Security in Estonia », *op. cit.* p. 299.

[2] Björn Engholm, « Im Norden des neuen Europas : Eine neue Hanse ? », [Le *Norden* de la nouvelle Europe : une nouvelle Hanse ?], *Nordenropaforum*, 4, 1991, pp. 9-11. « Hanse » est issu de l'ancien haut allemand *Hansa*, « guilde ». La Hanse, ou Ligue Hanséatique, association de cités du nord de l'Allemagne et de marchands allemands installés aux Pays-Bas, en Angleterre et dans le bassin de la Baltique, s'organisa au cours du XIII^{ème} siècle afin d'assurer la protection et le développement des intérêts commerciaux des Allemands. Marquée par l'émergence progressive de villes libres et de guildes de marchands, la désintégration du pouvoir centralisé en Allemagne, l'expansion coloniale et l'influence commerciale allemande dans la région orientale de

durant l'époque du Moyen-Âge entre les grandes villes de la Baltique, les États riverains de la mer Baltique n'hésitaient pas à comparer le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) à une sorte de « phénix » de la Ligue Hanséatique. Le recouvrement de l'indépendance des trois États baltes et la fin de la Guerre froide qui ont accéléré ce processus de recomposition géopolitique de la région, ont donné la possibilité aux États nordiques, d'une part, de renforcer la profondeur stratégique de leur sécurité, et par-là même sanctuariser l'espace baltico-septentrional, et, d'autre part, d'élargir leurs zones d'influences.

Le mouvement de régionalisation de la mer Baltique qui date de la fin des années 1980[1] fut d'ailleurs quasiment une initiative *ex nihilo*, la seule organisation préexistante étant la Commission Helsinki[2] et le Conseil nordique, encore que ce dernier concernait exclusivement les pays nordiques. D'après Marko Lehti, « *le monde baltique fut quasiment une lettre vierge prête à être remplie* »[3]. Ce n'est d'ailleurs pas une coïncidence si les premiers chercheurs nordiques à se positionner pour remplir cette « feuille vierge »

---

l'Elbe, elle se développa dans l'Europe médiévale et joua un rôle important dans l'histoire politique du nord de l'Europe. Elle obtint son nom officiel de Hanse en 1343, rassemblant bientôt quatre-vingt-cinq villes et dirigée par une diète composée de leurs représentants. Cette union restreinte se maintint durant trente neuf ans ; la dernière diète de la Hanse se réunit en 1669. *Lufthansa* (« *Air Hanse* ») ; la filiation est manifeste.

[1] Aussi éphémères et marginales furent-elles, il y avait eu, dans le passé, un certain nombre de tentatives laissant présager de l'émergence d'une future régionalisation de la Baltique. Le géographe Finlandais William Ramsay avait avancé, en 1898, la notion de « fenno-scandie » englobant notamment la Scandinavie et la Finlande. Vingt ans plus tard, le Suédois Sten de Geer introduisit, dans un article paru dans la revue *Geografiska Annaler*, la notion de « balto-scandie », composée des pays du *Norden*, de l'Estonie et de la Lettonie (sans la Lituanie) qui présentent, selon lui, des traits « balto-scandiens » (caractéristiques naturelles, religion protestante, « État » septentrional, etc.). Les idées du géographe estonien Edgar Kant, qui estimait que l'on pouvait y englober aussi la Lituanie, furent reprises par le lituanien Kazys Pakštas qui publia, en 1942, une très intéressante étude intitulée *The Baltoscandian Confederation* dans laquelle il soutenait que les pays Baltes et nordiques formaient une unité culturelle et géographique. Déjà durant la période de l'entre-deux-guerres, certaines voix dans les trois pays Baltes tentaient de plaider en faveur de leur intégration dans l'espace nordique, l'enjeu étant de contrebalancer les puissances soviétique et allemande. Mikko Lagerspetz, « How Many Nordic Countries? Possibilities and Limits of Geopolitical Identity Construction », *Cooperation and Conflict*, vol. 38, n°1, mars 2003, p. 51.

[2] La Commission d'Helsinki (« Helcom »), créée par la Convention d'Helsinki, signée le 22 mars 1974 (entrée en vigueur en 1980), par le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Union soviétique, la Pologne, la RFA et la RDA (l'UE en est membre à part entière depuis 1994), est la première organisation sub-régionale à avoir été instituée dans le pourtour de la mer Baltique. Sa caractéristique notable est d'avoir été instituée en pleine Guerre froide, à une époque où l'URSS accusait encore quasiment toutes les organisations régionales ou sub-régionales européennes d'être soumises à l'OTAN. Dans la Convention, les États déclarent qu'il est de la responsabilité de chacun d'entre eux de protéger l'environnement. La philosophie de la Convention s'articule donc autour de deux idées phares : d'une part, des mesures étatiques unilatérales et, d'autre part, la coopération transfrontalière. La Commission, organe exécutif de la Convention, a deux missions distinctes : d'une part, elle émet des recommandations aux États parties en matière de gestion environnementale et, d'autre part, elle « canalise » les programmes entrepris par les États ou les organisations européennes en matière d'environnement dans l'ensemble du pourtour de la mer Baltique. Elle peut fournir, le cas échéant, une assistance technique et financière afin que tous les États membres de la Convention, puissent transposer ses recommandations dans leur législation nationale.

[3] Marko Lehti, « Possessing a Baltic Europe : Retold National Narratives in the European North », *in* Marko Lehti/David Smith (dir), *Post-Cold War Identity Politics. Northern and Baltic Experiences*, Londres/Portland, Frank Cass, 2003, p. 21.

provenaient quasiment tous des instituts nordiques de *Peace research*, principalement le *Tampere Peace Research Institute* (TAPRI) finlandais et le *Copenhaguen Peace Research Institute* (COPRI) danois. Du reste, dès l'été 1990, date à laquelle fut organisée en Suède la Conférence *New Hansa*, les liens entre chercheurs et décideurs politiques commencèrent à se resserrer au point que les premières manifestations interparlementaires baltiques furent en partie portées sur les fonts baptismaux par les chercheurs Ole Wæver et Pertti Joennimi.

Après qu'ils s'étaient définis, durant la Guerre froide, comme les hérauts de la lutte contre les dangers des tenants du réalisme en se donnant pour mandat d'étudier les conditions de la paix et du désarmement (afin de prévenir toutes situations belligènes, il faut instaurer une paix fondée sur la coopération et le droit), les *Peace researchers* se présentèrent alors comme les nouveaux champions de la coopération transrégionale[1]. La dimension *Peace research* de leur littérature a laissé la place à une dimension constructiviste, notamment sous l'impulsion des travaux de Pertti Joenniemi[2] et d'Ole Wæver, diagnostiquant la fin du *Norden*[3] tel qu'il était défini durant la Guerre froide et sa nécessaire extension à une région

---

1 On remarquera effectivement qu'à l'heure actuelle, la richesse de la littérature stratégique dans les pays nordiques reflète un changement sensible dans l'appréhension de l'étude des problèmes de sécurité dans la région. Si l'on pouvait observer un éclatement de la recherche dans les instituts de recherche nordiques pendant la Guerre froide, à l'heure actuelle on assiste à une homogénéisation. Dans cette région, durant la Guerre froide, les écoles dominantes étaient, d'une part, le réalisme et, d'autre part, l'idéalisme, sous la forme de la *Peace research*. Une référence idéologique sociale-démocrate, au sens nordique du terme, marquait incontestablement la *Peace research* (Galtung lui-même s'inspira du marxisme, notamment dans sa théorie de l'impérialisme structurel). La *Peace research* est née dans les années 1950 en pleine Guerre froide dans un contexte où le refus d'un nouveau conflit international a favorisé l'émergence d'une science, qui entendait non plus exorciser le passé, en analysant les deux grandes guerres du XX^{ème} siècle, mais évaluer les périls du présent. La *Peace research* ambitionna alors de prendre la relève d'une science des relations internationales dont les événements, selon elle, auraient prouvé la faillite. Ce « néo-idéalisme » correspondait bien aux intérêts de sécurité des pays nordiques proches de l'Union soviétique et à la politique internationale qu'ils menaient. Jusqu'au début des années 1990, la recherche nordique était effectivement liée au contexte géopolitique dans lequel se trouvaient ces pays, qui fut décrit comme l'« équilibre nordique ». Dans les pays neutres en particulier, les chercheurs adoptaient une certaine retenue et évitaient ce qui aurait pu porter atteinte au discours officiel du pays. Or, depuis la fin de la Guerre froide, si les tenants de la première école ont largement subsisté, ceux de la seconde se sont mués en hérauts du constructivisme régional qui ont, comme nous l'avons vu précédemment et comme nous le détaillerons plus loin, mis en évidence une sectorialisation de la sécurité et dont certains ont manifesté une hostilité affichée à l'élargissement de l'OTAN dans le pourtour de la mer Baltique. Voir Nathalie Blanc-Noël/Matthieu Chillaud, « Les instituts de recherche dans les pays nordiques. Le paradoxe de la démesure », *Annuaire français de relations internationales 2004*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 700-721.

2 Voir ses premiers travaux notamment Mare Kukk/Sverre Jervell/Pertti Joenniemi (dir.), *The Baltic Sea Area* : *A Region in the Making,* Oslo/Karlskrona, Europa programmet/Institute of Baltic Studies, 1992, 241 pages. Pertti Joenniemi (dir.), *Cooperation in the Baltic Sea Region.* Washington, Taylor & Francis, 1993, 185 pages. Pertti Joenniemi, *Regionality and the modernist Script. Tuning into the unexpected in international Politics,* Tampere, TAPRI, Occasional Papers n° 57, 1994, 26 pages. Voir aussi David Smith, « Nordic Near Abroad or New Northern Europe ? Perspectives on Post-Cold War Regional Co-operation in the Baltic Sea Area », *in* Marko Lehti/David Smith (dir.), *op. cit*., pp. 55-57.

3 Le concept de *Norden* englobe les cinq pays nordiques et les trois États autonomes (Groenland, Îles Féroé et Îles Åland). Le terme *Norden* se démarque de celui de Scandinavie qui a tout d'abord une connotation géographique ; aussi ambigu soit-il – dans un sens étymologique, il vient de la désignation latine de la province

globale de la Baltique. Le concept de région hérité de la Guerre froide, selon eux, avait donc vécu ; « *Il apparaissait dès lors nécessaire d'envisager un "au-delà" de l'ordre territorial traditionnel qui ne fonderait plus sur des approches culturelles* (…), *stratégiques* (…) *ou géographiques* (…) »[1]. Pour souligner l'orientalisation du *Norden*, Ole Wæver parle de transformation du « *nordisme* » en « *baltisme* »[2] tandis que d'après Pirjo Jukarainen, il y a eu conversion du « *nordisme* » en « *septentrionalisme* »[3].

Pour saisir les raisons de la prolifération des initiatives régionales en matière de coopération au début de la décennie 1990[4], il est nécessaire de se replacer dans le contexte de la fin de la Guerre froide et surtout de la disparition du pacte de Varsovie puis de l'URSS, époque durant laquelle la région se mit à la recherche de nouveaux arrangements de sécurité. Or celle-ci comprenait plusieurs sous-régions impliquant des acteurs nordiques, russes, baltes, allemands, européens, etc. avec des motivations et des intérêts pouvant différer. « *Chaque acteur avait autrement dit sa vision propre des activités qui caractérisaient la nouvelle*

---

suédoise de Skåne (*Scania*), nom se référant lui-même à un terme norois désignant des eaux peu profondes dans lesquelles les navires peuvent facilement s'échouer –, il englobe la Suède, la Norvège et le Danemark, encore que, *stricto sensu*, ce dernier devrait normalement ne pas être catalogué comme étant scandinave (le Danemark, d'un point de vue strictement géographique, n'est-il pas un appendice de l'Allemagne ?). Certains englobent l'Islande dans la Scandinavie. Certes, d'un point de vue « ethnique », on ne pourrait contester qu'ils sont, pour la plupart, les descendants des colons norvégiens et sont, à ce titre, dépositaires, de la culture scandinave. Toutefois, sur le plan géographique, du fait de leur position excentrée, ils peuvent prétendre appartenir moins à la péninsule scandinave qu'à la communauté des pays scandinaves. Cette remarque vaut aussi pour les Féringiens et les Groenlandais qui ne peuvent aucunement revendiquer leur appartenance à la péninsule scandinave. L'absence de la Finlande, en outre, ampute à la notion même de Scandinavie un État dont les habitants revendiquent, néanmoins, sur les plans culturel, économique et politique, de nombreuses similitudes avec leurs voisins scandinaves. Si les arguments culturels sont certes moins contestables, ils n'en restent pas moins ambigus. La langue islandaise est bien moins proche de celles de la Norvège, du Danemark et de la Suède que ces dernières ne le sont entre elles. L'approche linguistique ne simplifie effectivement en rien la tentative de définition de la Scandinavie : il est vrai pourtant qu'en Islande et dans les trois pays scandinaves, les langues parlées sont toutes d'origine germanique et donc apparentées les unes aux autres. Mais, si le danois et le norvégien ont en commun des similitudes orthographiques, seuls le norvégien et le suédois ont des prononciations comparables. Ces langues ont commencé à se différencier vers la fin de l'époque Viking ; l'islandais maintient une place spécifique dans ce contexte, puisqu'il reste le témoin de ce qu'étaient ces langues à l'époque médiévale. Il n'a guère évolué depuis le XIII^{ème} siècle ce qui permet aux Islandais de lire aujourd'hui encore les sagas nationales dans leur texte original. Si Danois, Norvégiens et Suédois parviennent *nolens volens* à se comprendre, les Islandais sont en revanche évincés de cette intercompréhension. Pour ce qui est du finnois, la communication linguistique directe avec les autres pays nordiques est totalement exclue, puisqu'il appartient à la famille finno-ougrienne, à laquelle se rattachent également le hongrois et l'estonien.

[1] Jérôme Vanechter, « La Finlande et "l'initiative de la dimension nordique" : interdépendance et sécurité régionale », *Annuaire français de relations internationales 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 488.

[2] Ole Wæver, « From Nordism to Baltism », *in* Mare Kukk/Sverre Jervell/Pertti Joenniemi (dir.), *The Baltic Sea Area* : *A Region in the Making, op. cit.,* pp. 27-38.

[3] Pirjo Jukarainen, « Norden is Dead – Long Live the Eastwards Faced Euro-North : Geopolitical re-making of Norden in a Nordic Journal », *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n°4, décembre 1999, pp. 355-382.

[4] Conseil des États de la mer Baltique (1992), Conférence de la coopération sub-régionale des États riverains de la mer Baltique (1994), Vision et Stratégie 2010 pour la Région de la mer Baltique (1992), Nouvelle Hanse, etc.

frontière de la Baltique et poursuivait à cette occasion des intérêts qui lui étaient particuliers »[1].

Une des caractéristiques essentielles du mouvement de régionalisation de la mer Baltique est donc sa motivation sécuritaire qui inclut certes, en plus, des aspects politiques et économiques ; « *le vieux précepte selon lequel la prospérité engendre la sécurité et vice et versa, constitue le* credo *unanimement partagé par les élites politiques et économiques impliquées* »[2]. Au-delà de l'imbrication incontestable des multiples aspects de la sécurité, la dimension militaire constitue assurément la motivation essentielle des États à coopérer. Durant la Guerre froide, les deux zones de tension dans la région, étaient, d'une part, la ligne de fracture entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie du côté des détroits danois, et, d'autre part, la partie septentrionale de la Norvège et la péninsule de Kola. La dissolution du Pacte de Varsovie, la réunification allemande, la reconquête des souverainetés baltes et le retrait des forces armées soviétiques et russes ont eu pour conséquence un déplacement vers l'Est de la première zone de tension dans la partie orientale de la mer Baltique. La masse continentale russe ne se limite pas à la fenêtre baltique mais comprend aussi l'ensemble du Nord-ouest russe (péninsule de Kola et débouché russe sur l'Arctique) qui, à l'inverse de la Baltique, a peu changé. En effet, la contraction du territoire russe et la perte de son influence dans la région ont amené Moscou concomitamment à se repositionner davantage dans sa partie septentrionale, notamment dans la péninsule de Kola. Cela accroît ainsi les craintes des pays avoisinants, surtout de la Norvège qui bien qu'active dans les pays Baltes n'est pas un État riverain de la mer Baltique et est donc davantage concernée par la seconde zone de tension que par la première. Si tension il y avait, pour la Russie, la région nordique représentait, paradoxalement, l'une des plus stables de toutes les zones bordant ses frontières. Ainsi, en 1997, Moscou reconnaissait que son flanc « occidentalo-septentrional » était le plus sûr ; les risques de confrontation, dans la région, étant nuls[3]. Pour les pays Baltes et nordiques, les incertitudes stratégiques liées à la Russie, néanmoins, imposaient une coopération entre tous les acteurs de la région et même, ceux qui géographiquement n'y appartiennent pas, comme l'UE, les États-Unis, voire l'OTAN.

---

1 Vincent Simoulin, *La coopération nordique,* Paris, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, 1999, p. 233.

2 Nathalie Blanc-Noël, « Introduction », *in* Nathalie Blanc-Noël (dir.), *La Baltique ..., op. cit.,* p. 24.

3 Dmitri Trenin, « A Russian Perspective », *in* Dmitri Trenin/Peter van Ham, *Russia and the United States in Northern European Security,* Helsinki/Bonn, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°5, 2000, p. 29.

E) L'outil géopolitique

Selon l'optique géopolitique, les États étant par nature tributaires de leur localisation géographique, des caractères du territoire qu'ils occupent et de leur environnement, l'aspect physique commande mécaniquement des considérations stratégiques. Si l'espace n'est pas en lui seul un élément déterminant du comportement des acteurs, il n'en reste pas moins qu'il a créé de nombreuses situations de coopération, mais aussi de conflits et de rivalité de puissance. Ce n'est d'ailleurs peut-être pas une coïncidence si la notion de « géopolitique » est née dans le contexte scandinave de la rupture, en 1905, de l'Union entre la Suède et la Norvège. Rudolf Kjellén souhaitait voir son pays devenir une puissance dans la région baltique et s'inquiétait de la menace que représentait l'empire russe dans le Nord de l'Europe. Il estimait, non seulement, que l'union avec la Norvège était nécessaire pour la préservation du royaume suédois[1] mais aussi qu'une alliance avec les pays occidentaux, puis la seule Allemagne, s'avérerait capitale pour prévenir une invasion russe[2]. Aussi contestées que furent ses théories, il importe, vue leur situation géographique, les pays nordiques, partageant avec les pays Baltes une conscience politique commune de la dimension spatiale de leur environnement stratégique, l'espace les prédispose de toute façon à jeter un regard géopolitique sur leur sécurité.

Nous avons précédemment vu que les options stratégiques des pays Baltes, du fait de leur qualité de petit État, sont d'autant plus étroites qu'ils sont situés dans un environnement géostratégique caractérisé par l'asymétrie de la puissance. Les modes de régulation des rapports entre les pays Baltes et la Russie s'agencent dans un cadre résolument géopolitique. La géopolitique peut être utilisée ici comme base de justification d'objectifs étatiques, à savoir le choix par les pays Baltes, de la neutralité et ou des alliances, et cela afin de parer à la problématique de la disparité de la puissance. Si l'environnement des pays Baltes prescrit leurs options stratégiques, c'est parce que leur positionnement géographique leur impose d'enchâsser l'expression de leur puissance et de leur identité dans une conscience politique de l'espace. Pour les pays Baltes, c'est effectivement leur proximité immédiate avec la Russie qui dicte le choix de leurs options stratégiques. Pour cette dernière, la contraction de son

---

[1] On rappellera que vers la fin des guerres napoléoniennes, la Suède qui avait dû se séparer de la Finlande au profit de la Russie tsariste avait « gagné » en compensation la Norvège au détriment du Danemark. L'Union suédo-norvégienne qui battait déjà de l'aile dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle fut dissoute en 1905 lorsque le *Storting* vota la séparation, approuvée par un plébiscite en Norvège et consacrée par le traité de Karlstad.

[2] *Stormakterna* (1ère édition 1905, traduit en français par *Les Grandes puissances*).

territoire lui a imposé une cruelle relecture de ses intérêts de sécurité dans la région. La conjugaison de la sécurité et de l'identité des États baltes a directement des conséquences dans une région où traditionnellement – et même pendant la période soviétique –, la Russie a conservé cette perception de la région de la mer Baltique comme une ligne de front contre l'expansion occidentale, incarnée successivement par le *Drang nach Osten* allemand[1] et les « plans agressifs » de l'OTAN.

En Russie, la conscience politique de l'espace, initiée par Pierre le Grand dès le XVIII^{ème} siècle[2] demeure et demeurera une constante dans la politique de ses dirigeants. La perception qu'a la Russie de l'espace baltique, effectivement, a toujours été influencée par des considérations sécuritaires. Les terres jouxtant cette mer ont longtemps été, dans l'histoire russe, des zones d'interaction, que ce soit sous une forme pacifique ou par l'intermédiaire de confrontations, entre la Russie et le monde extérieur. Cette région fut un théâtre de conquêtes, avant que Pierre le Grand, en s'assurant enfin la domination de ces terres, n'ouvrît en 1703 cette fameuse fenêtre sur l'Europe que devait être Saint-Pétersbourg. Les dirigeants soviétiques, durant la Guerre froide, percevaient l'Europe du Nord comme une région d'une importance stratégique extrême dans l'idée d'une confrontation militaire globale avec l'Ouest. Les successeurs russes, avec la disparition de cette menace directe, se sont retrouvés dans une situation tout à fait inédite ; les élites politiques à Moscou ont mis du temps à accepter l'idée de l'élargissement de l'OTAN. Les représentations géopolitiques que se fait la Russie de sa sécurité expliquent, dans une certaine mesure, l'idée selon laquelle l'expansion de l'OTAN à l'Est allait réduire son espace stratégique, la renvoyant ainsi à une cruelle relecture de son identité géographique d'autant plus que privée de l'espace maritime adjacent aux côtes des pays Baltes, son contrôle sur la mer Baltique se réduirait désormais comme une peau de chagrin. Depuis la fin de l'URSS, elle est effectivement composée de deux régions distinctes : la lucarne Pétersbourgeoise dans le fond du golfe de Finlande, la côte nord étant finlandaise et la côte sud estonienne, et l'enclave de Kaliningrad, entre la Pologne et la Lituanie. Si, comme l'estime Chris Patten, ancien commissaire européen aux relations extérieures, « *la Russie est incontestablement européenne, sans être occidentale.* (…) *Ni l'histoire, ni la géographie ne*

---

[1] Il s'agit d'une expression allemande signifiant « poussée vers l'Est » et qui désignait le processus d'expansion germanique initié dès le milieu du XIII^{ème} siècle.

[2] Gérard Chaliand, « Le testament de Pierre le Grand », *in* Gérard Chaliand (dir.), *Anthologie mondiale de la stratégie*, Paris, Robert Laffont, 1990, pp. 680-682. C'est durant la Grande Guerre du Nord qui vit s'affronter, entre 1700 et 1721, la Suède à une grande coalition comprenant notamment la Russie, que cette dernière entreprit la construction de Saint-Pétersbourg. Le Traité de Nystad (1721) consacre l'avènement de la Russie comme une puissance baltique et européenne.

donnent à la Russie la possibilité d'être les deux à la fois. Ou plutôt de n'être que les deux à la fois »[1], l'élargissement de l'OTAN à l'Est, et surtout aux États baltes, renvoyait la Russie à une interrogation de puissance sur fond d'identité : a-t-elle toujours les moyens de ses « ambitions baltiques » ?

Les Russes ont depuis longtemps regardé leur flanc « septentrionalo-occidental » comme étant, géographiquement, historiquement, politiquement et culturellement, leur « fenêtre » sur l'Europe. La Grande Encyclopédie soviétique rapportait les propos d'Ivan IV le Terrible qui avait déjà tenté lors de la Guerre de Livonie (1558-1582) de donner à son pays une partie de la côte de la mer qui s'appelait alors « mer des Variagues » ; « *La question de la Baltique orientale (*pribaltiki*) avait une importance décisive pour les destinées historiques de la Russie ; de cette question dépendait la question si la Russie "entrerait dans le système des États européens ou pas"* »[2]. Il est vrai que la mer Baltique fut, de tout temps, considérée comme la route naturelle pour rejoindre l'Europe à la Russie. Cette vision de la « Russie européenne » se manifesta de manière particulièrement saillante alors que Pierre le Grand décidait de transférer la capitale impériale de Moscou à Saint-Pétersbourg. Le contrôle de la fenêtre baltique et l'ouverture du pays à l'Occident, selon le souverain russe, constituaient les deux faces d'une même médaille. Seule la maîtrise de la Baltique lui permettra de s'assurer un accès direct par terre ou par mer aux sources vives de la civilisation politique et matérielle de l'Europe moderne[3]. La poussée territoriale russe vers la mer Baltique s'expliquait donc par la volonté du pays de se frayer une fenêtre maritime sur le monde occidental pour disposer d'ouvertures portuaires. Si le recouvrement de l'indépendance des pays Baltes, la dissolution du Pacte de Varsovie et l'éclatement de l'URSS ont radicalement changé le panorama stratégique de la région, les préoccupations stratégiques de la Russie demeurent identiques. Ses deux « fenêtres » sur la mer, en l'occurrence Saint-Pétersbourg et une centaine de kilomètres de côte au fin fond du golfe de Finlande, et Kaliningrad, ne lui permettent plus de pérenniser ses ambitions ancestrales de contrôle de la région. Pour la Russie, durant la première moitié de la décennie 1990, bien que la Baltique et l'Europe septentrionale ne soient

---

1 Cité par André Brigot, « Les limites géographiques et politiques de l'Europe », *in* Jean Klein/Patrice Buffotot/Nicole Vilboux (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense*, Paris, Economica, ISC, 2003, p. 81.

2 Arnolds Spekke, *La Lettonie et le problème baltique. Esquisse d'histoire récente*, Paris, 1953, p. 5.

3 Sur la genèse de Saint-Pétersbourg, on se référera à la très intéressante thèse de Céline Bayou, *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie,* INALCO, sous la dir. de George Sokoloff, soutenue le 12 décembre 2003, et plus particulièrement les pages 35 à 46.

pas officiellement rangées dans les « priorités stratégiques » du pays[1], force est de constater que face à la contraction de son territoire (ce que les Russes ont conservé de la région est légèrement supérieur à ce qu'ils possédaient durant le règne d'Ivan le Terrible !), le choc psychologique lié à la perte de l'Empire soviétique, couplé au traumatisme stratégique, quand, faisant contre mauvaise fortune, bon cœur, elle avait dû accepter le recul vers l'Est de ses frontières nationales, en même temps que la perte de son glacis protecteur, ne favorisèrent pas le dialogue avec les pays Baltes.

On ne peut donc saisir les relations de puissance, d'hostilité, mais aussi de coopération, entre la Russie et les pays Baltes sans les conceptualiser dans l'espace, la position géostratégique de ces derniers se trouvant alternativement entre deux puissances et à la bordure de l'une d'entre elles. En reprenant la distinction faite par Trygve Mathiesen qui différencie l'État tampon de l'État bordure – le premier étant « *un petit État indépendant se situant entre deux États plus puissants, habituellement rivaux* »[2], le second pouvant se définir comme un État « *se situant le long des frontières de grandes puissances et inclus dans leur périmètre de défense, sans se trouver entre deux puissances* »[3] –, Efraim Karsh note que « *plus la localisation géostratégique de l'État est périphérique, meilleures sont ses chances de survie nationale* (…) [La] *combinaison entre une attractivité stratégique mineure et un coût élevé d'occupation constitue peut-être le meilleur des mondes possibles pour tout petit État. La seule exception partielle est le statut de l'État bordure, l'État situé le long des frontières d'une grande puissance et venant à l'intérieur de son paramètre de défense alors qu'il n'est pas situé entre deux grandes puissances* (…) *contrairement à un État tampon, un État bordure n'a pas le privilège de choisir entre deux camps concurrents qui s'opposent. Situé dans la sphère d'influence d'une grande puissance mais en l'absence d'une autre puissance qui servirait de contre-balancement, il doit trouver un* modus vivendi *effectif avec la grande puissance accolant à son territoire. Paradoxalement, d'une certaine mesure, il se*

---

1 Ainsi, selon le *Concept de Sécurité de la Fédération de Russie*, publié en 1993, cette région – en tant que pays membres de l'Europe – était classée en cinquième position, sur une liste de quinze priorités. L'Europe est après la CEI, la maîtrise des armements et la sécurité internationale, les réformes économiques et les États-Unis et est avant la région Asie Pacifique, l'« Est proche » et l'Amérique latine. Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, « Kontseptsiya Vneshney Politiki Rossiyskoy Federatsii », [The Foreign Policy Concept of the Russian Federation], *Diplomaticheskiy Vestnik*, janvier 1993, pp. 3-23. Cité par Alexander Sergounin, « The Russia Dimension », *op. cit.*, p. 17.

2 Trygve Mathiesen, *The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers*, Oslo, Universitetsforlaget, 1971, p. 107.

3 *Ibid.*, p. 84.

peut que le modus vivendi *inclut l'adoption d'une politique de neutralité, alternative déniée à l'État tampon* »[1].

Peter van Ham remarque justement que « *pendant des siècles, la Russie et l'Allemagne ont à maintes reprises férocement rivalisé dans les pays qui se situent entre elles. Elles les ont occupés à plusieurs reprises pour des objectifs géopolitiques, en faisant d'eux des vassaux politiques, les incorporant dans des grands empires ou les érigeant en zones stratégiques tampons* »[2]. Or c'est justement en se basant sur l'hypothèse que les pays Baltes ont successivement occupé la fonction d'État tampon jusqu'en 1945, puis celle d'État bordure, durant la période partant de la reconquête de leur indépendance jusqu'à leur adhésion à l'OTAN, et enfin, sûrement de nouveau celle d'État tampon, nous pouvons indéniablement affirmer que c'est la situation géopolitique des États baltes qui dicte leurs options stratégiques :

- durant l'entre-deux-guerres, alors qu'ils occupaient la fonction d'États tampons dans un environnement stratégique majeur entre l'Ouest et la Russie soviétique, le choix certes tardif[3], de l'adoption d'un statut de neutre fut balayé d'un revers de la main par Moscou et Berlin ;
- entre la restauration de leur indépendance et leur adhésion à l'OTAN et à l'UE, devenus États bordures de la Russie, ils ont refusé le *modus vivendi* avec cette dernière (celui qui aurait abouti à une adoption de la neutralité) et cherché à contrebalancer son influence en postulant aux deux organisations ;
- depuis 2004, s'ils occupent certes une fonction qui ressemble à celle d'États tampons entre l'Ouest et la Russie, leur appartenance à l'OTAN et à l'UE, toutefois, leur permet d'échapper aux contraintes inhérentes de ces mêmes États tampons.

---

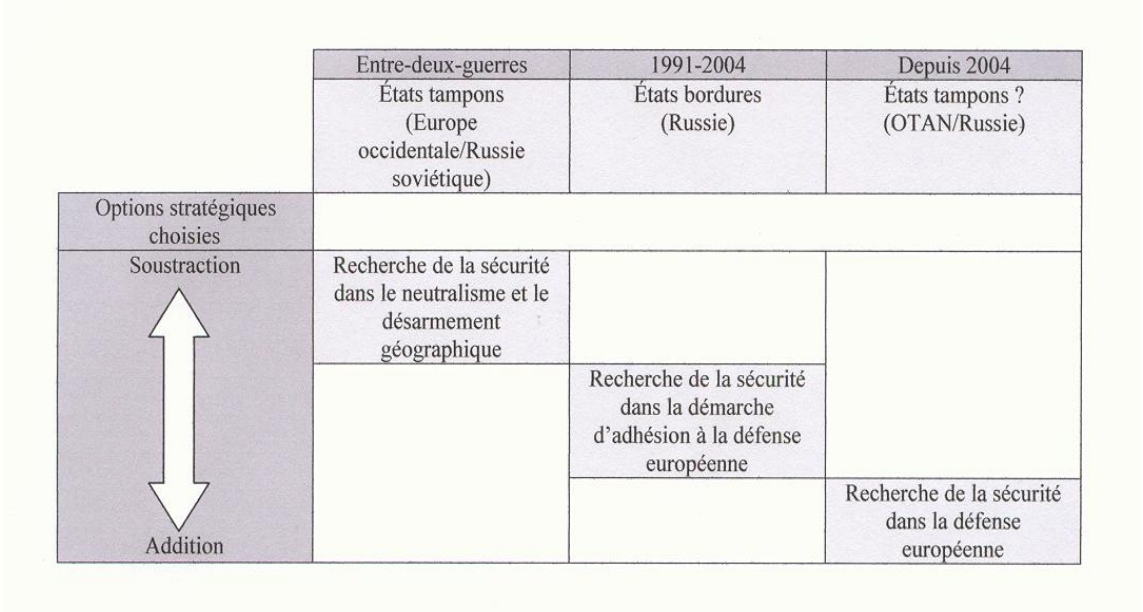
1 Efraim Karsh, *Neutrality and Small States,* New York/Londres, Routledge, 1988, pp. 81-83.

2 Peter van Ham, « The Baltic States and Zwicheneuropa : "Geography is Destiny ?" », *International Relations,* vol. 14, n°2, août 1998, p. 47.

3 Comme nous le verrons, la diplomatie des Baltes, durant l'entre-deux-guerres, tendait à la neutralité. Ce ne sera qu'à la fin des années 1930 que les trois États baltes adoptèrent officiellement un statut de neutre.

Encadré n°2

Les pays Baltes, États tampons et États bordures, et leurs options stratégiques



Pour parer à l'« hypersensibilité » de leur situation géographique, la stratégie des États baltes fut donc différente selon les époques : durant l'entre-deux-guerres, ils se retrancheront derrière une stratégie de soustraction, c'est-à-dire un neutralisme, stratégie en partie mimée sur celle des pays nordiques, tandis qu'après la restauration de leur indépendance, au tout début de la décennie 1990, ils miseront sur une stratégie d'addition tous azimuts. Nous définirons la notion de soustraction comme étant la volonté des États de pratiquer le désarmement géographique, c'est-à-dire de « zoner » certains espaces terrestres, maritimes et ou aériens qui leur sont contigus en les « neutralisant » ou en les démilitarisant ou bien de se soustraire à la formation d'alliances, tandis que celle d'« addition », inversement, correspond à la volonté de participer le plus activement possible aux équilibres stratégiques en cherchant l'insertion dans le système[1]. Selon le professeur Serge Sur : « *Une question majeure est généralement pour eux* [les petits États] *celle de leur sécurité. Leur dimension territoriale, leur situation géopolitique, leur état démographique, leur faiblesse militaire ne leur permettent pas de l'assurer par eux-mêmes. Ils sont objectivement vulnérables, ou dépendants à cet égard. Deux grands types de réponses sont possibles : la soustraction, qui consiste à se*

[1] Voir Matthieu Chillaud, *Territorial Disarmament in Northern Europe. The epilogue of a success story?,* Solna, SIPRI Policy Paper n°13, août 2006, 62 pages.

mettre à l'écart des vicissitudes extérieures. (…) *L'autre formule, l'addition, est celle des alliances, l'appui sur un groupement plus solide animé par une ou des grandes puissances »*[1].

Le désarmement et la géographie sont ici intimement liés ; « *le territoire, l'espace, restent des données très pertinentes. Ils jouent un rôle important dans la diplomatie et la négociation du désarmement.* (…) *l'approche géopolitique conduit souvent la politique des États en matière de désarmement. L'espace est un facteur important, parfois essentiel, dans la diplomatie du désarmement* » remarque ainsi Jean-François Guilhaudis[2]. Pendant très longtemps, le désarmement, conçu comme une sanction, fut celui imposé au vaincu d'une guerre. Or, dans le cas des pays Baltes, le désarmement géographique fut davantage conçu comme un moyen de parer aux vertus stratégiques de leurs espaces géographiques ; leur instrument privilégié consista donc, autant que faire se peut à neutraliser et/ou à démilitariser. D'après J. H. Marshall Cornwall, à qui l'on doit l'une des premières études exhaustives sur ce concept, le désarmement géographique peut se définir comme « *la restriction ou l'interdiction d'armements et de forces armées dans des zones territoriales bien définies* »[3]. Les deux grandes variantes du désarmement géographique sont la démilitarisation et la neutralisation. La démilitarisation, d'après Jean Salmon, est une « *mesure consistant à interdire sur une zone géographique déterminée la présence de forces et d'installations militaires, toute manœuvre militaire ou l'essai d'armes de toute sorte. Cette mesure peut éventuellement entraîner la destruction des ouvrages militaires existants* »[4]. Elle interdit donc d'introduire ou d'entretenir des forces armées, ou d'édifier des fortifications ou des ouvrages militaires et cela en vue de prévenir les conflits. La démilitarisation implique qu'il n'y ait aucune fortification ou de structure militaire permanente sur le territoire visé, encore qu'il soit possible qu'une défortification soit aussi prévue dans le traité auquel cas les effets de ce derniers seraient rétroactifs (destruction des installations militaires) alors que la démilitarisation *stricto sensu* aurait un objectif préventif (aucune installation militaire ne pourra y être construite). Son objectif est de soustraire le territoire au théâtre d'un conflit armé. Quant à la neutralisation, elle peut se définir comme étant la « *situation de certains territoires, espaces ou localités, détroits ou canaux internationaux, ou de certaines installations ou catégories de personnes*

---

1 Serge Sur, *Relations internationales*, *op. cit.*, p. 277.

2 Jean-François Guilhaudis, « Désarmement et territoire », *Cultures et conflits*, n°21/22, 1996, p. 268 et p. 275.

3 J. H. Marshall Cornwall, *Geographic Disarmament. A Study of Regional Demilitarization*, Londres, Oxford University Press, 1935, préface, p. 5.

4 Jean Salmon (dir.), « Démilitarisation », *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 318-319.

qui, en cas de conflit armé, doivent être tenus à l'écart des hostilités, ou acte par lequel un tel régime est établi »[1]. La neutralisation vise donc à soustraire une zone aux conséquences de l'état de guerre, en l'interdisant aux opérations militaires.

La seconde forme de soustraction, après celle du désarmement géographique, est la neutralité. Parmi la myriade de formes de neutralité que le droit international positif reconnaît[2], c'est la neutralité permanente qui nous intéresse ici. Elle implique que l'État ait choisi de ne participer à aucun conflit, où qu'il ait lieu et quels que soient les belligérants. Selon Efraim Karsh, la neutralité permanente peut être définie comme « *un non-alignement continuel en temps de paix, ouvertement destiné à la préparation du terrain pour la neutralité en temps de guerre* »[3]. Les États qui se réclament de la neutralité permanente, par ailleurs, recherchent à obtenir de la part des autres puissances une reconnaissance explicite ou implicite de la crédibilité de leur statut. L'objectif de l'État neutre est de ne pas se placer dans une situation telle qu'il ne lui soit pas possible de rester neutre au moment d'un conflit. Afin d'assurer à sa neutralité une certaine crédibilité, l'État neutre, en temps de paix, doit mettre tout en œuvre pour de pas être entraîné dans un conflit. Généralement stigmatisée par les grandes puissances, la neutralité, pour être effective, doit être légitime. Or, pour être légitimée, elle doit offrir aux grandes puissances plus d'avantages que d'inconvénients, sinon elle se verra niée en cas de conflit.

Le second mode de régulation de la puissance, pour les petits États, est donc la diplomatie de l'addition, en l'occurrence l'adhésion aux alliances militaires. Il s'agit d'un accord qui unit les puissances dans un intérêt commun. Une alliance militaire a pour mandat de renforcer la sécurité des États qui y participent et de promouvoir leurs intérêts ; elle fonde un accord qui unit des puissances dans un intérêt politique commun. Dans sa plus stricte définition, elle est centrée sur la notion d'engagement d'assistance au cœur de l'accord conclu entre les partenaires. L'influence au sein d'une alliance n'est pas toujours proportionnelle à la force de l'État membre. Ainsi, les petites puissances verront leur influence décuplée par leur simple appartenance à l'alliance ; elles peuvent compter sur l'engagement du plus fort, qui ne

---

1 Jean Salmon (dir.), « Neutralisation », *ibid.,* p. 737.

2 Le *Dictionnaire de Droit international public* dirigé par Jean Salmon identifie ainsi une dizaine de formes de neutralité : la neutralité absolue ou parfaite, la neutralité qualifiée, la non-belligérance, la neutralité armée, la neutralité humanitaire, la neutralité qualifiée ou différentielle, la neutralité bienveillante, la neutralité permanente ou perpétuelle et la neutralisation. Jean Salmon (dir.), *Dictionnaire de Droit international public*, *op. cit.*, pp. 738-740.

3 Efraim Karsh, *op. cit.,* p. 27.

peut accepter la défaite de son partenaire plus faible. Dans un contexte de compétition entre alliances, en outre, les grandes puissances comptent sur tous les membres, aussi petits soient-ils, de leurs alliances respectives. Au nom de la sécurité collective, celui qui s'attaquerait à un membre de l'alliance, aussi petit soit-il, aurait affaire à tous ; Serge Sur parle de « *prévention de la stratégie de l'artichaut* »[1]. De plus, les petites puissances, comme le note Bruno Colson, misent sur la pérennité des alliances plutôt que sur le changement. Il n'en sera pas forcément de même pour les puissances moyennes qui, si leurs intérêts l'ordonnent, essaieront de changer ou de transformer l'alliance[2]. L'intérêt, pour les petites puissances, d'adhérer à une alliance se trouve, de même, dans l'identification, tacite ou explicite, de l'ennemi. Si la désignation explicite de l'ennemi serait en contradiction avec le droit international positif (la nomination de l'agresseur virtuel serait contraire à la règle d'interdiction de recours à la force édictée par les Nations unies), il n'en aurait pas moins une vertu dissuasive. À une protestation éventuelle de l'« hypothétique agresseur », les petites puissances peuvent répondre que l'alliance à laquelle elles appartiennent n'est pas dirigée contre lui. La zone de délimitation géographique des compétences de l'alliance constitue, en outre, un autre avantage pour les petites puissances dans la mesure où elles seront certaines que la sanctuarisation de l'espace géographique, dans laquelle l'alliance est compétente, se limitera à leurs seuls intérêts. Pour les petites puissances, enfin, les alliances les meilleures restent celles où un « super État » domine les autres ; il s'agit des alliances asymétriques. Pour elles, l'hégémonie unipolaire des États-Unis dans l'OTAN est ainsi perçue comme un facteur de stabilisation, le seul prix à « payer » étant un alignement politique quasi automatique sur Washington.

IV) La notion d'architecture européenne de défense et de sécurité, retenue dans l'étude

L'objet de notre thèse concerne les pays Baltes dans le cadre de l'architecture européenne de sécurité et de défense. Cette dernière désigne la volonté des États d'édifier un système européen, dès le début des années 1990, basé sur le concept de réseau institutionnel à savoir l'entrecroisement des actions des différentes organisations de sécurité et de défense en Europe. La déclaration finale de Rome de l'OTAN sur la paix et la coopération le 7 et 8 novembre 1991 ne souligne-t-elle pas qu'« *aucune institution ne pourra, à elle seule, relever*

[1] Serge Sur, *Relations internationales*, *op. cit.*, p. 464.

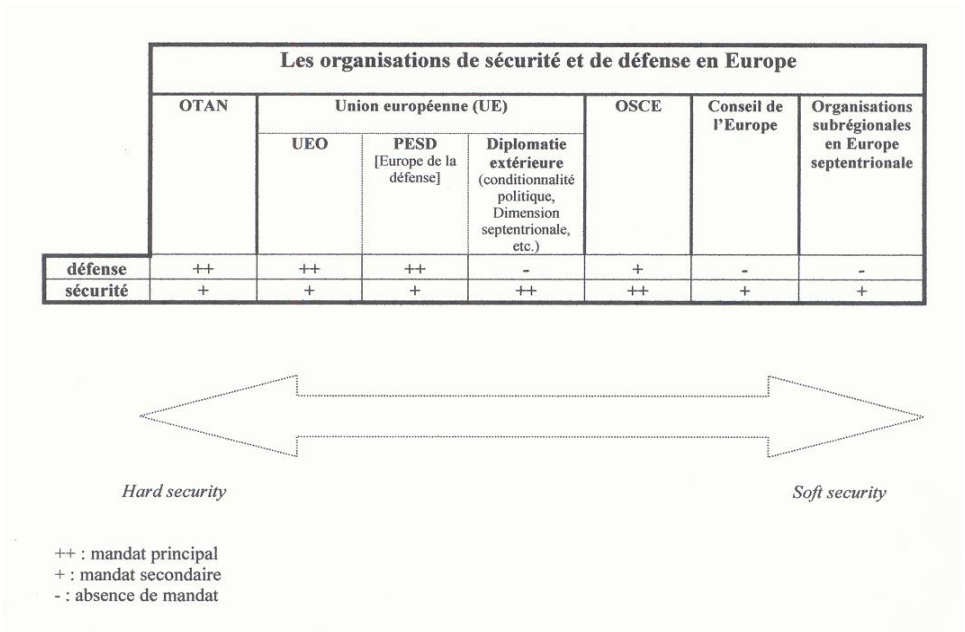
[2] Bruno Colson, *Europe : repenser les alliances,* Paris, Bibliothèque Stratégique, ISC, Economica, 1995, p. 82.

tous les défis qui se présenteront dans cette nouvelle Europe ; il faudra, pour cela, l'interaction d'un ensemble d'institutions »[1]. L'Alliance atlantique reconnaît ainsi que face aux nouveaux défis, les institutions qui s'occupent de la sécurité européenne sont complémentaires, interdépendantes et en interaction. L'entrecroisement des compétences de chacune de ces organisations devait donc déboucher sur l'édification d'une architecture de sécurité et de défense européenne. Victor-Yves Ghébali note que c'est à partir des Accords de Dayton[2] (1995) dont la mise en œuvre nécessitait l'action de toutes les organisations européennes, que cette architecture fonda ses bases[3].

Face à la difficulté de scinder les concepts de « défense » et de « sécurité », nous avons délibérément choisi d'associer les deux expressions. Il existe, en effet, des organisations européennes dont la vocation peut être soit de la sécurité (par exemple l'OSCE), soit de la sécurité et de la défense (par exemple l'OTAN ou l'UE/PESD).

Encadré n°3

L'architecture européenne de sécurité et de défense



1 Communiqué final, *Déclaration de Rome sur la Paix et la Coopération, Publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord,* Conseil de l'Atlantique Nord, Rome, 7-8 novembre 1991 (http://www.nato.int/docu/commf/c9111071.htm - dernière consultation 9 mai 2005).

2 Du 1er novembre au 21 novembre 1995, dans la base aérienne de Wright-Patterson, près de Dayton, aux États-Unis, se déroulèrent des négociations visant à mettre fin à la guerre qui ravageait depuis trois ans l'ex-Yougoslavie. Les principaux participants étaient les présidents serbe, croate et bosniaque ainsi que le négociateur américain Richard Holbrooke. Les accords de Dayton prévoyaient une partition de la Bosnie-Herzégovine à peu près égale entre la Fédération de Bosnie-Herzégovine (croato-bosniaque) et la Republika Srpska (bosno-serbe), ainsi que le déploiement d'une force de paix multinationale.

3 Victor-Yves Ghébali, « La sécurité européenne : état général des lieux depuis la fin de la guerre froide », *Relations internationales*, n°125, hiver 2006, p. 21.

Le concept de sécurité militaire (*hard security*) est étroitement associé à la notion de sécurité collective et de défense territoriale ; en cas d'agression militaire d'un État membre, en principe, les autres États se porteront à son secours avec des moyens eux aussi de type militaire. C'est cette logique qui avait prévalu durant la Guerre froide, époque durant laquelle la distinction entre les concepts de sécurité et de défense était évidente car il s'agissait de notions adaptées au système international. Or, il ressort des débats paradigmatiques contemporains que la frontière entre les deux notions est désormais bien moins certaine. Se penchant sur les définitions respectives des notions de sécurité et de défense, Amaya Bloc-Lainé souligne ainsi qu'« *on assiste à un élargissement abusif de la notion de sécurité* (…) [et] *à une dissociation de plus en plus manifeste entre la dimension de sécurité de la politique étrangère et les aspects plus proprement liés à la défense* »[1]. Ce que semble confirmer Hervé Coutau-Bégarie lorsqu'il affirme qu'« *aujourd'hui, la défense est devenue la référence standard de la pratique des États. La sécurité est, aux yeux du plus grand nombre, indissociable de la défense* ; *le discours dominant ne voit plus de différence entre les deux notions, alors que leurs logiques sont différentes. La défense est fondamentalement militaire, la sécurité est une préoccupation qui touche tous les secteurs de la vie sociale. La défense repose sur la force, facteur objectif* (…), *la sécurité repose sur des facteurs plus subjectifs* »[2]. Force est donc de conclure à l'hybridité des expressions « défense » et « sécurité ». Nicole Gnesotto, en analysant l'évolution du concept de défense, ajoute que « *C'est la notion même de défense, dont on a vu qu'elle était au cœur des projets et des échecs de l'Europe politique, qui subit de plein fouet le choc d'un monde postcommuniste. Pour la première fois dans l'histoire moderne de l'histoire, la légitimité de la défense – qu'elle soit exercée dans un cadre national ou en alliance avec d'autres États – n'est plus fondée sur la protection des territoires nationaux* (…) *la disparition de toute menace d'agression contre les territoires européens, mais aussi américain, va totalement inverser les priorités de la défense : moins d'urgence pour les tâches de sanctuarisation* (…) *priorité accrue chez les autres d'un minimum de stabilité* »[3]. Ne parler que d'« Europe de la défense »[4], et non pas d'« Europe de

---

[1] Amaya Bloc-Lainé, « Le binôme sécurité-défense dans l'Europe de l'après-guerre froide », *Défense nationale*, juillet 1996, p. 17.

[2] Hervé Coutau-Bégarie, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, ISC, Bibliothèque stratégique, 1999, p. 48.

[3] Nicole Gnesotto, *La puissance et l'Europe,* Paris, Presses de Sciences Po, La collection du citoyen, p. 43.

[4] L'expression « Europe de la défense » est communément utilisée depuis le Conseil européen de Cologne en juin 1999 pour désigner le processus amorcé par l'UE. Elle se présente à cet égard comme un synonyme de « PE(C)SD ».

la sécurité » (dans le sigle « PESD », les expressions « sécurité » et « défense » se côtoient) donne l'impression que l'UE ne tient pas, du moins explicitement, à s'octroyer des compétences trop larges.

Il existe donc une ambiguïté dans le vocabulaire utilisé pour désigner la vocation stratégique de la PESD, dont on dit aussi qu'elle fait de la *soft security*. Cette notion est entrée en usage à partir de la fin des années 1980 à la suite de la publication de l'ouvrage de Joseph Nye *Bound to Lead – The Changing Nature of American Power*[1] dans lequel l'auteur affirme que la possibilité d'exercer un « *pouvoir sans recours à la force* » (*soft power resources*) a ainsi caractérisé l'attitude des États-Unis sur la scène internationale ; ce « pouvoir doux » désigne la capacité à rallier, plutôt que confronter, les gens ou, par extension, les États. Il estime que l'exercice de la puissance brute (« *hard power* ») est désormais beaucoup plus coûteux que l'exercice de la puissance douce (« *soft power* ») par laquelle une nation, ou un ensemble de nations, parvient à faire partager ses options à travers l'acceptation d'un ensemble de valeurs allant de l'attirance culturelle à l'idéologie. Ce « pouvoir d'attraction » repose avant tout sur un système de valeurs qui légitime les objectifs diplomatiques d'une nation. Il s'agit là d'ailleurs d'une conception extensive de la sécurité qui fut souvent celle qui a caractérisé les politiques de l'UE, ses outils combinant des aspects politiques, économiques et financiers et non proprement militaires[2].

Ainsi, l'UE, en engageant une nouvelle forme de sécurité par le jeu de ses élargissements successifs, par l'institution d'un partenariat avec la Russie et surtout par la création des missions de Petersberg[3] fut présentée comme l'archétype de l'organisation de *soft security*, dont l'une des composantes essentielles est la sécurité démocratique. Elle s'est ainsi démarquée, de plus en plus, de sa seule vocation économique en établissant un certain nombre de critères politiques préalables à l'entrée des candidats. Il s'agit d'un concept lancé au

---

1 Joseph Nye, *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent*, Nancy, PUN, 1992. [Traduit de *Bound to Lead – The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990].

2 Amaya Bloc-Lainé, « L'Union européenne et la "soft security" : les attributs de la puissance civile », *Annuaire français de relations internationales 2000*, Bruxelles, Bruylant, p. 28.

3 Le 19 juin 1992, lors du Conseil de l'UEO, les ministres européens de la défense adoptent la « déclaration de Petersberg », au terme de laquelle trois missions sont nouvellement assignées à l'organisation européenne : les missions humanitaires, les missions de maintien de la paix et les missions de force de combat pour la gestion des crises. Salué par les États-Unis, le nouveau rôle opérationnel de l'UEO reste, néanmoins, étroitement articulé autour de l'Alliance atlantique. Les missions de Petersberg furent, ensuite, intégrées dans le traité d'Amsterdam suite au mémorandum suédo-finlandais du 25 avril 1996.

Sommet de Vienne de 1993 et repris dans la Déclaration du 9 octobre de la même année[1] qui assigne au Conseil de l'Europe la création sur le continent d'un « *vaste espace de sécurité démocratique* »[2], fondé sur une communauté de valeurs, préalables indispensables à la sécurité « *à savoir la démocratie pluraliste et parlementaire, l'indivisibilité et l'universalité des droits de l'homme, l'état de droit et un héritage culturel commun enrichi par sa diversité* »[3]. Le Sommet de Vienne entendait insister aussi sur la nécessaire coopération européenne, basée sur ces valeurs, afin d'établir un climat de confiance à travers le continent, cette action pouvant tout à la fois prévenir des conflits et aider à trouver des solutions aux problèmes communs[4]. Le modèle démocratique qui s'est constitué dans les pays occidentaux s'articule autour d'un noyau dur de principes et de valeurs, tout en restant adaptable aux particularités nationales. Ce « modèle » est celui d'une démocratie parlementaire, respectueuse des droits de l'homme, soumise à la primauté du Droit, encadrant une société civile active. Il s'appuie sur une économie de marché, largement ouverte sur l'extérieur et tempérée par des correctifs de justice sociale[5]. Parmi les décisions arrêtées, on peut retenir la volonté affichée d'assurer la protection des minorités nationales, les États européens affirmant solennellement que ces dernières doivent être effectivement protégées et respectées et qu'il existe par là même un lien entre leur protection d'une part, et la sécurité et la stabilité en Europe, d'autre part.

Le glissement sémantique entre défense et sécurité est donc au cœur même de la vocation stratégique de la PESD mais aussi de celle de l'OTAN. La vocation originelle de cette dernière, en effet, est de fabriquer de la défense. Or ses différents concepts stratégiques adoptés dans la décennie 1990 montrent bien qu'elle entend faire aussi de la sécurité. Que

---

1 « *L'adhésion* (d'un nouvel État membre) *présuppose que l'État candidat ait mis ses institutions en conformité avec les principes de base de l'État démocratique soumise à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme. Les représentants du peuple doivent avoir été choisis par la voie d'élections libres et honnêtes, au suffrage universel. La garantie de la liberté d'expression, notamment des médias, la protection des minorités nationales et le respect des principes du droit international doivent rester à nos yeux des éléments déterminants dans l'appréciation de toute candidature. L'engagement de signer la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'accepter à brève échéance l'ensemble de ses dispositions de contrôle est également fondamental. Nous sommes résolus d'assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les États membres* ».

2 Daniel Colard, « L'Union européenne, laboratoire et modèle des nouvelles formes de la sécurité », *in* Yves Jeanclos (dir.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXI*ème *siècle,* Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 248.

3 Daniel Colard, « Le concept de "sécurité" dans l'après-Guerre Froide », *Arès*, vol. 18, n°42, mars 1999, p. 73.

4 Daniel Tarschys, « Le Conseil de l'Europe : renforcer la sécurité européenne par des moyens civils », *La Revue de l'OTAN*, vol. 45, n°1, janvier 1997, p. 5.

5 Catherine Lalumière, « Le Conseil de l'Europe dans la nouvelle architecture de l'Europe », *La Revue de l'OTAN*, vol. 40, n°5, septembre-octobre 1992, p. 9.

regroupe alors le mandat de la PESD ? Par l'expression « défense », les membres de l'UE, se sont mis d'accord sur les moyens de mettre en œuvre les « missions de Petersberg » qui recouvrent des aspects de sécurité mais avec un contenu davantage civil que militaire. Comme le précise François Heisbourg, si ces dernières impliquent une action militaire, soit coercitive (rétablissement de la paix), soit pacifique (maintien de la paix), elles ne couvrent ni la défense nationale au sens traditionnel du terme (recours aux moyens militaires pour assurer l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un État au prise à une menace militaire), et encore moins la défense collective (garanties mécaniques d'assistance réciproque en cas de menace extérieure contre l'un deux)[1]. La volonté d'émancipation de l'UE en matière de défense ne remet pas en cause la compétence stratégique de l'OTAN ; en cas d'agression de type article 5, la prééminence de cette dernière n'est *a priori* pas contestée. C'est seulement dans le domaine de la gestion de crises que les Européens veulent acquérir une autonomie de décision et des capacités accrues. Le Conseil européen d'Helsinki insiste ainsi sur les compétences primaires de l'OTAN, puisqu'il s'agit de « *développer une capacité de décision autonome et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales* »[2]. L'Union ne se propose donc pas d'assumer la défense de ses membres contre une agression éventuelle. Il s'agit pour elle de développer une capacité civilo-militaire chargée d'intervenir afin de stabiliser. Ainsi, selon Dominique David, « *L'Union explique qu'elle se dote des moyens qui correspondent à sa volonté. Mais quelle volonté, au juste ? Pas celle de se défendre entre Européens. La défense des Européens n'est pas une défense européenne. Elle demeure du ressort des appareils militaires nationaux et de l'Alliance atlantique. Il s'agit d'ajouter aux défenses nationales et à cette défense collective atlantique une autre dimension, qui apparaît de plus en plus importante, celle de l'intervention extérieure de stabilisation* »[3]. Si on entend par « défense européenne » l'européanisation de la défense de l'Europe, force est donc de reconnaître l'ambiguïté de l'expression car il s'agit d'un concept bicéphale ; elle concerne non seulement l'OTAN mais aussi l'UE. La première organisation a des compétences de défense territoriale, la seconde des compétences de défense beaucoup plus restreintes, limitées à la gestion de crises. On parle d'ailleurs plus volontiers d'Europe de la défense, pour désigner le processus européen d'acquisition d'une ossature stratégique, que de défense européenne,

---

1 François Heisbourg, *Défense européenne : mise en œuvre,* Paris, Cahiers de Chaillot n°42, Institut d'Étude de Sécurité, septembre 2000, p. 2.

2 Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence, annexe IV.

3 Dominique David, *Sécurité : l'après-New York*, Paris, Presses de Sciences po, collection La bibliothèque du citoyen, 2002, p. 91.

encore que l'expression d'« Europe des armées » devrait être mieux appropriée car ce sont les États qui mettent à la disposition de l'UE des moyens militaires nationaux. Une autre ambiguïté réside dans l'acte de naissance de l'Europe de la défense ; dans une acceptation *lato sensu*, elle prend ses racines lors de la création de l'UEO, mais dans une acceptation davantage *stricto sensu*, elle concerne le processus amorcé par le sommet franco-britannique de Saint Malo[1].

Néanmoins, même s'il n'existe pas de garanties de sécurité explicites au sein de l'UE, celle-ci, en devenant une communauté, en fournit implicitement à ses membres. Ainsi, l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari, dans un discours prononcé en décembre 1995, déclarait qu'« *en tant que membre de l'Union européenne, la Finlande est membre d'une communauté de solidarité politique. Une menace contre un des membres est une menace directe contre l'ensemble de la communauté* »[2]. Si un État européen est agressé militairement par un État tiers, il serait inconcevable qu'il ne bénéficie pas de l'assistance politique de l'ensemble des pays européens. L'UE ne fait pas encore de planification comparable à celle de l'OTAN. La forme de cette protection sera donc circonscrite à une assistance davantage politique que militaire. L'Alliance atlantique a deux avantages par rapport à l'UE. Premièrement, par les garanties qui découlent de son article 5, elle fabrique de la défense telle que celle voulue par les pays candidats à l'OTAN. Deuxièmement, elle est dirigée par les États-Unis, unique puissance dans laquelle ces mêmes pays ont confiance.

L'OTAN tend donc à osciller entre sa vocation première de défense militaire et celle, plus récente, de sécurité sociétale. Au lendemain de la fin de la Guerre froide et de la dissolution du Pacte de Varsovie, pour l'OTAN, deux voies radicales semblaient ouvertes : la survie, puis l'élargissement horizontal et vertical, ou la substitution à l'alliance d'une nouvelle « défense européenne » et d'une nouvelle « architecture » de sécurité collective, à un moment où l'Europe voyait son continent libéré de toute fracture idéologique. La première option semblait l'emporter ; l'OTAN réussissait à trouver une nouvelle légitimité, amorcée alors par

---

[1] Le sommet franco-britannique de Saint Malo (3-4 décembre 1998) marque officiellement le revirement britannique en faveur d'une autonomie stratégique de l'UE. Esquissé, tout d'abord, lors du Sommet de Pörtschach (24-25 octobre 1998) au cours duquel le Premier ministre britannique accepte que l'Union se dote d'une capacité militaire, puis, lors du Conseil informel de Vienne le 4 novembre, à l'issue duquel les pays européens prennent la mesure d'une évolution de la position anglaise, le changement de stratégie de Londres intervient à Saint Malo.

[2] Cité par Peter van Ham, « The Baltic States and Europe. The Quest for Security », *in* Birthe Hansen/Bertel Heurlin (dir.), *The Baltic States in World Politics,* Surrey, Curzon Press, 1998, p. 25.

la Déclaration de Londres du 6 juillet 1990[1] et par celle de Rome du 13 novembre 1991, cette dernière adoptant le nouveau « *concept stratégique de l'Alliance* »[2]. Trois facteurs allaient militer pour une survivance de l'Alliance atlantique : tout d'abord, la volonté américaine de rester en Europe, puis le souhait des gouvernements et des opinions publiques d'Europe occidentale de préserver la présence atlantique et, surtout, la fascination exercée par l'OTAN sur les pays de l'Est. Ces trois facteurs seront d'autant plus importants que les Européens manquaient de cohésion pour transformer dans les faits la volonté politique amorcée par le traité de Maastricht pour une autonomie stratégique européenne. Le décalage entre le maintien d'une organisation et la disparition de ses objectifs initiaux a amené l'OTAN à entamer un délicat exercice d'adaptation aux nouvelles réalités transatlantiques qui s'est traduit par un processus complexe de redéfinition de ses missions, de sa nature et de ses structures. Afin de marquer l'adaptation de l'Alliance à la nouvelle donne stratégique, l'OTAN s'est ainsi vue octroyer, lors du Sommet atlantique de Rome des 7-8 novembre 1991, une nouvelle mission de prévention et de gestion des crises pouvant porter atteinte à la sécurité européenne, y compris hors zone. Dans le cadre de cette interprétation élargie des exigences de la sécurité, l'OTAN met à la disposition, mais sous contrôle, ses moyens et son expérience au profit de l'ONU et de l'OSCE. La rénovation de l'OTAN passe ensuite par l'élargissement de sa zone géographique, c'est-à-dire par l'intégration de nouveaux pays d'Europe centrale et orientale. Fortement sollicitée par certains des ex-pays membres du Pacte de Varsovie, l'OTAN a ainsi mis sur pied de véritables antichambres de l'Alliance, ces forums se concrétisant par une assistance militaire et technique dans le but d'« otaniser » les différentes armées des pays candidats, c'est-à-dire de les standardiser aux normes de l'OTAN. Le premier est le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), remplacé par le Partenariat pour la paix (PpP), dont la mission est d'assurer la sécurité du continent par la présence stabilisatrice de la puissance militaire américaine. Il doit, de même, répondre aux inquiétudes des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), tout en contenant les demandes de ces pays pour un élargissement de l'Alliance atlantique[3]. Effectivement, cela ne signifiait pas pour autant qu'une telle dynamique était une chose acquise : sans parler de l'hostilité ouverte de la Russie, les débats continuaient de diviser experts et responsables politiques au sein même des pays membres de

[1] Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council ("The London Declaration"), Londres, 6 juillet 1990. (http://www.nato.int/docu/basictxt/b900706a.htm - dernière consultation 24 juin 2006).

[2] The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Rome, 8 November 1991, (http://www.nato.int/docu/basictxt/b911108a.htm- dernière consultation 24 juin 2006).

[3] James Goldgeier, « NATO Expansion : The Anatomy of a Decision », *Washington Quarterly*, vol. 21, n°1, hiver 1998, p. 87.

l'Alliance, et notamment aux États-Unis. L'OTAN, pourtant, s'est s'élargie autant verticalement (modification radicale de la doctrine d'emploi des forces et transformation de sa nature d'alliance de défense collective en « sous-traitant » de l'ONU dans le domaine de la sécurité collective et du maintien de la paix) que horizontalement (intensification de la coopération avec les pays de l'Est avec la création le 20 décembre 1991 du Conseil de coopération nord-atlantique, du Partenariat pour la Paix en janvier 1994 et du Conseil de partenariat euro-atlantique le 29 mai 1997 qui remplace le COCONA).

Afin d'adapter l'Alliance aux évolutions de l'environnement géopolitique et stratégique, en outre, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, lors du Sommet de Madrid de 1997, de réviser le précédent concept stratégique adopté en 1991. Le nouveau concept stratégique, approuvé par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de Washington le 24 avril 1999, réaffirme, tout d'abord, que le but essentiel de l'OTAN demeure la défense collective, la sauvegarde de la liberté, de la paix et de la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires. Dans ce cadre, l'Alliance doit « *fournir une des bases indispensables à un environnement de sécurité euro-atlantique stable* »[1]. L'OTAN doit aussi remplir une fonction consultative (conformément à l'article 4 du Traité de Washington), en servant « *d'enceinte transatlantique essentielle où les Alliés puissent se consulter sur toute question affectant leurs intérêts vitaux* »[2]. La nécessité du maintien d'un lien transatlantique est ainsi clairement rappelée. Si l'Alliance, par ailleurs, assure toujours sa mission classique de dissuasion et de défense, son rôle en matière de gestion des crises, d'une part, et la poursuite active d'une politique de partenariat, de dialogue et de coopération avec les pays non-membres de l'OTAN mais qui aspirent à y rentrer, d'autre part, contribuent à renforcer la sécurité et la stabilité de la région euro-atlantique. Le concept stratégique précise, en effet, que l'Alliance doit s'efforcer de « *contribuer à la prévention efficace des conflits et s'engager activement dans la gestion des crises, y compris des opérations de réponse aux crises* »[3]. Les missions « non-article 5 » deviennent un des éléments essentiels de la nouvelle architecture de l'Alliance. Le nouveau concept stratégique, enfin, s'appuie sur le développement d'une Identité européenne de Sécurité et de Défense (IESD), qui a vocation, néanmoins, à être encadrée par l'OTAN.

---

1 *The Alliance's Strategic Concept*, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999. (http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm - dernière consultation 24 juin 2006).

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

Si comme l'estime l'ancien ministre français des Affaires étrangères Hubert Védrine, « *L'Europe de la défense n'est pas la défense de l'Europe* »[1], la première étant une défense de projection tandis que la seconde une défense collective, le projet politico-stratégique européen doit être nécessairement compatible avec la défense atlantique et conforme aux doctrines, orientations et stratégies de l'OTAN pour assurer la défense de l'Europe ; le général Lucien Poirier note remarque que « *Penser la défense européenne comme le second pilier de l'Alliance, c'est attribuer à celle-ci une fonction surdéterminante et éternisée – alors que si l'Europe politique était définitivement formée, ses intérêts et ses risques propres s'avéreraient différents de ceux des États-Unis, voire opposés* »[2]. D'emblée, l'Europe de la défense fut pensée et posée comme la composante d'une espace atlantique centré sur les États-Unis[3]. Il s'agissait désormais d'en définir le contenu.

Les diverses initiatives avancées durant la décennie 1990 pour construire une défense propre à l'UE ont toutes achoppé sur la problématique de son articulation avec l'OTAN ; cette défense doit-elle se construire dans le cadre de l'Alliance atlantique ou bien à sa marge ? Allait-on assister, comme le suggérait Alyson J. K. Bailes, à une « réinvention de l'Alliance » vers un centre européen de prise de décision distinct de l'OTAN et du commandement américain ?[4] Le désir d'émancipation de l'UE, néanmoins, butait sur l'obstination récurrente d'un certain nombre de pays européens pour qui seule l'OTAN est à même de garantir la défense et la sécurité du continent : si une défense européenne doit voir le jour, elle doit être obligatoirement intégrée dans l'Alliance atlantique. La question des compétences respectives attribuées à l'OTAN et à l'UE constitue, en effet, la toile de fond de la problématique. Durant la Guerre froide, la distinction des attributions entre l'Alliance atlantique et l'Europe était manifeste : alors que l'OTAN, alliance militaire, avait vocation à constituer le vecteur politique de la solidarité atlantique, notamment par le biais de l'article 5, l'Europe n'avait qu'une vocation économique. Les ambitions politico-stratégiques de l'UE furent longtemps considérées comme l'arlésienne de sa vocation d'intégration. Les deux raisons principales en étaient, d'une part, le caractère délicat de la délégation d'une compétence éminemment

---

1 Cité par Daniel Hervouët, « Les défis financiers de la construction de la défense européenne », *in* Joëlle Le Morzellec/Christian Philip (dir.), *La défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 99.

2 Lucien Poirier, *La crise des fondements,* Paris, Economica, 1992, p. 36.

3 Voir François Heisbourg, « L'Europe de la défense dans l'Alliance atlantique », *Politique étrangère*, n°2, été 1999, pp. 219-232.

4 Alyson J. K. Bailes, « Europe's Defence Challenge. Reinventing the Atlantic Alliance », *Foreign Affairs*, vol. 76, n°1, janvier-février 1997, p. 20.

régalienne à une organisation dont la vocation était de dépasser le stade de la coopération intergouvernementale et, d'autre part, le tropisme atlantique de la majorité des États membres de l'OTAN et la tutelle que cette dernière exerçait *de facto* sur la défense de l'Europe. Les quelques tentatives pour donner une ossature de défense à la CE et donc insuffler un projet politique strictement européen achoppèrent toutes sur le dilemme de la pérennisation des relations transatlantiques, qu'il s'agisse du projet mort-né de la Communauté européenne de défense (CED)[1], de la mise en sommeil de l'UEO[2] et même, dans une certaine mesure, de la Coopération Politique européenne (CPE)[3].

Le revirement britannique amorcé par la déclaration de Saint-Malo et la crise du Kosovo sont les deux éléments majeurs qui vont déclencher le passage d'une « Identité européenne de Sécurité et de Défense » (IESD) à une « Politique européenne de Sécurité et de Défense » (PESD). Le glissement sémantique d'une « identité » à une « politique », toutefois, cache mal, encore une fois, une certaine ambiguïté. D'après André Dumoulin, le sigle IESD « *peut être lue comme un processus évolutif aux définitions gigognes* »[4]. Elle est, en effet, couramment utilisée non pas pour définir un concept propre mais un processus davantage diffus depuis que l'UE et l'OTAN recherchent à équilibrer les relations transatlantiques. Concomitamment à l'acquisition par l'UE de capacités institutionnelles et opérationnelles, l'Alliance atlantique s'européanise. La confusion qui naît de ce double processus se conjugue, en outre, à une volonté plus ou moins délibérée de certains « atlantistes » d'utiliser le sigle

---

1 Le projet de Communauté européenne de Défense (CED), élaboré entre 1950 et 1952, prévoyait l'instauration d'une organisation politico-militaire européenne basée sur une armée commune et des institutions supranationales. Ce projet ne vit pas le jour, le Parlement français n'ayant pas ratifié le traité l'instituant.

2 Quelques jours après le Coup de Prague (24 février 1948), la Conférence de Bruxelles, qui s'ouvre le 4 mars et qui réunit la France, la Grande-Bretagne et les trois États du Benelux, débouche sur la signature le 17 mars du Traité de Bruxelles, « *Traité de collaboration en matière économique et culturelle et de légitime défense collective* », qui vise notamment à se prévenir de toute résurgence du danger allemand. Ambitieux dans son objectif et dans sa portée, le Traité de Bruxelles va progressivement perdre de sa substance avec la création, coup sur coup, du traité de Paris du 16 avril 1948 instituant l'Organisation européenne de Coopération économique (OECE), du traité de l'Atlantique nord signé à Washington le 4 avril 1949, du Traité de Londres du 5 mai 1949 portant Statut du Conseil de l'Europe et enfin le Traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne de Charbon et de l'Acier (CECA).

3 La CPE a pour origine le rapport Davignon, adopté en 1970 par les six États de la Communauté économique européenne. Ceux-ci prévoyaient de développer entre eux une coopération dans le domaine de la politique internationale. Elle s'est développée de manière plus ou moins informelle au cours des années 1970 et 1980, et avait pour objectif essentiel de favoriser la définition et l'adoption de positions communes par les États membres sur la scène internationale. Son bilan fut plus que mitigé. Le modèle de coopération intergouvernementale sur lequel elle reposait n'a pas permis une réelle affirmation de la Communauté sur la scène internationale à travers cet instrument, malgré quelques déclarations importantes. Ainsi, la déclaration de Venise (1980) sur le Proche-Orient fut l'occasion d'une prise de position commune sur un sujet à propos duquel les pays européens avaient traditionnellement des positions divergentes.

4 André Dumoulin/Raphaël Mathieu/Gordon Sarlet, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opératoire à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, Organisations internationales et relations internationales, 2003, p. 26.

IESD pour définir le processus continu de la PESD. Les volontés exprimées dans la Déclaration de Saint-Malo cachent, par ailleurs, un certain nombre de divergences ; la question est de savoir comment articuler une Europe de la défense encore embryonnaire avec l'OTAN[1].

Les événements du 11 septembre 2001, enfin, ont démontré l'acuité d'une nouvelle problématique qu'est la mutation de la menace (l'« hyper-terrorisme », selon l'expression de François Heisbourg[2]) et celle de l'instrument pour parer à cette menace. L'Alliance atlantique a depuis stigmatisé « *le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et de leurs vecteurs* [qui] *constituent actuellement des menaces et des défis déterminants pour la sécurité de l'Alliance et la sécurité internationale* »[3], tout en soulignant que la défense collective demeurait sa vocation essentielle. Cette nouvelle approche de la vocation stratégique de l'OTAN devait l'autoriser à entreprendre des missions militaires hors zone, en l'occurrence en Afghanistan et en Iraq. Néanmoins, la décision arrêtée par les États-Unis de ne pas impliquer l'OTAN (et cela en dépit d'un consensus parmi les États européens de faire, pour la première fois, appel à l'article 5) dans les opérations en Afghanistan, a relancé le débat sur la nature des relations transatlantiques. L'UE, en outre, a peiné à attribuer à la PESD un rôle fonctionnel dans la lutte contre cette nouvelle menace dans la mesure où, encore une fois, la question de l'articulation des moyens avec l'OTAN et du rôle des États-Unis n'était pas encore clairement définie.

La PESD tend, néanmoins, à devenir opérationnelle, et cela en dépit d'une atmosphère chaotique suite à la querelle entre les Européens lors de la Deuxième Guerre du Golfe. Ainsi, le 1er janvier 2003, l'UE décide de mener le premier déploiement d'une mission de gestion de crise civile, sous le nom de *Mission de police européenne en Bosnie-Herzégovine* (MPUE), avec plus de cinq cents officiers de police issus de tous les pays européens, et commandés par un commissaire de police danois. En mars, les accords dits de « Berlin plus » entre l'UE et l'OTAN, longtemps bloqués par la Turquie, sont enfin signés : l'UE peut désormais utiliser les moyens et capacités de l'OTAN dans le prolongement des décisions du Conseil atlantique de

---

1 François Heisbourg, « Défense européenne : encore un faux départ ? », *Le Monde*, 6 octobre 1999.

2 François Heisbourg, « De l'après-guerre froide à l'hyperterrorisme », *Le Monde*, 13 septembre 2001 et François Heisbourg (dir.), *Hyperterrorisme, la nouvelle guerre*, Paris, éd. Odile Jacob, 2001, 270 pages.

3 Communiqué final des chefs d'État et de gouvernement, (Istanbul, 28 juin 2004). (http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisations-internationales-europe_1126/otan_1134/sommet-istanbul-29.06.2004_3630.html#sommaire_3 – dernière consultation 23 juin 2006).

Berlin au profit de l'UEO (1996)[1]. Grâce à ces accords, le 31 du même mois, l'UE lance l'opération *Concorde* en Macédoine, composée de troupes venues de tous les pays européens (à l'exception de l'Irlande et du Danemark) et de quatorze autre pays. Première opération purement militaire de l'UE[2], elle a permis de mettre en œuvre ses procédures de gestion des crises. L'opération *Artémis*, enfin, lancée le 12 juin à la demande du Conseil de sécurité en République démocratique du Congo, a démontré l'opérationnalité de la PESD.

Si l'OTAN et l'UE peuvent prétendre à constituer les organisations de défense et de sécurité les plus importantes, on ne pourrait faire l'impasse sur l'OSCE, d'autant que pour remédier à la précarité stratégique de la région baltique, en contournant la problématique de l'Alliance atlantique, une autre solution fut d'inclure les pays Baltes et la Russie dans une zone vaste de sécurité coopérative. La notion de sécurité coopérative traduit l'aspiration des États, dans une région donnée, à accentuer les aspects préventifs, plutôt que coercitifs, de la sécurité. Selon Serge Sur « *la sécurité coopérative met davantage l'accent sur les aspects préventifs que sur les aspects coercitifs de la sécurité ou sur les mécanismes qui réagissent à des situations conflictuelles. Elle aspire à construire un équilibre maîtrisé par les partenaires* »[3]. La Déclaration du Sommet de la CSCE[4] à Helsinki en 1992, en affirmant « *qu'aucun État* (…) *ne renforcera sa sécurité aux dépens de celle d'autres États* » souligne que la sécurité doit être réalisée sur une base coopérative. D'après Victor-Yves Ghébali, la sécurité coopérative « *se distingue par deux traits : la prévention et ce que l'on pourrait appeler l'intrusion consentie. D'une part, elle accorde une attention primordiale à l'action de type préventif : l'OSCE est une institution de "sécurité douce" qui exclut l'imposition de la paix et dont la diplomatie préventive représente le moyen d'action privilégiée. D'autre part, l'approche coopérative sous-tend une sorte d'intrusion collective librement acceptée par les États au niveau de leurs affaires intérieures et extérieures* (…) »[5]. Du fait de la complexité de la configuration stratégique de l'espace septentrional, la sécurité coopérative est très vite apparue comme une option séduisante dans la mesure où elle permettait d'actualiser

---

1 Maxime Lefebvre, « L'Europe, puissance par la défense ? », *Défense nationale*, mai 2004, p. 48.

2 Elle est devenue en 2003 une mission de police, sous le nom de *Proxima*.

3 La connexion entre le désarmement et la sécurité coopérative est ainsi assurée par une volonté commune des partenaires de développer « *une confiance mutuelle qui passe par la limitation des mesures unilatérales et discrétionnaires en matière de sécurité* ». Serge Sur, *Relations internationales*, *op. cit.,* p. 493.

4 La Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) est devenue l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) en 1995. On appelle communément « processus d'Helsinki » la période qui a suivi la signature de l'Acte final au sein de la CSCE en 1974 dans la capitale finlandaise.

5 Victor-Yves Ghébali, « Sécurité coopérative », *in* Thierry de Montbrial/Jean Klein (dir.), *Dictionnaire de Stratégie*, Paris, P.U.F, 2000, p. 510.

l'équilibre nordique aux nouvelles réalités stratégiques, sans que l'OTAN y soit directement impliquée. Pour ceux qui militaient pour l'instauration d'une vaste zone de sécurité coopérative, sa vertu principale aurait été soit de dédramatiser l'adhésion des États baltes à l'OTAN (vœux des Occidentaux), soit carrément de la rendre inutile (vœux des Russes). Cette forme de sécurité était d'autant plus intéressante pour pacifier la région qu'elle permettait à l'OSCE de faciliter l'intégration des allogènes russophones dans les États baltes et de produire de la confiance par le truchement du désarmement conventionnel.

Nous avons donc intégré dans la notion d'architecture européenne de sécurité et de défense toutes les organisations européennes dont la vocation est de faire soit de la sécurité soit de la défense, voire les deux en même temps. Il est évident, néanmoins, que la problématique stratégique pour les pays Baltes concernait surtout l'OTAN et, dans une moindre mesure, l'UE. Nous avons donc fait le choix délibéré, dans notre thèse, de traiter séparément, la démarche stratégique des pays Baltes suivant les organisations en question et c'est donc la raison pour laquelle nous n'utiliserons l'expression d'architecture européenne de sécurité que très ponctuellement.

V) Les sources et la démarche méthodologique de la recherche

A) Les sources primaires

On soulignera, d'ores et déjà, que lorsque nous avons commencé notre étude, nous ne partions pas *ex nihilo*. En effet, c'est à partir de l'été 1998, date à laquelle nous avons effectué un stage à l'ambassade de France à Tallinn, que nous avons commencé à collecter des informations sur l'Estonie, nous permettant ainsi d'entreprendre un mémoire de DEA sur *L'Estonie et la sécurité en Europe*, puis un mémoire de DESS sur *La Question des minorités russophones dans les rapports entre les États baltes et la Russie : crises et potentialités de crises*[1]. L'occasion que nous avions eue, en outre, d'effectuer notre service national en qualité de chargé de mission à la Délégation aux Affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense nous a permis de nous initier aux questions liées à l'architecture européenne de

[1] *L'Estonie et la sécurité en Europe,* mémoire de DEA « Sécurité internationale et défense », sous la direction de Catherine Schneider, Grenoble, Université Pierre Mendès France, année universitaire 1998-1999. *La Question des minorités russophones dans les rapports entre les États baltes et la Russie : potentialités de crise*, mémoire de DESS « Études stratégiques », sous la direction de Jean-Louis Dufour, Villetaneuse, Université de Paris XIII, année universitaire 1999-2000.

sécurité et de défense. Enfin, grâce à l'opportunité qui fut la nôtre de travailler, en qualité de chercheur-invité, au *Finnish Institute of International Affairs* (FIIA), ainsi qu'au *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), nous avons pu compléter nos recherches sur les grandes questions stratégiques en Europe septentrionale, ce qui nous a, en outre, amplement facilité les très nombreux voyages que nous avons effectués dans les pays Baltes. Grâce à ce travail de terrain, nous avons ainsi pu mener un certain nombre d'entretiens[1], autant avec des diplomates français qu'avec des responsables académiques et politiques baltes mais aussi nordiques dans la mesure où, en Finlande, en Suède, au Danemark et en Norvège, du fait de leur proximité avec les pays Baltes, il existe de nombreux experts sur toutes les questions stratégiques relatives à cette région.

Le constat général que nous avons fait est que la production scientifique tend à refléter les préoccupations, voire les positions officielles, de chaque pays. Nos interlocuteurs baltes, par ailleurs, avaient une certaine tendance à exprimer un discours conformiste, teinté d'une certaine rhétorique et basé exclusivement sur des références historiques, faisant des États-Unis et de l'OTAN la pierre angulaire de la sécurité européenne, et surtout le vecteur de la refondation de leur identité nationale. Il en ressort un tropisme atlantique incontestable au point que très peu d'entre eux ne s'identifient d'abord comme uniquement Européens mais comme Européens dont le binôme sécurité et identité ne peut être étroitement imbriqué que dans un cadre exclusivement transatlantique ; les diverses publications[2] de ces instituts – autant dans leur quantité que dans leur qualité – ne concernent, quasi-exclusivement, que leur propre sécurité qui ne peut-être que liée à l'OTAN[3]. Cette admiration quasi-sans borne, toutefois, s'est quelque peu tempérée depuis que le Conseil atlantique de Prague (21-22 novembre 2002) a officiellement invité les pays Baltes à rejoindre l'OTAN, comme si désormais, quelque part « libérés » de la crainte de ne pas appartenir à l'Alliance atlantique, ils se sentaient davantage affranchis et libres d'exprimer une timide amorce de critique vis-à-vis des États-Unis[4].

---

1 Voir la liste dans les sources, p. 571.

2 Qui nous ont été généralement gracieusement donnés.

3 Nous n'avons trouvé aucune publication hostile de quelque manière que se soit à l'OTAN.

4 Ils avaient ainsi refusé de signer un accord d'immunité avec Washington vis-à-vis de la Cour pénale internationale (CPI), et, en conséquence, s'étaient vus priver d'une partie, aussi marginale soit-elle, de l'aide militaire américaine. Depuis qu'ils sont entrés dans l'OTAN, toutefois, ils restent à l'abri des sanctions, la loi américaine prévoyant que les membres de l'OTAN ne peuvent voir leur aide militaire suspendue, quelle que soit leur attitude au regard de la CPI.

Quant à la littérature des pays nordiques – la plus prolixe sur tous les aspects stratégiques des pays Baltes car l'hypersensibilité de la région faisant que l'une quelconque des options stratégiques choisies par eux a automatiquement des répercussions sur l'ensemble des pays nordiques –, elle tend plutôt à refléter les options stratégiques de chacun de leur gouvernement. Ainsi, dans les deux pays nordiques membres de l'Alliance atlantique que sont le Danemark, pays le plus actif pour plaider la cause balte auprès des instances atlantiques, et la Norvège, il ressort des diverses publications officielles que l'adhésion des pays Baltes est quasiment une affaire entendue, tandis qu'en Suède, et surtout en Finlande, deux pays non-alignés[1] qui spéculent sur un investissement important de l'UE dans la sécurité de la région, les publications sont beaucoup plus modérées sur la nécessité de l'entrée des pays Baltes dans l'OTAN. Si ces tendances certes restent générales dans la mesure où l'on pourrait très bien identifier telle ou telle publication, dans l'un quelconque des pays nordiques, favorable ou défavorable à l'entrée des Baltes dans l'OTAN, elles n'en reflètent pas moins des interrogations nationales sur le contenu de la sécurité en Europe septentrionale. Quant à nos interlocuteurs nordiques, le contenu de leurs réponses avait exactement cette même tendance : au Danemark, la cause balte à l'OTAN était pleinement acquise, en Norvège, elle était certes plus pudique mais très allante, alors qu'en Suède et surtout en Finlande, elle se voulait plus modérée.

B) Les sources secondaires

Les principales sources secondaires utilisées pour notre étude sont des articles de revues scientifiques, des ouvrages ainsi que quelques mémoires et thèses. Nous noterons, tout d'abord, que nous avons réglé le problème linguistique par la sélection d'une littérature basée essentiellement en langue anglaise, et dans une moindre mesure en langue française. Si nous pouvons certes prétendre à une maîtrise, aussi modeste soit-elle, des langues estonienne et suédoise, nous ne parlons ni letton, ni lituanien et encore moins russe. N'importe comment, il importe de souligner que, non seulement, les textes officiels sont quasiment tous traduits en anglais, mais, en plus, la littérature stratégique est exceptionnellement publiée dans une autre langue que celle de Shakespeare. Les sources exclusivement anglo-saxonnes se taillent, en outre, la part du lion de notre étude. Il est vrai déjà que la Baltique a longtemps été un lieu d'influence anglaise. L'existence de fortes communautés baltes, en outre, aux États-Unis, en

[1] Comme nous le verrons plus loin, la Suède et la Finlande ne se définissent plus comme « neutres » mais comme « non-alignées ».

Australie, au Canada et en Grande-Bretagne n'est pas étrangère, non plus, à l'intérêt porté par les pays anglo-saxons aux trois États baltes. Les sources francophones sont, par ailleurs, inversement proportionnelles aux leurs. L'intérêt académique de notre pays pour cette région, comme nous l'avons vu, reflète une certaine carence. Si certaines revues de science politique accueillent, de temps à autre, des articles consacrés aux États baltes, il n'en reste pas moins vrai que les études francophones dédiées à cette région, et plus particulièrement à ces trois pays, sont plutôt rares, si l'on excepte bien entendu les nombreux articles et ouvrages, publiés ici et là, consacrés à la Russie et à la sécurité européenne qui traitent assurément, mais le plus souvent sommairement, de la problématique balte, principal point d'achoppement entre le Kremlin et les pays occidentaux. De nos jours, la mer Baltique, d'une façon plus générale, est regardée comme une *terra incognita* par les milieux académiques français. Ainsi, en matière de relations internationales, hormis une poignée d'universitaires[1], pratiquement personne ne s'est intéressé à cette région. Le contraste entre l'abondance de la littérature scientifique anglo-saxonne (elle-même relayée par la littérature nordique publiée le plus souvent en anglais) et la rareté des travaux publiés par des chercheurs francophones est tout à fait saisissant. N'importe comment, la langue de Shakespeare est considérée comme la *lingua franca* dans tous les pays concernés pour les aspects stratégiques de la région baltique.

La dissemblance entre la faiblesse de la littérature francophone contemporaine et l'abondance de celle de l'entre-deux-guerres est tout aussi frappante. À la recherche d'une certaine légitimité politique et diplomatique, les États baltes avaient tendance à voir en la France un très solide allié, autant contre la Russie que contre l'Allemagne. Ils n'hésitèrent pas à y dépêcher de nombreux étudiants dont beaucoup avaient publié en français. Plusieurs publicistes français, par ailleurs, s'étaient particulièrement intéressés aux questions stratégiques en mer Baltique et notamment à leur résolution dans le cadre de la SDN[2]. Les publications de l'entre-deux-guerres, en langue française, témoignent, en tout cas, d'un vif

[1] Nous avons ainsi recensé qu'un très petit nombre d'auteurs français ce qui, paradoxalement, fait contraste avec la période de l'entre-deux-guerres durant laquelle il existait une certaine effervescence intellectuelle que l'on ne retrouve pas depuis le début des années 1990. Les auteurs qui ont produit une littérature sur les aspects stratégiques de la mer Baltique se comptent sur les doigts d'une main. Nous pensons ici à Hervé Coutau-Bégarie et à Nathalie Blanc-Noël. Quant à ceux qui ont publié sur les pays Baltes, ils ne sont pas non plus très nombreux : Céline Bayou, Pascal Lorot, Susanne Nies et Yves Plasseraud bien que les nombreux ouvrages de ce dernier ne traitent que subsidiairement des questions stratégiques.

[2] L'exemple le plus caractéristique étant le rôle majeur joué par les juristes français dans le cadre de la Commission dite des « rapporteurs », mise sur pied sous les auspices de la SDN, dans le cadre du règlement de la question des Îles Åland.

intérêt pour la région de la mer Baltique que l'on utilisera d'ailleurs dans la partie de notre recherche consacrée à cette période.

Nous avons, par ailleurs, traduit autant que faire se peut la majorité des citations en langue française, cette logique n'étant pas celle d'un repliement sur notre langue nationale mais bien une volonté d'harmoniser notre corpus afin d'en faciliter sa lecture et sa compréhension.

Les revues scientifiques que l'on utilisera dans l'étude sont nombreuses et variées. On ne pourrait bien entendu faire une liste exhaustive des différentes revues qui accueillent, de temps à autre, des articles consacrés aux États baltes. On remarquera, néanmoins, que, par exemple, parmi les revues consacrées à l'Europe septentrionale, si certaines ont un profil éditorial pluridisciplinaire, comme le *Journal of Baltic Studies*[1], d'autres sont davantage consacrées à la science politique, telle *Cooperation and Conflict*, revue « nordique »[2] qui traite très souvent des pays Baltes. Nous remarquerons aussi qu'il est rare, pour la majorité des revues scientifiques en relations internationales (anglo-saxonnes ou autres) qu'aucune d'entre elle ne traite de près ou de loin la question balte devenue, en effet, au cours de la décennie 1990 le symbole même du point d'achoppement dans les relations entre l'Occident et la Russie. Quant aux sources journalistiques, les principaux quotidiens dont nous nous sommes servis dans notre étude sont soit en langue française, (nous avons utilisé essentiellement *Le Monde*[3]), soit en langue estonienne, notamment le *Postimees* (le *Postillon*), voire en langue anglaise, qu'il s'agisse de quotidiens ou hebdomadaires baltes, comme le *Baltic Times*[4], ou bien anglo-saxons, tels que le *Times*, le *Financial Times* ou le *Washington Times*.

Quant aux études publiées, on remarquera ce même éclectisme. Dans chacun des pays Baltes et nordiques, la majorité des instituts de recherche en relations internationales ont

---

1 Le *Journal of Baltic Studies* fut créé à la fin des années 1960 dans le cadre de l'*Association for the Advancement of Baltic Studies*, créée par des universitaires anglo-saxons d'origine estonienne, lettone ou lituanienne.

2 La NISA (« *Nordic International Studies Association* ») qui assure notamment la conduite de la revue *Cooperation and Conflict*, fut créée en 1991. Il s'agit d'une association professionnelle de chercheurs nordiques dont tous les travaux sont assurés en anglais.

3 Le correspondant du *Monde* dans les pays Baltes est celui basé à Stockholm en charge des pays nordiques.

4 Le *Baltic Times*, fruit de la fusion du *Baltic Independent* et du *Baltic Observer* en 1996, est un hebdomadaire anglophone d'informations générales consacrées à la vie politique et économique des trois États.

publié de nombreuses études, quasiment qu'en anglais, sur les aspects stratégiques des pays Baltes. On notera d'ailleurs que ces études, à l'instar des articles décrits ci-dessus, reflètent pareillement les stratégies de chaque pays où elles sont publiées. Quant aux ouvrages *stricto sensu*, la majorité des auteurs sont soit Anglais et/ou Américains ce qui n'est pas surprenant lorsque l'on sait que la myriade des universitaires anglo-saxons qui se sont intéressés aux aspects stratégiques de la problématique balte sont, pour beaucoup, d'anciens réfugiés baltes ou pour certains leurs descendants, réfugiés en Angleterre, au Canada ou aux États-Unis[1]. Les lieux de provenance des travaux académiques, enfin, utilisés dans cette étude sont certainement plus variés. Il semble même que dans notre pays la problématique balte ait stimulé un intérêt et une certaine réflexion auprès d'étudiants français[2].

Nous avons, enfin, utilisé à profusion *Internet* pour acquérir des textes officiels ou des articles scientifiques, voire éventuellement des études académiques. C'est d'ailleurs sur Internet que nous avons trouvé tous les traités dont nous nous sommes servis, principalement dans la partie consacrée à l'entre-deux-guerres.

C) La recherche stratégique dans les pays Baltes et ses interactions avec les pays étrangers

La recherche stratégique dans les trois États baltes, *mutatis mutandis* comparable[3], est liée à la volonté politique de chacun d'entre eux et est fortement dépendante des différents gouvernements. Par exemple, à Tallinn, les locaux de l'*Eesti Välispoliitika Instituut* (l'Institut de Politique étrangère de l'Estonie) sont carrément intégrés dans le ministère estonien des

---

1 Nous pensons ici notamment à l'historien britannique John W. Hiden spécialiste de l'histoire des pays Baltes dont la mère était estonienne, à Andres Kasekamp qui a grandi au Canada et dont le grand-père était un illustre général dans l'armée estonienne durant l'entre-deux-guerres, au professeur américano-estonien Rein Taagepera qui s'était réfugié aux États-Unis, après une courte période au Maroc, après l'invasion de son pays par l'Armée rouge.

2 Ainsi, sur le site Internet des Travaux universitaires inédits en science politique (http://tuisp.online.fr), nous avons repéré une petite quinzaine de mémoires de troisième cycle consacrée aux pays Baltes. Toutefois, au terme d'une recherche plus exhaustive, aucune thèse en science politique n'a été entreprise, en France, sur les pays Baltes. On pourrait mentionner, néanmoins, une thèse en droit public, intitulée « *L'insertion des pays nordiques et baltes dans le nouvel équilibre européen* », soutenue par Éric-Olivier Pallu en janvier 2000 à l'université de Lille, ainsi que deux thèses en histoire, l'une entreprise par Fanny Marchal (« *Le retour de l'Estonie à l'Europe : modèle d'intégration et de résolution pacifique des conflits ?,* ») sous la direction de Jean-Christophe Romer et l'autre par Julien Gueslin (« *La France et les "petits États" baltes : réalités baltes, perceptions françaises et ordre européen (1920-1932)* ») sous la direction de Robert Frank. La première fut soutenue en février 2002 et la seconde en décembre 2004.

3 Voir Danièle Pourtaud, *Les instituts d'études et de recherche en matière de sécurité et de défense – Deuxième partie* : *la situation dans les pays associés partenaires*, Assemblée de l'UEO, Assemblée intérimaire de sécurité et de défense, Document A/1723, 7 décembre 2000, pp. 4-7.

Affaires étrangères[1]. Une autre caractéristique réside dans la petitesse du nombre d'experts dans les domaines stratégiques. Du fait de la précarité des moyens financiers des trois États, en outre, la majorité des différents instituts a dû faire appel à des fonds étrangers. La position des chercheurs baltes fait qu'il est nécessaire, à la lecture de leurs publications, de conserver une vision critique, d'autant plus que certaines d'entre elles sont financées, soit par l'OTAN, soit par des fondations américaines, voire directement par les États-Unis eux-mêmes. Ainsi, l'Estonie publie depuis 2003 un annuaire, *The Estonian Foreign Policy Yearbook*, financé, pour une large partie, par le Département d'État américain et/ou depuis, par le ministère norvégien des Affaires étrangères[2]. La Lituanie publie, depuis 1999, une revue, *Lithuanian Foreign Policy Review* dont une partie des financements provient pareillement de fonds américains. Le *Baltic Defence College*, basé à Tartu, publie une revue trimestrielle la *Baltic Defence Review*, devenue en 2005 un annuaire sous le nom de *Baltic Defence and Security Review,* dont la ligne éditoriale est solidement formatée autour des « vertus » de l'Alliance atlantique. Toute politique étrangère étant conditionnée en fonction de l'idéologie affichée par le pouvoir en place, c'est-à-dire par le rôle que ce pouvoir s'assigne, par la perception qu'il a de lui-même, par sa vision du monde et par les moyens d'action qu'ils privilégie, les États ultra-atlantistes, car demandeurs d'OTAN, dans ces conditions, ne pourraient difficilement supporter que des critiques ne perturbent leur stratégie atlantique[3].

On remarquera, enfin, que dans les trois États, l'expertise stratégique est principalement assurée par des chercheurs (pour la majorité universitaires) ayant été pratiquement tous formés à l'étranger, ce qui n'est pas en soit, bien entendu, une anomalie mais qui pourrait le devenir si ceux-ci étaient amenés à produire une littérature stratégique entièrement alignée ou calquée sur celle du pays où ils ont été formés. De toute façon, comme les pays Baltes avaient choisi de faire table rase du passé dans nombre de domaines, et notamment dans le milieu de la recherche en science politique et en relations internationales, en refusant d'intégrer toutes leurs anciennes élites, leur choix était plutôt restreint.

---

1 L'EVI sert surtout d'enceinte institutionnelle pour la publication de l'*Estonian Foreign Policy Yearbook* et a animé une poignée de séminaires principalement sur la politique de sécurité de l'Estonie.

2 Lorsque nous avions questionné, à titre tout à fait informel, Andres Kasekamp à ce sujet, il nous assuré que la seule condition qu'avait donnée le Département d'État américain fut celle de la publication en langue estonienne de certaines contributions à l'annuaire, et cela afin de « *promouvoir la démocratie* ».

3 Merje Kuus note ainsi que les critiques des élites politiques estoniennes à l'égard de l'OTAN, durant la décennie 1990, ont été quasi inexistantes. La plus remarquée fut celle de Jaak Allik, alors ministre de la Culture en 1997, qui avait publié un article assez critique sur l'OTAN. De façon générale, aucun responsable politique ni aucun universitaire ou chercheur n'a remis en cause l'urgence de la stratégie atlantique de l'Estonie. Merje Kuus, « Borders of Security in Estonia », *in* Eiki Berg/Henk van Houtum (dir.), *Routing Borders between Territories, Discourses and Practices*, Ashgate, 2003, p. 45.

L'*Eesti Välispoliitika Instituut*, à Tallinn, est dirigé par l'historien Andres Kasekamp, par ailleurs professeur d'histoire à l'Université de Tartu, qui a effectué ses études au Canada. À l'université de Tartu, c'est le professeur Rein Taagepera de l'université de Californie Irvine qui a fondé le département de science politique de l'université en 1992. Il fut, en outre, l'un des rédacteurs de la constitution estonienne[1]. En Lettonie, le *Latvian Institute of International Affairs* est dirigé par Atis Lejiņš, Letton qui a passé une grande partie de sa vie en Suède et qui entretient toujours avec elle de nombreux liens académiques. Cet institut fut d'ailleurs créé en partie grâce à des fonds suédois en 1992. La Lituanie est peut-être moins concernée par cette observation. L'*Institute of International Relations and Political Science* est un institut de type universitaire créé en 1992 par des professeurs « autochtones » des différentes académies de l'Université de Vilnius.

VI) La structure de l'étude

Nous avons entrevu que notre hypothèse essentielle est que la dimension fondamentalement identitaire de la démarche stratégique des pays Baltes a pu être tactiquement utilisée, pour s'extraire de leur contrainte géostratégique et contourner la circonspection des Occidentaux, à des fins principalement militaires. C'est précisément pour étayer ce postulat que nous avons choisi de traiter, dans une première partie, de la difficile congruence de la stratégie des pays Baltes (s'intégrer à l'Ouest en adhérant à l'UE et à l'OTAN) avec leur positionnement géographique dans le voisinage immédiat d'une grande puissance virtuellement prédatrice et, dans une seconde partie, de l'entreprise de standardisation des sociétés baltes, moyen habile pour désensibiliser leur démarche stratégique. Amadouer l'Ouest et défier l'Est par des atouts identitaires constituaient les moyens des trois États avec lesquels ils ont pu déjouer les pronostics de ceux qui conjecturaient sur l'impuissance de leur puissance. Dans un premier temps, notre défendrons donc notre hypothèse selon laquelle les trois États baltes, de par leur localisation géographique, sont irrémédiablement soumis à une contrainte géostratégique identique. Ils partagent des servitudes commandées par une géographie contraignante qui leur impose de prendre en considération leur environnement spatial dans leur démarche de sécurité. Leurs orientations en matière de politique étrangère et de défense, en l'occurrence des garanties de

[1] Et accessoirement candidat à la première élection présidentielle estonienne.

sécurité politiques auprès de l'OTAN et économiques auprès de l'UE, sont, en outre, analogues. Ils sont enfin méfiants et prudents dans leurs relations avec la Russie. Plus généralement, le réflexe de considérer les trois États baltes comme étant unitaires provient, sans doute, d'une situation géographique insolite, d'un passé en commun et d'une volonté collective de se libérer du joug soviétique, après un demi-siècle de confiscation de leur souveraineté. Pourtant, les trois États baltes, autant rassemblés que divisés par des appartenances identitaires convergentes et en même temps divergentes, vont manifestement préférer miser sur leurs spécificités nationales, tout en affirmant, suivant leurs intérêts et de façon plutôt opportune, leur solidarité. Il existe donc une ambiguïté dans l'expression de « pays Baltes » car si la géographie peut la rendre certes pertinente, il n'en reste pas moins vrai que les avatars de l'identité des trois États les ont autant détournés que rapprochés les uns des autres mais paradoxalement, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, ont, en même temps, forgé une démarche absolument identique associant l'identité et la sécurité. Le point commun essentiel des trois États, effectivement, reste cette affiliation ce qui a milité, par ricochet, pour une démarche identique dans la construction de l'ami et de l'ennemi, le processus de sécuritisation des identités nationales, dans les trois pays, étant *mutatis mutandis* semblable. La confrontation avec la Russie a ainsi pour première vertu de servir surtout de catalyseur à la formation d'une identité commune. En définitive, ce qui unit l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie n'est pas forcément une identification positive entre elles mais d'une logique constructive et discursive de sécuritisation du danger russe.

Nous tenterons, dans un second temps, d'analyser l'entreprise de standardisation grâce à laquelle les trois États baltes ont réussi à désensibiliser leur démarche stratégique et contrecarrer de ce fait leurs servitudes géopolitiques. Cette entreprise a pris la forme, d'une part, d'une stratégie visant à effacer autant que faire se peut tous les stigmates de la colonisation soviétique et, d'autre part, d'un ajustement de leur société respective par rapport aux principes occidentaux qu'il s'agisse de leur système constitutionnel, de leurs élites politiques ou bien même de leurs forces armées. Si les pays Baltes ont réussi à matérialiser leurs objectifs que furent ceux de mouler leur société « à l'occidentale » (légitimant du coup leur démarche d'adhésion à l'OTAN et à l'UE), c'est aussi grâce à la dimension sécuritaire de la construction identitaire de la région baltique. L'appui incontesté des pays nordiques dans le processus de transition politique des pays Baltes, en effet, a indéniablement accéléré et légitimé l'entreprise de socialisation de ces derniers.

PREMIÈRE PARTIE :
LA DIFFICILE ADEQUATION DES STRATÉGIES BALTES AVEC LEUR GEOGRAPHIE

« *Si la Baltique doit rester libre, et elle le doit, il est indispensable que les États baltes subsistent dans toute leur intégrité. Pour faciliter cette tâche, il leur faut cimenter leur union au point de vue de la politique extérieure pour qu'aucune divergence ne subsiste. En même temps, il est nécessaire que chaque État se rende bien compte que la chute de l'un d'eux entraînerait fatalement celle des deux autres. Il faut parfois savoir faire de petites concessions pour sauver un grand patrimoine* ».

Hugo Vitols, *La mer Baltique et les États baltes,* Paris, Domat-Montchrétien, 1935.

Nous avons vu dans le cadre conceptuel du corpus qu'il est impossible de saisir la démarche stratégique des États baltes sans la conceptualiser dans l'espace. Les trois États baltes partagent une contrainte géostratégique identique au sens où leur localisation géographique les prédispose à être un théâtre d'affrontements entre les grandes puissances (chapitre 1). L'existence d'une communauté balte homogène, pour autant, reste très relative eu égard à la stratégie de chacun des trois États, faisant alterner, suivant leurs intérêts, la variété et la similitude et remettant de ce fait en cause la fidélité de chacun d'entre eux à l'identité balte. L'identité, en effet, a paradoxalement servi à cautionner autant le label balte que les particularités estoniennes, lettones et lituaniennes (chapitre 2).

Chapitre 1 :
Une contrainte géostratégique identique pour les trois États baltes

Si l'on veut saisir les motivations de toutes les nombreuses puissances qui ont cherché à dominer les pays Baltes, il est essentiel d'examiner la place qu'occupe la mer Baltique dans les représentations géopolitiques de ces mêmes puissances, expliquant ainsi, par ricochet, la valeur stratégique de cette aire géographique. Ces caractéristiques sont essentielles afin de saisir les conséquences politico-stratégiques de l'indépendance des pays Baltes pour la Russie ainsi que les difficultés qu'ils ont eues pour mener à terme leur stratégie d'adhésion à l'UE et surtout à l'OTAN.

I) Les pays Baltes dans les stratégies des grandes puissances

Les pays Baltes, du fait de leur localisation géographique insolite entre les grandes puissances, sont tous les trois étroitement soumis aux mêmes contraintes géopolitiques, les facteurs d'unité de l'ensemble balte reposant sur des caractéristiques géographiques proches, telles qu'un climat assez tempéré, un relief faible, l'importance du littoral et des voies d'eau, enfin la rareté des ressources naturelles résultant surtout d'une situation stratégique générale contraignante, au débouché de la Russie sur la Baltique. L'ensemble de ces contraintes géostratégiques fait que les trois États baltes sont étroitement soumis aux déterminants exposés par Efraim Karsh concernant les États tampons et bordures.

A) Les pays Baltes, victimes des contraintes géostratégiques de la mer Baltique

Les Baltes occupant une position stratégique hautement sensible sur les côtes de la Baltique orientale à la jonction des aires d'expansion des peuples russe, allemand et scandinaves furent maintes fois victimes de leur positionnement et dominés par tous ceux qui ont tenté d'asservir la région de la mer Baltique.

1) Les caractéristiques géographiques de la mer Baltique, comme fondement des prédispositions prédatrices des grandes puissances sur les pays Baltes

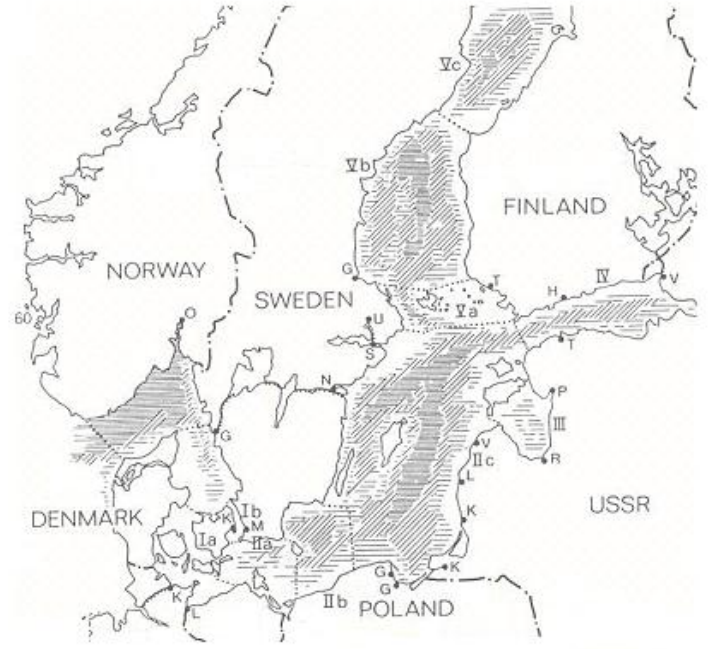
Les trois États baltes sont assujettis à un cadre spatial extrêmement étroit à cause de l'attribut contraignant de la mer Baltique. Il découle des réalités géophysiques de cette même aire géographique des perceptions géopolitiques éclatées.

a) Un cadre géographique caractérisé par la contrainte

C'est surtout la configuration morphologique de la région qui en a fait l'importance stratégique tout au long de l'histoire. Nathalie Blanc-Noël parle de « *cadre géographique contraignant* » pour désigner la mer Baltique[1], tant elle connaît des caractéristiques géographiques singulières. Peu profonde (voir encadré n°4) et difficile à la navigation, elle n'a qu'une seule et unique sortie maritime, celle de l'ouest, c'est-à-dire la triple sortie, du petit Belt, du grand Belt et du *Sund* (mot scandinave pour « détroit »). Situé entre le Jutland et l'île de Fionie, le petit Belt est extrêmement étroit (625 mètres) et la navigation y est particulièrement dangereuse[2].

Encadré n°4

La mer Baltique et la profondeur de ses fonds marins



Map 4. Baltic Sea Depths
Basins of the Baltic and its approaches:
The Belt Sea (Ia), the Sound (Ib), the Arkona Basin (IIa), the Bornholm Basin (IIb), the Central Basin (IIc), the Gulf of Riga (III), the Gulf of Finland (IV), the Åland Sea (Va), the Bothnian Sea (Vb) and the Bothnian Bay (Vc).
The latter two (Vb + c) are referred to as the Gulf of Bothnia.

source : Gunnar Alexandersson, *The Baltic Straits*, La Haye/Boston/Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1982, p. 11.

1 Nathalie Blanc-Noël, *Changement de cap en mer Baltique*, Paris, CAPC/FEDN, 1992, p. 21.

2 Voir Michel Cabouret, « Esquisse sur le rôle géographique de la Baltique dans les pays du Nord », *Les Cahiers du CIREN*, n°4, 1987, pp. 3-14.

La Baltique, dont la superficie est de quelque 422 000 kilomètres[2], va (à l'ouest) du *Sund* et des Belts à l'entrée occidentale du golfe de Finlande. La limite nord de cette mer est sur l'horizontale des Îles Åland, *grosso modo* entre Stockholm et Turku (Åbo en suédois). Au nord, on trouve le golfe de Botnie, à l'est le golfe de Finlande. La longueur extrême de la mer Baltique est de 1 550 kilomètres. Sa largeur entre Allemagne et Suède varie de 75 à 220 kilomètres. Cette mer, comme nous l'avons déjà dit, a la particularité d'être peu profonde, la moyenne étant de 36 mètres et la profondeur tend à diminuer d'ouest en est. L'hiver, les golfes de Botnie et de Finlande sont parfois gelés et nécessitent alors l'emploi de brise-glaces. Elle a encore la particularité d'être une mer peu salée, la teneur saline ne dépassant pas 0,49 %. Cela est dû au fait que de nombreux fleuves et rivières s'y jettent et, par ce fait, l'adoucissent. « *Aux caractéristiques géophysiques de la mer Baltique, qui en font une mer assez difficile pour la navigation, le stratège doit ajouter les conditions climatiques et topographiques particulières à la région. Son climat continental très rude, bien que largement tempéré par l'influence du* Gulf Stream, *impose une contrainte particulière en hiver, à cause des températures et de la durée très raccourcie du jour, et exige un entraînement et un matériel particuliers. Le terrain se compose tour à tour de forêts, en plaine ou en montagne (pour la Scandinavie seulement), et de terrains marécageux. Plus on va au nord, plus le terrain est difficile et nécessite un équipement adapté* »[1]. De par ses caractères de mer « quasi fermée », peu étendue et faiblement saline, la mer Baltique gèle donc très facilement, surtout au nord. Le trafic maritime en est très affecté et nécessite donc des navires adaptés aux conditions hivernales. La soudure peut être ainsi facilement faite entre la pléthore d'îles au large de la Suède et de la Finlande, avec la terre ferme, voire du côté des détroits danois. Les exemples les plus connus de l'utilisation stratégique de la glace sont probablement les traversées du roi suédois Charles X Gustav qui avait ainsi marché, au début de l'année 1658, vers le « continent » européen par les détroits danois et celles du colonel russe Jakov Kulnyev qui avaient traversé à pied la mer des Îles Åland, avec ses troupes, le 19 mars 1809 et, au même moment, du général russe Barclay de Tolly qui s'avança au travers du golfe de Botnie alors gelé, de Vaasa vers Umeå.

Quant à la Suède, elle occupe une position centrale sur la mer Baltique. Son territoire s'étend sur 1 574 kilomètres du nord au sud depuis le point le plus septentrional à la jonction des trois frontières, norvégienne, suédoise et finlandaise. La plus grande largeur est de 500

[1] Nathalie Blanc-Noël, *Changement de cap en mer Baltique*, *op. cit.,* p. 25.

kilomètres environ. Comme le remarquait le fondateur de la géopolitique, le Suédois Rudolf Kjellén « *ce qui frappe avant tout dans la physionomie naturelle de la Suède, c'est qu'elle n'est rattachée au continent que du côté de la Baltique. La longueur de sa côte orientale, où est située la capitale, accentue encore cette orientation vers l'Est* »[1]. Effectivement sa très longue côte qui donne sur la mer Baltique en fait un pays exclusivement tourné vers celle-ci. Plus grande, plus peuplée, et surtout entourée de pays tampons (la Finlande et les eaux de la mer Baltique à l'Est, la Norvège à l'Ouest et le Danemark au Sud), la Suède, de fait, constitue le pays pivot de la région.

La Finlande qui a une frontière de 586 kilomètres avec la Suède, 716 kilomètres avec la Norvège et 1269 kilomètres avec la Russie a des côtes très découpées. Elle est baignée au Sud et à l'Ouest par les golfes de Finlande et de Botnie. Au sud-ouest, c'est la *Saaristomeri* (mer des archipels) composée de quelque 17 000 îles et îlots. Le tout est bordé par le vaste archipel des Îles Åland qui, à la charnière de la Baltique et du golfe de Botnie entre la Finlande et la Suède, a longtemps eu une grande importance stratégique. Aux yeux des responsables de la défense de la Suède, en effet, la position d'Åland menace la sécurité de Stockholm et la partie centrale du pays, et à ceux des autorités supérieures russes, c'est Saint-Pétersbourg qui serait en danger en cas de forcement de l'entrée du golfe de Finlande par une flotte hostile. L'archipel des Îles Åland mais aussi les grandes îles estoniennes que sont Saaremaa et Hiiumaa permettent, par leur position, de contrôler l'entrée du golfe de Finlande et, en outre, respectivement, pour le premier, l'accès à la mer et au golfe de Botnie et pour les secondes, au golfe de Riga et à l'embouchure du grand axe fluvial de la Duna[2]. D'un point de vue géostratégique, ces îles sont donc d'un grand intérêt ; « *Les îles estoniennes de Saaremaa et de Hiiumaa couvrent l'entrée du Golfe de Riga, tandis que des batteries côtières installées à Helsinki et à Tallinn, aussi rapprochées que Douvres et Calais, peuvent bloquer la marine soviétique à Cronstadt, devenue la Malte de la Baltique* »[3].

De toutes les façades de la mer Baltique, c'est celle qui est à l'Est qui joue probablement le rôle le plus important pour les pays, à la fois d'un point de vue stratégique mais aussi économique. L'influence germanique y fut très présente en témoigne le rôle

---

1 Rudolf Kjellén, *Sverige*, Stockholm, 1917. Note n°5 dans Gunnar Åselius, « La géographie militaire suédoise et scandinave », *op. cit.,* p. 81.

2 Michel Cabouret, « Le rôle géopolitique et géostratégique des grandes îles de la Baltique à travers l'histoire », *in* Marc Auchet/Annie Bourguignon (dir.), *Les pays nordiques dans le contexte de la Baltique*, Nancy, PUN, 2000, pp. 195-196.

3 Bronius Kazlauskas, *L'entente baltique*, Librairie du recueil Sirey, 1939, p. 74.

prépondérant joué par les marchands hanséatiques ou par les chevaliers teutoniques lorsque furent fondés la plupart des ports. Klaïpeda (Memel en allemand), seul port lituanien, est même resté allemand jusqu'à son « rattachement » en 1923 à la jeune République lituanienne, puis rétrocédé de force à l'Allemagne hitlérienne en 1939 avant de redevenir définitivement lituanien en 1945.

Les pays frontaliers de l'Estonie sont la Lettonie au sud (339 kilomètres de frontière, essentiellement terrestre) et la Russie à l'est (294 kilomètres de frontière, l'essentiel passant le long du fleuve Narva, puis au milieu du lac Peipsi et du lac de Pskov). L'Estonie est bordée par la mer Baltique à l'ouest (Väinameri et golfe de Livonie) et au nord (golfe de Finlande) et compte environ 3 800 kilomètres de côtes. La Finlande est à environ 80 kilomètres (distance Tallinn-Helsinki), la Suède à 150 kilomètres (entre les îles Saaremaa et Gotland). On dénombre au large des côtes estoniennes environ 1520 îles dont les deux plus grandes sont Saaremaa (2671 kilomètres^2) et Hiiumaa (989 kilomètres^2)[1]. Toutes ces îles sont d'ailleurs assez proches des côtes estoniennes, à l'exception de l'île de Ruhnu, dans le golfe de Livonie, à 52 kilomètres de Kurassaare, principale ville de Saaremaa. La superficie totale de l'Estonie est de 45 227 kilomètres^2, dont 9,2 % d'îles et 4,8 % de lacs. Environ 10 % du territoire estonien recouvre la forme d'un archipel dans la Baltique, formé de plus de 1500 petites îles. Le massif de Haanja (à l'extrême sud-est) est le plus élevé et c'est là que se trouve le point culminant des trois États : Suur-Munamägi (la « Grande colline de l'œuf » avec une hauteur de 317 mètres). Le port de Tallinn[2], abrité au fond d'une baie protégée par des îles, se trouve entre le golfe de Finlande, dont il contrôle l'entrée, et celui de Riga. La ville commande des routes maritimes importantes. D'ailleurs, Tallinn est mentionnée dès le XII^{ème} siècle comme le terminus du plus ancien itinéraire maritime connu en Baltique partant de Scanie (alors danoise). Le trafic actuel du port, du fait de la fonction de transit avec la Russie, reste encore considérable.

Quant à la Lettonie, d'une superficie de quelque 64 590 kilomètres^2, elle partage une frontière commune avec la Biélorussie (141 kilomètres), l'Estonie (339 kilomètres), la Lituanie (546 kilomètres), et la Russie métropolitaine (217 kilomètres). Ses côtes sur la

[1] On remarquera qu'en allemand Saaremaa et Hiiumaa se disait Ösel et Dagö. Depuis la restauration de l'indépendance estonienne, la langue allemande utilise seulement le vocable estonien. Par contre, le suédois est la seule langue scandinave à continuer encore à dénommer ces deux îles de leur vocable germanique.

[2] Tallinn, contraction probable de *Taanilinna*, « La forteresse du Danemark », doit son nom à une place forte édifiée à l'occasion d'une croisade danoise sur les rives sud du golfe de Finlande au cours des années 1220.

Baltique font 551 kilomètres, dont plus de la moitié forme le golfe de Riga. Le territoire letton est parcouru par quelque 12 000 cours d'eau, dont le principal est le fleuve Daugava – surnommé le « Rhin de la Baltique » – qui a longtemps été utilisé comme principale route maritime pour s'enfoncer dans les terres russes[1]. Les lacs, eux aussi extrêmement nombreux, forment 1,7 % du territoire[2].

S'étendant sur 65 303 kilomètres², la Lituanie, enfin, est le plus étendu des pays Baltes. Elle partage des frontières au Nord avec la Lettonie (546 kilomètres), à l'est et au sud avec la Biélorussie (650 kilomètres), au sud-ouest avec la Pologne (110 kilomètres) et l'enclave de Kaliningrad (303 kilomètres) et bordant la mer Baltique, avec une centaine de kilomètres de côtes, limitées dans leur usage par les lagunes de l'embouchure du Nemunas et par les dunes de Nerija. Le pays possède environ trois mille lacs, surtout situés à l'est du pays, et de nombreux cours d'eau. Trois fleuves principaux baignent la Lituanie : le Nemunas (Niemen en Russe), la Neris et la Venta. Le pays présente un relief plat, le point culminant s'élevant à seulement 292 mètres, à Juosapines. La Lituanie est essentiellement composée de collines, de plaines aux sols arides et de vastes forêts qui recouvrent plus de 32 % du territoire.

Alors que les étendues d'eau et de forêts prédominent, le relief stratégique des trois États est prédominé par d'importantes façades côtières, ce qui rend leur défense hautement difficile[3] par des tiers mais favorise en même temps la tactique de la guérilla[4].

---

1 C'est cette voie que les Varègues (les vikings suédois) empruntaient pour aller commercer jusqu'en Méditerranée.

2 Pour l'anecdote, on peut trouver sur le Lac Usma, une petite île appelée île Maurice, en référence au futur maréchal de France Maurice de Saxe qui, prétendant à la couronne de Courlande, y fut assiégé par les Russes en 1727.

3 Susanne Nies, *Les États baltes, une longue dissidence*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 12.

4 Conscients que leurs moyens stratégiques étaient insuffisants en cas d'invasion militaire, les pays Baltes misaient sur une stratégie visant à développer des capacités de défense suffisantes en matière de guérilla afin de donner le temps nécessaire à la communauté internationale pour réagir, stratégie qualifiée par certains, non sans humour, de « défense CNN » : lorsque la Russie les attaquera, ils tâcheront de résister le plus longtemps possible afin que, grâce à la chaîne de télévision américaine, la communauté internationale se décide à venir les aider. Il devenait évident que la débilité des moyens stratégiques à la disposition des Baltes, au début de la décennie 1990, faisait dire à certains que si les Soviétiques/Russes étaient amenés à les attaquer, ils ne pourraient offrir aucune résistance. Anatol Lieven rapporte qu'un officier letton interrogé par un journaliste qui lui avait demandé en combien de temps les Russes pourraient remettre la main sur le pays, répondit « *douze minutes* ». Anatol Lieven, *The Baltic Revolution. Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*, New Haven/Londres, Yale University Press, 2nde édition, 1994, p. 320. Un rapport beaucoup plus récent entrepris dans le cadre da la Rand Corporation estime que la Russie aurait besoin de 30 jours pour envahir militairement les trois États. Eric V. Larson *et al*., *Assuring Access in Key Strategic Regions. Toward a Long-Term Strategy*, Santa Monica, Rand Corporation, 2004, p. 67.

b) Des réalités géophysiques animant des perceptions géopolitiques variées

Si la mer Baltique fait l'objet d'une variété des perceptions, c'est parce que, tout d'abord, les pays riverains ne partagent pas forcément une vision identique de l'attribut politique, et même économique, que constitue cet espace maritime. Alors que les « grandes » puissances de la Baltique que sont la Russie, la Pologne et l'Allemagne ont une tradition davantage continentale que maritime, les « moyennes » et « petites » puissances – à l'exception dans une certaine mesure de la Lituanie –, voient dans la mer Baltique un vecteur indispensable tant de leur économie que de leur identité. Ainsi, par exemple, si sur la carte la Finlande est intégrée à la masse continentale européenne, d'un point de vue économique, elle peut être qualifiée d'île tant la quasi-totalité de ses importations et exportations de produits industriels doivent transiter par la mer Baltique[1].

Il existe, par ailleurs, une ambiguïté sur son caractère ouvert ou fermé de la mer Baltique. Cette incertitude se retrouve dans les différents dénominations données à la mer Baltique[2], par les pays riverains ; le nom scandinave donné à la Baltique (« *Österjö* » en suédois) signifie littéralement « **lac** de l'Est »[3]. En finnois, la mer Baltique *lltameri* signifie « **mer** de l'Est », les Allemands l'appellent *Ostsee* (« **lac** de l'Est ») et en font une *Binnenmeer*, une « mer intérieure » qui, pour eux, était censée être un lac allemand[4] (elle le fut durant la Seconde Guerre mondiale), en estonien, on parle de *Läänemeri*, c'est-à-dire de « **mer** de l'Ouest », alors que pour les deux autres États baltes, enfin, elle est désignée comme la « **mer** Baltique » (en letton *Baltijas jura* et en lituanien *Baltijos jura*), tout comme en russe (*Baltiïskoe more*) et en polonais (*Morze Bałtyckie* ou *Bałtyk*). La représentation ouverte ou fermée de la mer Baltique qu'ont les différents pays de l'espace baltique n'est effectivement pas sans conséquence sur la perception stratégique qu'ils en ont. D'après Gunnar Åselius, la mer Baltique est une sorte de « *baie de l'Atlantique et* [en même temps] *une mer intérieure à*

1 Alpo Juntanen, *The Baltic Sea as a Geopolitical Issue,* Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Working Paper 13/2001, p. 6.

2 Hervé Coutau-Bégarie précise que les Romains parlaient de *Mare balticum*, nom venant du slave *Belyiji* (blanc) et du lituanien *baltas*. Hervé Coutau-Bégarie, « La poussée russe vers la Baltique », *Hérodote*, n°54/55, 4ème trimestre 1989, p. 59.

3 Il existe dans les langues scandinaves une certaine ambiguïté lorsque l'on souhaite désigner un lac, une vaste étendue d'eau, une mer, voire un océan : on utilise, suivant les langues scandinaves, soit *jö* (en suédois), *sø* (en danois) ou *sjø* (en norvégien) qui signifie en français autant « lac » que « mer » alors que *hav* (dans les trois langues) qui signifie « mer » ou « océan » renvoie à l'idée de vaste étendue d'eau.

4 On retrouve la même ambiguïté en allemand qu'en langue scandinave avec *See*, qui peut être un « lac » (*der See*) mais aussi une « mer » (*das See*). Alors que *Meer* ne peut être que la « mer » ou l' « océan ».

l'écart »[1]. Il souligne ainsi que l'importance géopolitique de la mer Baltique et de l'Europe septentrionale varie en fonction de l'identité géographique conférée à la mer Baltique : « *s'agit-il d'une mer intérieure nord européenne bien délimitée ou bien un Golfe de l'Atlantique Est ?* (…) *Les puissances dominantes dans la région ont pour leur part toujours soutenu que la Baltique est une mer fermée* (…) », alors que les puissances extérieures estiment qu'il s'agit d'une mer libre[2]. La perception géostratégique de la mer Baltique et de l'Europe septentrionale va donc varier suivant la réponse donnée à cette question par les acteurs intérieurs et extérieurs de la région.

L'idée d'une uniformité dans les « intérêts baltiques » de chaque État riverain est donc, dans une certaine mesure, assez utopique. C'est d'ailleurs ce que souligne Olav Knudsen lorsqu'il note qu'« *elle* [la Baltique] *n'a jamais été marquée par une culture régionale particulière, ni soumise à un système uniforme reposant sur une loi ou une autorité, même si le souvenir du système hanséatique semble indiquer le contraire. Ce sont les conflits, plutôt que la coopération, qui ont rapproché les puissances qui entourent la mer Baltique. Un bon nombre d'entre elles, peut-être la plupart, ont été longtemps habituées à se considérer comme faisant partie d'autres régions : la Pologne se rattachant à l'Europe centrale, l'Allemagne à l'Europe centrale et plus tard à l'Europe occidentale, le Danemark, la Finlande et la Suède à la région nordique. Les contours qu'on donne à la région baltique sont en partie destinés à faciliter l'analyse, et on les trace en fonction des préférences des gouvernements de ce secteur – en tout premier lieu le Danemark, l'Allemagne et la Pologne. Ce sont des pays qui ont employé ce terme en premier au moment où, à partir de 1989, ils préparaient la fondation du Conseil des États de la mer Baltique* »[3]. Si tous les pays riverains de la mer Baltique peuvent prétendre, certes à des échelles différentes, d'avoir « des intérêts baltiques », d'autre pays qui ne bordent pas cet espace maritime peuvent eux aussi ambitionner à en avoir. C'est notamment le cas de la Norvège et de l'Islande. Une brochure du ministère norvégien de la Défense soulignait que « *bien que géographiquement parlant, la Norvège ne soit pas un*

---

1 Gunnar Åselius, *The Rise and Fall of the Soviet Navy in the Baltic, 1921-1941*, Londres/New York, Frank Cass, 2005, p. 23. On notera que selon le Conseil de l'Europe « *Sachant que 4 à 25 ans (voire jusqu'à 45 ans selon d'autres sources) sont nécessaires pour le renouvellement des masses aquatiques sur l'ensemble de la Baltique, on pourrait considérer à maints égards qu'il s'agit plus d'un grand lac que d'une mer* ». Commission de l'environnement et de l'agriculture de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, *La pêche dans les mers semi fermées d'Europe,* Rapport (Doc 9373, 15 février 2002). Rapporteur: M. Wolfgang Behrendt. (http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/workingdocs/doc02/fdoc9373.htm - dernière consultation 10 décembre 2005).

2 Gunnar Åselius, « La géographie militaire suédoise et scandinave », *op. cit.*, p. 83.

3 Olav Knudsen, « Introduction : A General perspective on the Security of the Baltic Sea Region », *in* Olav Knudsen (dir.), *Stability and Security…, op. cit.,* p. 9.

pays riverain de la mer Baltique, il est de notre intérêt de contribuer au développement de conditions stables et démocratiques dans la région »[1]. La sécurité de la région – et les relations russo-baltes – sont cruciales pour la sécurité de la Norvège, les pays Baltes sont donc définis comme appartenant à la « *zone d'intérêt immédiat de la Norvège* »[2]. Bien que le pays ne se considère pas comme un État riverain de la mer Baltique, il estime que cette région fait partie de sa « proximité ». Quant à l'Islande, en dépit de son caractère géographiquement excentré de la mer Baltique, elle considère que parce qu'elle a des liens identitaires avec les pays nordiques, elle peut prétendre elle aussi à être un « pays baltique », d'autant plus qu'elle fut le premier État occidental à reconnaître l'indépendance des pays Baltes au tout début des années 1990, ce qui l'autorise à revendiquer des intérêts dans cette région. Dans ce contexte, il apparaissait extrêmement difficile de délimiter exactement la délimitation spatiale de la région baltique. Par exemple, lorsque fut créée l'Union des Cités de la mer Baltique, les termes employés dans sa stratégie reflétaient cette difficulté : « *Afin de définir ce qu'est une ville de la région de la mer Baltique, différentes approches sont possibles. Tout d'abord, dans un sens* stricto sensu*, la ville de la région de la mer Baltique est située dans les régions adjacentes à la mer Baltique. Dans un sens* lato sensu*, la ville de la région de la mer Baltique n'est pas forcément située au bord de la Baltique, mais traditionnellement, économiquement et culturellement connectée à cette région* »[3].

En dépit d'une géographie physique manifestement comparable, il existe ainsi de profondes différences dans la perception qu'ont les trois États baltes de leur littoral, dissimilitudes qui tiennent autant à la longueur du rivage qu'à l'histoire. La Lituanie ne peut prétendre à une tradition maritime établie, ceci s'expliquant par un littoral très court (110 kilomètres à peine), et par le fait que sa capitale, Vilnius, située à 250 kilomètres des côtes, est traditionnellement orientée vers l'est et le sud plutôt que vers le nord-ouest. À l'opposé, avec ses 1400 kilomètres de côtes et sa myriade d'îles, l'Estonie est, des trois pays, celui dont la culture est la plus maritime. La Lettonie, avec ses 530 kilomètres de côtes et le vaste golfe de

---

1 Forsvarsdepartementet, *Collaboration with the Baltic States, General information*, n° 01/98, juillet 1998 (http://odin.dep.no/fd/engelsk/publ/periodika/010011-280028/dok-bn.html – dernière consultation 5 juillet 2004).

2 Clive Archer/Ingrid Sogner, *Norway, European Integration and Atlantic Security*, Londres, Sage, PRIO, 1998, p. 142.

3 « UBC Strategy », site Internet de l'Union des Cités de la mer Baltique. (www.ubc.net/strategy/html – dernière consultation 25 juin 2003).

Riga qui s'enfonce dans les terres a suffisamment acclimaté les Lettons à la pratique de la mer pour envoyer leurs ancêtres coures coloniser Tobago et la Gambie au XVIII^{ème} siècle[1].

Au-delà de l'ambiguïté sur le caractère historiquement fabriqué de l'aire baltique, il existe un enjeu fondamental bien réel de la région, celui de la maîtrise des détroits danois qui a toujours constitué la clef même du contrôle maritime de la région. La valeur stratégique de l'Europe du Nord a longtemps résidé dans le contrôle des détroits danois qui faisait de la Baltique une *mare clausum*. Il s'agit d'une mer fermée à haute valeur communicationnelle puisqu'elle est la seule voie d'accès maritime à la Russie occidentale (avec la mer de Barents), au nord de l'Europe centrale, à la Finlande et à la Suède et qu'elle est pour ces deux pays la seule issue vers les océans. La fermeture des détroits et du canal de Kiel entraînerait un isolement complet des pays de la région. Considéré comme le « *bouchon de la bouteille de la mer Baltique* »[2], le Danemark est donc le pays qui contrôle l'entrée maritime de la mer Baltique. Il constitue, plus généralement, le trait d'union naturel entre l'Europe continentale et l'Europe septentrionale. Son rôle historique fut celui de gardien des détroits et il servait, en même temps, de pont entre l'Europe centrale continentale et la péninsule scandinave[3]. Mais la valeur stratégique capitale du Danemark renfermait de graves dangers pour son intégrité territoriale, mais aussi pour celle de ses voisins[4]. D'ailleurs, le caractère clos de la mer Baltique car fermée par les détroits danois prive la Russie de toute possibilité de devenir une puissance navale potentielle[5]. Pour être une grande puissance en mer Baltique, il faut obligatoirement en contrôler les détroits. Mais l'inverse n'est pas forcément vrai.

---

1 Le Duché de Courlande possédait une marine de guerre et une marine marchande puissantes ; il avait des colonies en Afrique (Gambie) et aux Antilles (Tobago). Voir Pascal de Rauglaudre, « Le littoral méridional de la Baltique. De Copenhague à Saint-Pétersbourg : renaissance d'un littoral oublié », *in* Béatrice Giblin/Yves Lacoste (dir.), *Géohistoire de l'Europe médiane*, Paris, Editions La Découverte, 1998, p. 78.

2 Christian Thune/Nikolaj Petersen, « Denmark », *in* William Taylor/Paul M. Cole (dir.), *Nordic Defense* : *Comparative Decision Making*, Massachusetts/Toronto, Heath and Company, 1985, p. 2.

3 La libre circulation dans les détroits danois avait été établie par la convention de Copenhague, signée le 14 mars 1857 : elle abolissait les péages perçus par le Danemark, mais ne prévoyait aucun statut particulier, en dehors de la liberté de passage. Celle-ci fut réaffirmée par l'article 195 du traité de Versailles, qui ordonnait la démolition de tous les ouvrages défensifs jusqu'à 50 kilomètres de la côte dans la région des détroits danois, sur la côte baltique ; il ne concernait que l'Allemagne. Ces dispositions devinrent caduques quand Hitler dénonça les clauses militaires du traité de Versailles le 18 mars 1935.

4 Michel Cabouret, *Les régions de l'Europe du Nord*, Paris, Sedes, 1983, pp. 6-7.

5 Jean-Christophe Romer, *La pensée stratégique russe au XX^{ème} siècle*, Paris, Economica, ISC/FED/EPHE, 1997, p. 8.

2) L'espace baltique et la lutte pour le *dominium maris baltici*

Si l'instrument privilégié pour gérer les équilibres de puissance dans la région fut principalement le désarmement géographique, cela n'a pas empêché les trois États d'être longtemps victimes des velléités prédatrices de tous les prétendants à la domination de la région.

a) Le désarmement géographique, comme moyen de régulation de la puissance dans la région de la mer Baltique

Le point commun des stratégies de toutes les puissances qui cherchaient à maîtriser la mer Baltique fut d'essayer d'en faire leur *dominium* en fermant la mer aux navires de guerre des États non littoraux. Ainsi, une pléthore de conventions organisant soit la neutralisation soit la démilitarisation fut signée dès le XVII^{ème} siècle sans pour autant que le droit positif reconnaisse l'interdiction aux navires étrangers de naviguer dans la mer Baltique.

À partir du XVII^{ème} siècle, plusieurs tentatives – plus ou moins réussies – de neutralisation de la Baltique furent entreprises ; les solutions imaginées allaient de la neutralisation complète à la neutralisation armée. Copenhague et Stockholm s'engagèrent à interdire l'entrée de flottes étrangères, aux termes du traité de Roskilde (27 février 1658) qui consacre la suprématie danoise sur la Baltique. Il s'agissait de la première tentative de neutralisation de la Baltique qui ne durera que deux ans, suite au traité de Copenhague. Lors de la guerre de la Ligue d'Augsbourg (1689), le Danemark et la Suède signèrent plusieurs traités qui organisaient une protection conjointe des convois. Si l'irruption de la puissance russe en Europe septentrionale allait considérablement changer les équilibres stratégiques de la région[1], les différents régimes de neutralité continuèrent à être les instruments privilégiés des pays riverains de la mer Baltique afin d'assurer la liberté du commerce maritime. Lors de la guerre de Sept Ans, le régime de neutralité armée fut remis en vigueur par un traité dano-suédois du 12 juillet 1756 qui s'accompagnait d'une neutralisation : l'article 3 prévoyait des représailles contre les États en guerre qui s'en prenaient au commerce, mais celles-ci devraient avoir lieu hors de la Baltique qui sera préservée des opérations militaires. Cette neutralisation fut consolidée par la convention de Saint-Pétersbourg, signée le 9 mars 1759 entre la Russie et la Suède, qui interdisait l'entrée en Baltique des vaisseaux de guerre

[1] Hervé Coutau-Bégarie, « La Russie et la mer. Sur un déterminisme géopolitique », *Hérodote*, n°47, 4ème trimestre 1987, p. 89.

étrangers et des corsaires. Le Danemark y adhéra le 17 mars 1760. Deux traités successifs entre d'une part, la Russie et le Danemark (9 juillet 1780) et, d'autre part la Russie et la Suède (1er août 1780), interdirent l'entrée de la Baltique aux navires de guerre étrangers, afin de préserver la liberté de navigation. Les parties contractantes s'engagèrent à prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de la liberté du commerce. Ces deux traités n'avaient de « neutre » que le nom dans la mesure où ils étaient implicitement dirigés contre l'expansion de l'influence de la Grande-Bretagne dans la mer Baltique. Un autre traité de neutralité armée, moins contraignant puisqu'il ne prévoyait aucune mesure de protection militaire, fut signé le 27 mars 1794 entre les deux puissances de la Baltique. Cependant, les Anglais, en guerre contre la France révolutionnaire, contraignirent *manu militari* les parties à renoncer à la liberté du commerce[1].

En 1853, lorsque éclata la guerre de Crimée, la Suède et le Danemark se mirent d'accord sur des règles communes de neutralité éloignées des régimes antérieurs, puisque les navires des belligérants pouvaient faire escale dans les ports. La convention de Copenhague sur les détroits, signée le 14 mars 1857, abolit les péages perçus par le Danemark, mais ne prévoyait aucun statut particulier, en dehors de la liberté de passage.

Suite à la Première Guerre mondiale, la convention d'armistice de Rethondes donna aux Alliés le droit d'occuper les forts gardant les entrées de la Baltique. Le traité de Versailles stipulait qu'aucune fortification ne devait être construite et qu'aucune artillerie de côte ne devait être installée. Les dispositions concernant la démolition de tous les ouvrages jusqu'à cinquante kilomètres de la côte dans la région des détroits danois et leur non-fortification ne concernaient que l'Allemagne[2].

Après 1945, les juristes soviétiques tentèrent logiquement de redonner vie à la doctrine de la *mare clausum,* avec la théorie des mers régionales dans lesquelles les non-riverains ne pourraient faire pénétrer de bâtiments de guerre[3]. L'Union soviétique, qui n'avait pu obtenir de base dans les détroits danois, souhaitait ainsi préserver la Baltique de l'influence maritime

1 Hervé Coutau-Bégarie, *Le désarmement naval,* Paris, Economica, ISC, 1995, pp. 36-38.

2 Ces dispositions furent rendues caduques par la dénonciation d'Hitler des clauses militaires du traité de Versailles le 18 mars 1935.

3 Gunnar Alexandersson, *The Baltic Straits*, La Haye/Boston/Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1982, p. 87.

de l'OTAN. Aucune neutralisation *de jure* ne fut, toutefois, consacrée, même si l'ensemble de la mer était sclérosé et figé dans le prisme de la Guerre froide.

La réussite incontestable du désarmement géographique reste, néanmoins, celle des Îles Åland. Ces îles, à la charnière de la Baltique et du golfe de Botnie entre la Finlande et la Suède, furent longtemps disputées pour leur grande importance stratégique. Les Russes s'en emparèrent durant la Guerre du Nord et s'en servirent comme d'une base à partir de laquelle ils lancèrent des raids successifs contre la côte suédoise, hâtant ainsi la conclusion du traité de Nystad (1721)[1]. En 1809, la Suède fut forcée de céder la Finlande, par la suite érigée en grand-duché, à la Russie ; après avoir vainement essayé de conserver l'archipel, les Suédois proposaient sans succès aux Russes d'interdire la fortification des Îles, de même que tout port militaire. Les Russes établirent, en 1831, deux forteresses, détruites par une force franco-britannique en 1854, durant la guerre de Crimée. Une convention, annexée au traité de Paris et signée le 30 mars 1856 par la Russie, la France et la Grande-Bretagne, démilitarisa les Îles Åland : elles ne devaient pas être fortifiées et ne pouvaient accueillir aucun établissement ni militaire ni naval. La Convention, toutefois, concernait seulement la démilitarisation et non la neutralisation. Suite à l'effondrement de la Russie, en 1917, et de la conquête de l'indépendance finlandaise, s'ouvrit une période incertaine quant à la souveraineté des îles et surtout sur leur statut démilitarisé. Finalement, la convention sur les Îles Åland fut signée à Genève le 20 septembre 1921. Elle confirma la souveraineté de la Finlande sur l'archipel, assura sa neutralisation, tout en renouvelant la démilitarisation de 1856.

b) Les pays Baltes, victimes des ambitions des différents prétendants au *dominium maris baltici*

La Baltique a toujours été un lieu d'affrontements entre les grandes puissances européennes rivales. Les tentatives hégémoniques pour la maîtriser furent effectivement très nombreuses. Elle fut contrôlée jusqu'au XI^{ème} siècle par les Vikings, puis par les Danois qui en vérifiaient les entrées et les sorties, puis par la Hanse, la Suède et la Russie. D'autres pays européens, comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Allemagne, voyaient, par ailleurs, dans la mer Baltique une mer hautement stratégique, principalement pour leurs intérêts commerciaux. Ainsi, d'après Gunnar Åselius : « *La description de sa situation géographique*

[1] Holger Rotkirch, « The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands. A Regime in "European Interests" Withstanding Changing Circumstances », *Journal of Peace Research*, vol. 23, n°4, décembre 1986, p. 360.

[celle de l'Europe septentrionale] *peut aussi servir à illustrer la situation géostratégique de la région à travers les temps : au point d'intersection entre une puissance occidentale (Pays-Bas/ Grande-Bretagne / États-Unis), une puissance méridionale (Empire carolingien /Hanse /Habsbourg / Napoléon / Prusse / Allemagne /Union européenne) et une puissance orientale (république de Novgorod/ Moscovie/Russie/ URSS / Russie)* »[1]. Définissant les différents acteurs qui furent amenés, dans l'histoire, à tenter de dominer la mer Baltique, Bo Huldt distingue les « puissances permanentes » (Russie et Allemagne), des « puissances occasionnelles » (Pologne, Danemark et Suède) et des « puissances maritimes extrarégionales » (Pays-Bas, Grande-Bretagne, France et surtout les États-Unis)[2]. Sa domination totale ne fut d'ailleurs jamais achevée par aucune des trois puissances – Danemark, Suède puis Russie/Union soviétique – qui souhaita l'accomplir.

Au vu des multiples conflits qui ont caractérisé l'histoire de la mer Baltique, il est possible d'avancer le postulat suivant : les puissances qui ont ambitionné de maîtriser la mer éponyme furent toutes amenées à chercher à maîtriser sa côte orientale, c'est-à-dire les pays Baltes. L'une des raisons essentielles est que les littoraux de la rive orientale de la mer Baltique sont caractérisés par la présence de grandes artères hydrographiques qui ont joué un rôle essentiel dans l'histoire économique et stratégique de la région, le meilleur exemple étant probablement Riga construite aux embouchures de la Daugava[3]. Le contrôle des débouchés des grands axes fluviaux fut ainsi l'une des préoccupations des prétendants à la maîtrise de la mer Baltique.

Le premier conflit mondial, dans la région, s'était surtout résumé à un face à face entre l'Allemagne et la Russie. Le déroulement des opérations dans cette région illustrait encore une fois l'importance des territoires baltes dans l'équilibre entre l'Est et l'Ouest de la mer Baltique. Les dirigeants allemands avaient, en effet, pour objectif la création, sur le territoire des trois États baltes actuels, d'un État satellite de Berlin, le *Baltikum*. Appuyé sur les *Deutschbalte* (les lointains descendants des Barons baltes), cet État aurait permis de « fermer » la fenêtre baltique à la Russie en la cantonnant au fond du golfe de Finlande et de faire de la mer intérieure un lac allemand. En privant Moscou de son débouché au Nord et en

---

1 Gunnar Åselius, « La géographie militaire suédoise et scandinave », *op. cit.,* p. 79.

2 Bo Huldt, « The Baltic Sea Region and the New European Structure », *in* Bo Huldt/Ulrika Johannesen (dir.), *First Annual Stockholm Conference on Baltic Sea Security and Cooperation,* Stockholm, Conference paper 20, The Swedish Institute of International Affairs, 1997, pp. 3-4.

3 C'est par là que les Varègues, les Vikings suédois, passèrent pour se rendre dans ce qui deviendra la Russie.

verrouillant, avec l'aide des Turcs, la route maritime sud à Istanbul, en outre, Berlin pensait bien pouvoir isoler l'empire Tsariste de l'Europe pour mieux le marginaliser. Les opérations sur le front de l'est aboutirent exactement à la réalisation des plans wilhelmiens. En 1917, les armées allemandes occupaient les territoires baltes dont la signature du traité de Brest-Litovsk, entre Berlin et la Russie désormais bolchevique, sanctionnait la perte[1]. Si la défaite de l'Allemagne sur le front de l'ouest rendit cette nouvelle configuration caduque, les Alliés ne comptaient pas pour autant permettre aux Soviets de récupérer leurs positions baltes d'où ils pourraient exporter la révolution vers l'Europe. La faiblesse de la Russie, la défaite de l'Allemagne et l'opiniâtre volonté d'indépendance des peuples baltes permirent alors aux Alliés d'imposer l'indépendance de la Lituanie, de la Lettonie, de l'Estonie. La Révolution bolchevique et la Première Guerre mondiale eurent pour première conséquence l'émiettement de la région : le nombre de pays riverains de la mer Baltique doubla avec l'indépendance de la Finlande, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, auxquelles s'ajoutaient la ville libre de Dantzig et celle de Memel pour quelques années.

Les trois États baltes, au moment de la reconquête de leur indépendance à la faveur de la Révolution de 1917, s'inséraient parfaitement dans le cadre de la vaste recomposition géopolitique entreprise par les Alliés en Europe centrale, au lendemain de la Première Guerre mondiale. Ce projet aboutit à la (re)-création de plusieurs États[2] constituant un territoire continu depuis les confins nord de la Baltique jusqu'à la mer Noire. La mise en place de ce long « cordon sanitaire » répondait à deux exigences : contenir et isoler la Russie bolchevique et soustraire l'Europe centrale à l'influence allemande. La théorie du cordon sanitaire élaborée par Lord Curzon, qui fut lui-même très influencé par les idées de Mackinder, issues de son célèbre livre *Democratic Ideals and Reality,* (ouvrage dans lequel il remit en exergue l'importance du territoire russe, masse continentale compacte impossible à contrôler depuis la mer et à envahir complètement) reposait sur la caractéristique suivante : les puissances maritimes doivent tout mettre en œuvre, pour empêcher l'unification eurasienne sous la double égide allemande et russe, le danger étant celui d'une alliance de l'Allemagne vaincue et de la Russie communiste, qu'il fallait éviter en créant des États tampons. Pour parvenir à cet objectif, il fallait balkaniser l'Europe orientale, priver la Russie de son glacis baltique et empêcher la domination d'une seule alliance sur les mers intérieures (mer Baltique et mer

[1] Jean-David Avenel/Pierre Giudicelli, *L'indépendance des pays de la Baltique*, Paris, Economica, 2004, pp. 61-68.

[2] Les trois États baltes plus la Finlande, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Roumanie.

Noire). Une quinzaine d'années plus tôt, Mackinder, dans son célèbre discours sur le *pivot géographique de l'histoire*, avait déjà donné comme caractéristique essentielle à son célèbre *heartland* (qu'il situait, à ce moment là, *grosso modo* en Russie) une invulnérabilité face aux entreprises des puissances maritimes en raison de son immensité, de son autarcie et de son manque de débouchés maritimes, qui, dans ce cas précis, devenait un atout pour le pays[1]. À défaut de l'envahir, il fallait donc la contenir.

Du côté russe, c'était la problématique du débouché maritime qui constituait le cœur de sa stratégie en mer Baltique ; le contrôle direct de la rive orientale dans cette région était d'autant plus nécessaire que la Russie tsariste n'avait jamais pu faire sauter le contrôle danois de sortie et d'entrée entre la Baltique et l'Atlantique. À défaut du contrôle des détroits danois, il convenait d'empêcher toute autre puissance de contrôler la mer Baltique. Pour que cette stratégie fût viable, il était donc nécessaire de contrôler la rive orientale de la mer Baltique, donc les pays Baltes. Jean Meuvret expliquait ainsi que le contrôle de la mer Baltique devait nécessairement passer par le contrôle des États baltes ; « *il y a un élément géographique qui leur donne une certaine unité et qui domine leur histoire* ; *c'est leur situation. Situation sur les bords de la Baltique, situation à l'extrémité des fleuves russes, situation aux confins de trois mondes.* (…) *C'est par la mer que le christianisme est venu. C'est par la mer que l'Occident a toujours connu les pays baltiques et qu'il s'est intéressé à eux. Sans doute la Lituanie peut paraître un pays essentiellement continental. Mais son histoire est liée à celle de ses deux débouchés maritimes : le débouché letton par la Dauguva (Duna), et le débouché prussien par le Nemunas (Niemen). L'importance de cette situation baltique est singulièrement renforcée par la présence des grands fleuves qui mettent en relation les villes commerçantes de la côte avec un immense* hinterland*.* (…) *Si les pays baltiques furent toujours aux yeux des Slaves un objet de convoitise, c'est qu'ils sont l'aboutissement de ces routes. Bien avant Pierre le Grand le problème des "fenêtres baltiques" se posa pour les Russes. Inversement, tous ceux qui voulurent commercer avec la Russie ou, par l'intermédiaire des fleuves russes, avec l'Orient, durent y prendre leur point d'appui. Suédois, Danois et Hanséates cherchèrent les uns et les autres de diverses manières à y assurer leur hégémonie* »[2].

---

[1] Halford J. Mackinder, *Le pivot géographique de l'histoire*, présenté à la société royale de géographie le 25 janvier 1904. Reproduit dans *Stratégique*, n°55, 3/92, pp. 11-29.

[2] Jean Meuvret, *op. cit.,* p. 4.

La théorie du « bastion socialiste » élaborée dans les années 1930, comme le note Nathalie Blanc-Noël, fut à l'origine de la stratégie soviétique dans la région encore qu'elle n'avait de nouveau que le nom puisqu'il s'agissait de la conceptualisation d'une politique qui avait ses origines dans la stratégie tsariste : la « zone tampon » composée des trois États baltes et de la Finlande pouvait constituer une protection ou bien un verrou gênant[1]. Soucieuse de sa puissance et de sa sécurité, Moscou souhaitait entourer la bordure occidentale du territoire soviétique d'une pléthore de petits États dont la fonction était celle de « tampon » protecteur contre des puissances rivales.

La faiblesse des moyens navals de l'URSS dans la région constituait, néanmoins, un sérieux problème. Hervé Coutau-Bégarie rappelle ainsi que la Flotte impériale de la mer Baltique avait été déjà quasi anéantie par les Japonais en 1905 alors qu'elle tentait de rallier le Pacifique pour venir en aide à la Flotte éponyme. En 1915, par ailleurs, elle ne sortit du Golfe de Finlande que pour quelques raids sans conséquence[2]. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, elle ne se composait plus que de quelques unités endommagées et/ou obsolètes ; l'accession à l'indépendance de la Finlande et des États baltes l'obligeait à se terrer au fond du Golfe de Finlande[3]. La (re-)mise en place de la Flotte de la Baltique en 1924 devait témoigner de la volonté politique de l'URSS de préserver la région d'immixtions étrangères. L'escadre de la Baltique réfugiée au fond du Golfe de Finlande, toutefois, s'avéra, durant la Deuxième Guerre mondiale, incapable d'entreprendre la moindre action offensive. L'URSS, en fait, ne se dévoilait sur la Baltique que par une minuscule lucarne, bloquée par les glaces la moitié de l'année, défendue par l'île de Kotlin, par des fonds impraticables et par des mines, tandis que l'Allemagne présentait au contraire une immense côte entièrement libre de glaces et qui aurait permis des débarquements faciles et des possibilités nombreuses d'objectifs aux canons à longue portée des croiseurs russes[4]. Il demeurait, cependant, une inconnue ; dans le cas où les deux adversaires étaient décidés à mettre la main sur des points d'appui ou des bases appartenant à des États tiers, la stratégie aurait été conduite par celui ayant le plus vite opéré selon que les Îles Åland, sous souveraineté finlandaise, Dagö et Ösel (noms germano-

---

1 Nathalie Blanc-Noël, *Changement de cap en mer Baltique*, *op. cit.*, p. 34.

2 Hervé Coutau-Bégarie, *La puissance maritime soviétique*, Paris, IFRI, Economica, 1983, p. 21.

3 Jürgen Rohwer, « Les stratégies navales soviétiques et les programmes de construction navale entre 1921 et 1941 », *in* Hervé Coutau-Bégarie (dir.), *L'évolution de la pensée navale III*, Paris, CAPC/FEDN, 1993, p. 172.

4 Voir Gunnar Åselius, *The Rise and Fall of the Soviet Navy in the Baltic, 1921-1941*, *op. cit.*, p. 56.

scandinaves pour Hiiumaa et Saaremaa), sous souveraineté estonienne, seraient tombées aux mains de l'Allemagne ou de l'URSS, l'aspect de la bataille aurait été entièrement différent[1].

Déjà dans *Der Ostseeraum (L'espace de la Baltique),* publié en 1938, le géopoliticien allemand et disciple de Karl Haushofer, Wulf Siewert examinant les conditions géopolitiques de cette mer[2], avait posé les principes de contrôle de la mer Baltique qui allaient être repris par Berlin pendant la guerre : il estimait nécessaire, pour la sécurité de l'Allemagne, de s'assurer que le Danemark garantît la sécurité du Grand Belt, seul passage où des navires de haut tonnage pouvaient passer. Il s'inquiétait, en outre, de l'extrême faiblesse des États riverains de la mer Baltique. On comprend que les Soviétiques aient tenté de faire interdire l'accès de la Baltique aux non-riverains en 1924 : Moscou y serait devenue hégémonique si l'Allemagne n'avait réarmé sa flotte. Au début de la Deuxième Guerre mondiale, les conditions géopolitiques étaient plutôt favorables à l'Allemagne. Non seulement, les fonds du golfe de Finlande étaient particulièrement élevés (il fallait donc une flotte à très faible tirant d'eau) mais en plus son entrée était difficile, car l'on trouvait sur la côte nord des seuils granitiques et des gisements métalliques, ce qui empêchait une action par sous-marins[3]. De toute façon, pendant la guerre, la Baltique devint un « lac allemand » qui servait uniquement à ravitailler les armées opérant dans le nord de la Russie et à entraîner les sous-marins[4].

La volonté de domination russe sur la mer Baltique se réaffirma à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale : l'Union soviétique dominait la rive orientale de la région, ainsi que sa rive méridionale avec la Pologne et la RDA. La carte des contours de la mer Baltique devenait ainsi plus que favorable au bloc de l'Est, le reste des riverains étant constitué de deux pays neutres et de deux pays membres de l'OTAN. Partant du postulat que les États entourant sa frontière baltique pouvait constituer soit une barrière protectrice soit un verrou gênant contre un éventuel agresseur, l'URSS ne souhaitait pas que l'Allemagne puisse utiliser ces pays comme tremplin pour une agression contre elle. L'annexion des États baltes et les garanties que la Finlande avaient contractées envers l'URSS via le Traité de 1948 répondaient

---

1 Nous avons eu l'occasion de visiter les très nombreux monuments et vestiges des batailles à Saaremaa, théâtre des plus violents affrontements entre les Allemands et les Soviétiques en 1944, les belligérants estimant primordial le contrôle de l'île.

2 Wulf Siewert, *Der Ostseeraum* [L'espace de la Baltique], Leipzig/Berlin, 1938, 99 pages.

3 Michel Korinman, « De Friedrich Ratzel à Karl Haushofer, la "politische ozeanographie" », *in* Hervé Coutau-Bégarie, (dir.) *L'évolution de la pensée navale V. La pensée géopolitique navale,* Paris, Economica, ISC, 1995. (http://www.stratisc.org/PN5_Korinman_tdm.html - dernière consultation 16 septembre 2005).

4 Hervé Coutau-Bégarie, « Baltique (mer) », *in* Yves Lacoste (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1993, p. 251.

à cette logique. L'URSS avait déjà réclamé en 1940 une base militaire à Hanko (pointe sud-est de la Finlande), pour y renoncer en 1944 au profit d'un bail de cinquante ans à Porkkola, près d'Helsinki, afin de faire pression sur la Finlande en maintenant des forces militaires aux portes de sa capitale et de verrouiller l'accès au golfe de Finlande par deux bases situées de part et d'autre de l'entrée du golfe : outre celle de Porkkola, celle de Paldiski en Estonie (base déjà cédée en 1939). Moscou, par ailleurs, avait même essayé en novembre 1944 de se faire céder par les Norvégiens l'Île aux Ours et d'obtenir un partage de la souveraineté de Spitsberg[1]. Selon un même raisonnement, Staline voulait que ses troupes puissent occuper le Schleswig-Holstein danois mais elles furent devancées par les Anglais. Il avait même demandé, lors de la Conférence de Postdam, le placement des entrées de la mer Baltique sous le contrôle d'une autorité internationale, mais les Alliés s'y opposèrent catégoriquement[2].

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, les Soviétiques pouvaient donc prétendre à un contrôle quasi exclusif de la rive orientale de la mer Baltique : ils avaient absorbé les trois États baltes et Königsberg, ils étaient encore présents sur l'île danoise de Bornholm, ils faisaient de la Pologne et de l'Allemagne de l'Est des États satellites et conclurent en 1948 un traité avec la Finlande, leur assurant ainsi une certaine docilité de cette dernière ; en somme les conditions étaient manifestement réunies pour que Moscou dénie à toute puissance étrangère le contrôle de la mer[3].

Par ailleurs, le rôle traditionnel dévolu au littoral septentrional de la mer Baltique, comme zone de défense maritime et territoriale de la région de Leningrad, diminua

---

1 Par le traité de Paris du 9 février 1920 (entré en vigueur le 14 août 1925), la Norvège s'était vue reconnaître « *pleine et entière souveraineté* » sur Spitzberg, mais le traité instituait un régime de non-militarisation, assortie d'une neutralisation. La Deuxième Guerre mondiale avait mis en évidence l'importance stratégique de l'archipel et le danger pouvant résulter pour Moscou de l'installation ou du contrôle d'une puissance ennemie. Peu de temps après la capitulation allemande, l'URSS essaya un échec lorsqu'elle tenta de remettre en cause le statut de l'archipel, auquel elle avait pourtant adhéré sans réserves en 1935. Voir Matthieu Chillaud, *Territorial Disarmament…, op. cit.,* pp. 23-24.

2 Hervé Coutau-Bégarie*, Le désarmement naval*, *op. cit.,* p. 38.

3 La seconde voie de communication avec la Russie occidentale est constituée par l'Arctique et la mer de Barents. L'Arctique qui, sur toute la côte mourmane, bénéficie du *Gulf Stream* ne gèle pas. Mourmansk connaît un phénomène unique dans l'Arctique (la région est libre de glaces) avec des conséquences stratégiques qui logiquement en découlent. Parmi ses faiblesses, elle manque de recul vis-à-vis d'une menace aéroterrestre venant de l'ouest mais aussi de profondeur vis-à-vis d'une menace aérospatiale s'exerçant sur des parties plus méridionales ou plus orientales du pays (la Finlande, la Suède, la Norvège, Svalbard compris) qui forment un glacis face au nord-ouest ou à l'ouest, c'est-à-dire au Groenland, à l'Islande et à l'océan scandinave. Parmi ses atouts, l'Arctique soviétique occidental contient l'accès maritime septentrional de la Russie d'Europe, par la mer de Barents et la mer Blanche, en dépit des glaces saisonnières. Sa liberté de glaces, par ailleurs, lui permet de s'affirmer comme le cœur d'une marine océanique capable d'accéder au grand large atlantique, en dépit du fait que le Svalbard et le Finnmark – les deux rives du canal de Barents – soient norvégiens. Voir Hervé Coutau-Bégarie, « Arctique : la guerre des glaces », *Défense nationale*, mai 1989, pp. 39-52.

concomitamment à la poussée de l'influence soviétique jusqu'à la RDA. Pour crédibiliser ses prétentions, l'URSS allait développer sa Flotte de la Baltique afin d'en faire la vitrine du pouvoir militaire soviétique dans un espace maritime qui, jusque là, était surtout dominé par les Occidentaux. En cas de guerre, le rôle de la marine soviétique dans la mer Baltique aurait été probablement, dans une optique offensive, de faire « sauter le verrou danois » ; avec l'appui des marines est-allemandes et polonaises, elle aurait pour mission d'appuyer les forces terrestres chargées d'atteindre le détroit. Et dans une optique défensive, la mission de ces forces aurait consisté à empêcher l'OTAN d'utiliser la péninsule scandinave comme base avancée contre l'URSS.

Encadré n°5

Les sorties maritimes occidentales des Soviétiques durant la Guerre froide



Source : inspirée de la carte de Heinz von zur Gathen, « The Federal Republic of Germany's Contribution to the Defense of Northern Europe », *in* Paul Cole/Douglas Hart (dir.), *Northern Europe : Security Issues for the 1990's*, Boulder/Londres, CSIS, Georgetown University, 1986, p. 60.

B) L'asymétrie des puissances et les fonctions allouées aux États bordures et tampons

Nous avons esquissé, dans l'introduction, les travaux d'Efraim Karsh en vertu desquels il est possible de distinguer un certain nombre de fonctions attribuées aux États

tampons et bordures : celles, dans le premier cas, que l'on a regroupées autour de la notion de « soustraction » et celles, dans le second cas, autour de celle de l'« addition ». C'est précisément durant l'entre-deux-guerres que les pays Baltes, alors États tampons, pratiquèrent une stratégie de soustraction. Constatant l'échec de leur stratégie d'avant guerre et l'inopportunité d'opter pour une politique de neutralité, les trois États baltes choisirent, après la reconquête de leur indépendance, une stratégie d'addition.

1) Durant l'entre-deux-guerres : la stratégie de soustraction des pays Baltiques en qualité d'États tampons

C'est donc à la faveur de la Révolution de 1917 que le processus d'acquisition ou de réacquisition des souverainetés des États baltiques[1] fut engagé. La Russie soviétique, faisant contre mauvaise fortune bon cœur, accepta le principe de leur indépendance, émancipation politique d'ailleurs largement soutenue par les puissances alliées victorieuses de la Première Guerre mondiale qui y voyaient un excellent moyen de contrecarrer une éventuelle alliance objective entre Berlin et Moscou, en jouant le rôle d'États tampons, qualité qui sera d'ailleurs la leur durant toute la période de l'entre-deux-guerres. En 1918, toutefois, l'indépendance des pays Baltiques[2] n'était pas encore acquise ; ils durent se battre, non seulement, contre les troupes bolcheviques mais aussi contre ou avec certains Russes blancs et même des corps francs allemands emmenés par le général von der Goltz qui souhaitait créer une colonie allemande de la Baltique, le *Baltikum*[3], et avec le soutien des alliés qui y dépêchèrent une escadre franco-britannique. La promotion de la souveraineté et de la neutralité des nouveaux États de la Baltique fut effectivement soutenue par la France et la Grande-Bretagne qui y voyaient un excellent moyen de renforcer leur stratégie d'édification du cordon sanitaire chargé de contenir l'Allemagne, ainsi que la Russie soviétique. De son côté, cette dernière, dès les premiers jours de son existence et afin d'assurer sa sécurité, car privée de toute possibilité d'accroître sa puissance maritime sur la mer Baltique, souhaita neutraliser son flanc nordico-occidental ; sa stratégie s'inscrivait d'ailleurs résolument en continuation avec celle du

[1] Nous parlerons ici d'États baltiques ou de pays Baltiques (et non d'États baltes ou de pays Baltes) dans la mesure où nous y incorporons la Finlande, voire la Pologne.

[2] La Lituanie, l'Estonie et la Lettonie proclamèrent leur indépendance respectivement le 16 février 1918, le 24 février et le 18 novembre mais les traités de Paix avec la Russie soviétique ne furent signés que deux ans plus tard, (2 février avec l'Estonie, 12 juillet avec la Lituanie, 11 août avec la Lettonie).

[3] Voir à ce propos le très émouvant roman de Marguerite Yourcenar, *Le coup de grâce,* paru en 1939. Au-delà de l'histoire d'amour, l'ouvrage détaille avec intérêt la guerre en Courlande.

pouvoir tsariste[1]. Une question interdépendante à celle du profil stratégique que chacun des États baltiques allait adopter était celle des alliances militaires entre eux. Bien que partageant manifestement de nombreux points communs, le premier d'entre eux étant leur situation stratégique d'État tampon entre la Russie soviétique, puis l'URSS et l'Europe occidentale, puis l'Allemagne, les États baltiques ne réussirent, pourtant, que très partiellement leur tentative pour harmoniser leurs préoccupations stratégiques.

a) Les procédés constitutifs de la soustraction

Le désarmement géographique, d'une part, et la neutralité, d'autre part, sont, comme nous l'avons analysé dans l'introduction, les deux procédés constitutifs de la soustraction.

i) Le désarmement géographique

Le Traité de Tartu du 2 février 1920 entre l'Estonie et la Russie soviétique[2] établissait une zone (appelée neutralisée mais en fait démilitarisée), dans laquelle chacune des parties contractantes s'engageait à ne pas entretenir une quantité de troupes supérieure à celle prévue par le traité et interdisait aux deux gouvernements d'avoir des vaisseaux de guerre sur les lacs Pskov et Pepsi/Tchoud. Ces dispositions devaient durer jusqu'au 1er janvier 1922. L'article V stipulait, par ailleurs, que la Russie soviétique promettait de respecter la neutralité estonienne et de participer à l'inviolabilité de cette neutralité au cas où elle serait internationalement reconnue. En cas de neutralisation internationale du golfe de Finlande, la Russie et l'Estonie s'engageaient à y adhérer et même à réduire leur force de marine de guerre (article VI). L'article suivant « *avait une signification extrêmement importante pour la Russie soviétique, qui avait résolument insisté sur une rédaction exacte et détaillée de ses termes* »[3]. La présence sur le territoire de chacune des parties contractantes d'armées appartenant à des tierces puissances qui se trouveraient en état de guerre avec l'autre partie était interdite. Elle défendait le recrutement sur le territoire de la Russie ou de l'Estonie de soldats pour une

[1] Hervé Coutau-Bégarie rappelle que depuis les opérations navales franco-britanniques contre le fort de Bomarsund dans les Îles Åland en 1854, la Russie était obnubilée par la sécurité de sa capitale. Au début de la Première Guerre mondiale, le Tsar avait décidé de fermer à la navigation le Golfe de Finlande. Peu de temps après le début des hostilités, les Russes annonçaient la destruction de tous navires qui risqueraient d'y pénétrer. Ils décidaient de miner, par ailleurs, le Golfe de Riga et d'interdire toute navigation jusqu'à 12 milles de leurs côtes de son littoral arctique. Hervé Coutau-Bégarie, *Le désarmement naval, op. cit.,* p. 44.

[2] Reproduit dans l'annexe n°1, p. 571.

[3] Élias Sobolevicius, *Les États baltes et la Russie soviétique*, Paris, Thèse pour le doctorat de droit, PUF, 1930, p. 125.

armée de ce genre, de même que pour toute organisation ou tout groupement ayant pour but la lutte avec l'autre État. Son paragraphe 4 prohibait le transport à travers le territoire de chacun des États contractants ou, par ses ports, du matériel de guerre et des troupes des mêmes groupements, organisations et tierces puissances. Quant au paragraphe 5, il proscrivait la formation et la présence sur le territoire de l'Estonie ou de la Russie, de groupes ou organisations, quels qu'ils soient, qui prétendraient au rôle de gouvernement de tout le territoire de l'autre État contractant ou d'une partie seulement.

Le deuxième traité signé par la Russie soviétique et un pays Balte fut celui conclu le 12 juillet 1920 à Moscou avec la Lituanie. Si aucune de ses dispositions ne prévoyait la neutralisation des espaces maritimes de la Lituanie, son article 5 soulignait que la Russie soviétique s'engageait à reconnaître et à garantir la neutralité de la Lituanie au cas où cette neutralité serait internationalement reconnue.

Le traité de Riga du 11 août 1920[1], tout comme le traité esto-soviétique, assura pareillement la neutralisation des eaux lettones. Ainsi, en vertu de son article 4, était interdit à l'exception des cas prévus par le droit international, « *Le passage et la navigation dans les eaux territoriales de tous les vaisseaux de guerre* (...) *appartenant soit à des organisations et groupes ayant pour but la lutte armée avec l'autre Partie Contractante soit aux gouvernements se trouvant en état de guerre avec l'autre Partie Contractante et ayant pour but d'attaquer l'autre Partie Contractante Et cela dès que de tels buts seront connus de la Partie Contractante à laquelle appartiennent ces eaux territoriales et ces ports* (...) » [2]. Comme le note le Letton Hugo Vitols, le traité de Riga n'offrit aux Russes aucune disposition aussi léonine que celles prévues par le Traité de Tartu, notamment celles dérivant de l'article 16 offrant à ces derniers des ports francs[3].

Le Traité de Riga du 11 août 1920, à l'instar du traité esto-soviétique, interdit la présence sur le territoire de chacune des parties contractantes d'armées appartenant à des tierces puissances qui se trouveraient en état de guerre avec l'autre partie. Dans les traités de

---

1 Reproduit dans l'annexe n°2, p. 573.

2 La formulation est quasiment la même pour le traité estonien. Pour les Baltes, il y a donc seulement interdiction de faire de leur territoire une base d'attaque ; toutefois, la seule vraie éventualité probable de guerre est une offensive de la Russie vers les pays Baltes. Dans ce cas l'article laisse ouverte ce qui est la base de la stratégie balte, à savoir pas de neutralisation de la Baltique et une assistance espérée de la part des Anglais, de la France ou de la SDN.

3 Hugo Vitols, *La mer Baltique et les États baltes*, Paris, Domat-Montchrestien, 1935, pp. 277-278.

paix conclus avec l'Estonie et la Lettonie, cette clause interdisant l'immixtion dans les affaires intérieures de l'autre État fut travaillée avec plus de détails et de minutie que dans le traité avec la Lituanie. L'objectif de la Russie soviétique était, au travers de ces clauses, d'éviter une offensive contre-révolutionnaire de la part des armées blanches installées en Estonie et en Lettonie.

Le Traité de Tartu du 14 octobre 1920 qui marquait la reconnaissance par la Russie soviétique de la Finlande organisait la neutralisation de tous les espaces maritimes de cette dernière (de la mer Baltique à l'Arctique). Aux termes de ce traité, la Finlande n'avait pas le droit de maintenir sur la côte de l'Océan Arctique des bâtiments de guerre d'un tonnage supérieur à 400 tonnes, ni plus de quinze bâtiments d'un tonnage de 100 à 400 tonnes. Il lui était également interdit d'installer des bases militaires de réparations plus vastes qu'il ne pouvait être nécessaire pour une flotte telle que l'imposaient ces limitations. La Finlande n'avait pas non plus le droit d'avoir dans ces parages, ni sous-marins, ni avions (art. VI). Les deux pays, par ailleurs, se déclaraient partisans de la neutralisation du golfe de Finlande et même de la Baltique entière, et s'engageaient à faire tout leur possible pour obtenir cette neutralisation (art. XII).

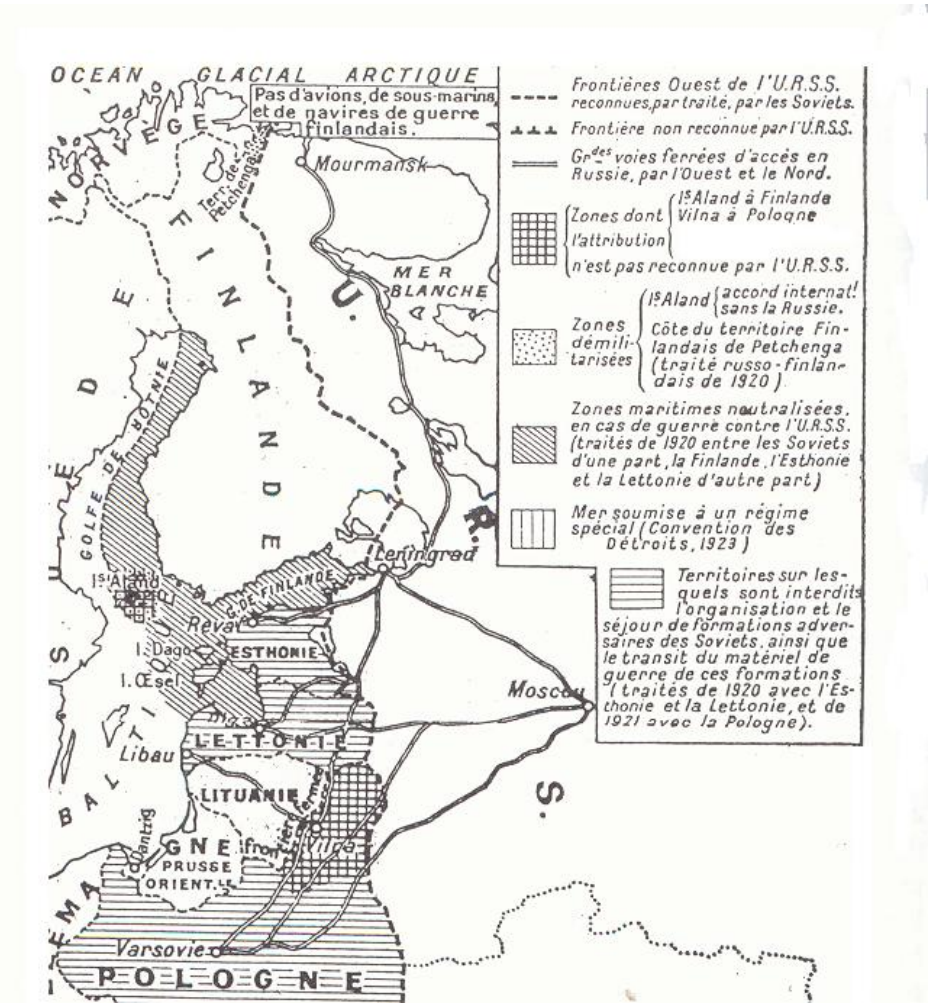
À l'exception des eaux lituaniennes, l'ensemble des littoraux des nouveaux États de la mer Baltique fut neutralisé, de l'Arctique au golfe de Riga (voir encadré n°6). Afin de donner un contenu significatif à ces neutralisations, les Soviétiques, en juin 1922, invitèrent les trois États baltes, la Pologne et la Finlande à une Conférence sur le désarmement ; les gouvernements des trois pays Baltes demandèrent alors que soit inscrite à l'ordre du jour de la conférence la neutralisation de la mer Baltique. La délégation soviétique proposa de réduire toutes les armées de 75 %, de dissoudre toutes les organisations militaires irrégulières, de limiter les budgets consacrés à la guerre et surtout d'établir aux frontières des zones « neutres ». Mais les parties, ne partageant manifestement pas les mêmes objectifs, se séparèrent sur un constant d'échec[1]. Élias Sobolevicius observe que « *toute la Conférence de Moscou fut constamment orientée par les Soviets, de façon à donner la publicité la plus grande à travers le monde à "la politique pacifiste de la Russie", et à la répugnance des "États capitalistes" à entreprendre le désarmement et la réduction des budgets militaires. Toute l'argumentation des délégués soviétiques avait un caractère nettement démonstratif et*

[1] Gunji Hosomo, *International Disarmament*, Société d'imprimerie d'Ambilly-Annemas, 1926, pp. 46-48.

s'efforçait de prouver l'hostilité de la Pologne et des États baltes à l'égard de la Russie. Tout son but était, en fin de compte, d'en persuader le prolétariat mondial »[1].

Encadré n°6

L'Union soviétique et la « neutralisation » des nouveaux États baltiques



Source : Inspirée de la carte de Hervé Coutau-Bégarie, *Le désarmement naval*, Paris, Economica, 1995, p. 46.

ii) La neutralité

Au lendemain de l'acquisition de leur indépendance, dans les pays Baltes, l'idée de la neutralité était unanimement perçue comme la meilleure solution pour contrer les tentations hégémoniques de l'Est et de l'Ouest. Après la déclaration de leur indépendance, les trois États baltes explorèrent les possibilités légales de neutralité, en se référant aux cadres législatifs mis

[1] Élias Sobolevicius, *op. cit.,* p. 112-113.

en œuvre dans les pays scandinaves. En Estonie, le 24 janvier 1918 (soit seulement quelques jours avant la déclaration d'indépendance du pays), l'Assemblée constituante déclarait dans un Mémorandum sur la situation politique du pays que « *La République d'Estonie* [devait] *être déclarée pays neutre* »[1]. Les débats, dans l'échiquier politique, autant en Estonie qu'en Lettonie, sur les vertus de la neutralité, continuèrent jusqu'à la fin des années 1930. À Riga, en 1922, le ministre des Affaires étrangères, Feliks Cielens, estimait que la Lettonie devait poursuivre une politique étrangère encadrée par un statut de neutre. Pour son successeur Zigfrids Meierovics, la neutralité n'était pas forcément la meilleure solution dans la mesure où la Lettonie, par le canal de la SDN, démontrait son implication dans les affaires internationales. Si la Lettonie, par ailleurs, devait adopter un statut de neutralité, des garanties de sécurité de l'Allemagne et/ou de l'URSS seraient nécessaires[2].

Dès le début de leur indépendance, les trois États baltes avaient déjà pensé à adopter un statut de neutralité. Prenant pour exemple le « succès » politico-stratégique de la neutralité des trois États scandinaves durant la Première Guerre mondiale[3], les quatre États baltiques, souhaitant échapper aux pressions des grandes puissances, voyaient donc dans la neutralité la meilleure stratégie pour pérenniser leur indépendance. Par ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment, d'après l'article 5 du traité de paix conclu avec l'Estonie : « *au cas où la neutralité de l'Estonie serait reconnue internationalement, la Russie s'engagerait à respecter cette neutralité et à participer à la garantir* ». De même, le traité de paix conclu avec la Lituanie stipulait que « *Au cas où la neutralité de la Lituanie serait reconnue*

---

1 Aleksander Warma, *The Foreign policy of the Republic of Estonia*, Stockholm, 1946. Cité par Mare Haab, « Estonia », *in* Hans Mouritzen (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim, op. cit.,* p. 115.

2 Edgars Andersons, *Latvijas vesture Arpolitika 1920-1940*, [Histoire de la Lettonie Affaires étrangères 1920-40], 1 sej., Stockholm, Daugava. Cité par Žaneta Ozolina, « Latvia », *in* Hans Mouritzen (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim, op. cit.*, p. 157.

3 Le 21 décembre 1912, « *en vue de fixer des règles similaires de neutralité s'accordant avec ces dispositions conventionnelles* », le Danemark, la Norvège et la Suède publièrent une déclaration commune concernant les règles de neutralité en cas de guerre de guerre navale et proclamèrent conjointement leur neutralité (août 1914). Le 18 et 19 décembre de la même année, les trois souverains scandinaves se rencontrèrent à Malmö (la dernière rencontre avait eu 550 ans auparavant), avec leur Premier ministre et ministre des Affaires étrangères respectifs, l'objectif étant de consolider une neutralité commune dont la gestion était particulièrement délicate et précaire ; la Norvège penchant vers l'Angleterre et la France, la Suède vers l'Allemagne et le Danemark pris en tenaille entre les deux camps. Si aucun territoire scandinave ne fut ravagé par les hostilités (à l'exception notable des espaces maritimes au large du Jütland danois et des Îles Åland), leur neutralité, surtout celle de la Suède, fut extrêmement « flexible ». Ainsi, au Danemark, afin de prévenir une occupation allemande qui elle-même aurait dû logiquement répondre préemptivement à une attaque britannique, Copenhague décida de miner les détroits de la Baltique. La Norvège fit de même avec ses côtes atlantiques. Quant à la Suède, elle fut, dans un premier temps, très favorable à l'Allemagne, puis à la faveur de la fin des hostilités, devint plus orientée vers les intérêts des Alliés.

internationalement, la Russie s'engagera, de son côté, à respecter cette neutralité et à participer aux mesures destinées à la garantir ».

Maurice Torrelli note bien que l'essor de la neutralité, déjà au XIX^{ème} siècle, s'explique tout d'abord par l'existence d'un système international qui repose sur la recherche de l'équilibre entre les puissances dont l'intérêt est que les États qui présentent un avantage stratégique soient neutres[1]. L'échec programmé de la neutralité des États baltiques était d'autant plus certain que leur positionnement stratégique ne plaidait pas pour qu'une telle option garantît leur sécurité. Efraim Karsh note bien qu'une situation d'équilibre peut mettre en danger la sécurité des petits États ; la neutralité de l'État tampon peut être balayée si une grande puissance soupçonne l'autre qu'elle va augmenter la pression qu'elle exerce sur ce même État tampon, elle pourra être amenée à en faire éventuellement autant de manière préventive[2]. La position de l'État tampon est bien plus précaire que celle de l'État bordure dans la mesure où chaque adversaire aura intérêt à empêcher l'autre de « mettre la main » sur l'État tampon. Leur position géographique ultrasensible, à proximité des terrains d'affrontement des grandes puissances, rend l'utilisation de leur territoire indispensable pour la conduite des opérations de guerre. Efraim Karsh note ainsi que « *Si en temps de paix la sécurité de l'État tampon est souvent garantie par le désir mutuel des grandes puissances d'éviter un contact physique entre eux, c'est précisément ce contact qu'ils recherchent en temps de guerre* » et ajoute que « *la neutralité ne peut être considérée comme une option de politique étrangère viable pour l'État tampon, ce dernier ayant plutôt intérêt à s'appuyer sur un de ses voisins puissants en temps de paix* »[3]. Il y a donc dans sa logique une certaine inéluctabilité de l'échec de la neutralité de l'État tampon. On notera, enfin, que durant l'entre-deux-guerres, la neutralité apparaissait comme un statut politico-juridique éminemment précaire, ce qui faisait dire au ministre suédois de l'époque, Richard Sandler, que la neutralité n'était pas une protection, c'est plutôt elle-même qui aurait eu besoin d'une protection. Force est donc de noter la précarité de cette option d'autant plus que le manque flagrant de volonté politique et le peu d'enthousiasme à harmoniser, et même seulement à coordonner, leur stratégie allaient saborder l'ébauche de communauté qui se mettait lentement en place.

---

1 Maurice Torrelli, « La neutralité en question », *Revue générale de droit international public*, Tome 96, 1992, n°1, p. 8.
2 Efraim Karsh, *op. cit*., p. 88.
3 *Ibid.*

La Russie, de son côté, avait intérêt à ce que les pays de la rive orientale de la mer Baltique contractent avec elle des Pactes de garantie de non-agression et de neutralité. Si la Russie faisait ces propositions, d'après Élias Sobolevicius, « *c'est qu'elle espérait la possibilité de proches événements révolutionnaires en Allemagne et qu'elle voulait ainsi empêcher la Pologne et les pays limitrophes de se mêler des événements qui se produiraient dans ce pays. Les limitrophes donnèrent leur acceptation de principe ; mais la Pologne déclara son intention de garder sa liberté d'action vis-à-vis de l'Allemagne* »[1]. La Pologne, en outre, proposa de ne pas signer de pactes de garantie isolée, mais de réaliser ce projet en bloc avec les États baltes. Mais la Russie refusa de signer un traité de garantie à « une table ronde ». La Lituanie en concluant, le 20 septembre 1926, un Pacte de non-agression[2] (dans le but manifeste de se garantir le soutien de Moscou contre Varsovie), fut le premier des États baltiques à signer un tel accord, la Lettonie signant « seulement » un Accord de commerce. Après avoir annoncé leur intention d'adhérer au Pacte Briand-Kellog[3], ils proposaient à chaque État limitrophe la signature d'un protocole supplémentaire bilatéral stipulant que les deux parties reconnaissaient l'effet immédiat du Pacte. À l'exception de la Finlande, tous les États limitrophes, en février 1929, signaient le Protocole Litvinov[4], Helsinki préférant accepter, en janvier 1932, un Pacte de non-agression dans lequel était stipulé notamment qu'en cas d'agression perpétrée par un État tiers contre l'une des deux parties, l'autre resterait neutre[5]. Manifestement, les pays divergeaient sur la place de la Russie dans le système d'alliances. Ainsi, en 1925, le professeur Erich, représentant de la Finlande auprès de la SDN, plaida pour un « *Locarno septentrional* », c'est-à-dire la signature d'accords de non-agression entre les pays Baltes, les pays nordiques voire la Pologne mais comme la Suède voulait y adjoindre l'Union soviétique, le projet capota.

---

1 Élias Sobolevicius, *op. cit.*, p. 114.

2 Dans une note connexe au Pacte, le ministre lituanien des Affaires étrangères estimait que ce document allait dans le sens de sa neutralité. « *En même temps, le Gouvernement lithuanien considère que, vu la situation géographique de la Lithuanie, les obligations découlant pour la Lithuanie du fait de sa participation à la Société des Nations, laquelle, conformément à son idée fondamentale, est appelée à régler pacifiquement, et selon la justice, les différends internationaux, ne sauraient entraver les tendances du peuple lithuanien vers la neutralité qui répond le mieux à ses intérêts vitaux* ». Cité par *Ibid.*, p. 151.

3 Les Soviétiques avaient commencé, tout d'abord, par critiquer violemment le pacte Briand-Kellog. Comme toujours, ils prétendirent d'abord que ce pacte était dirigé contre eux ; leur pays n'avait pas été invité à faire partie des signataires originaires du pacte. Les Soviétiques reprochaient également au pacte de ne contenir aucune mesure de désarmement et critiquaient les réserves françaises et anglaises. Mais quand ils virent le retentissement énorme que suscita le pacte à travers l'opinion publique mondiale et qu'ils s'aperçurent qu'ils tenaient une occasion de démontrer leurs « aspirations vers la paix », ils s'empressèrent de le signer.

4 La Pologne et la Roumanie signèrent elles aussi le Protocole qui énonçait que les parties renonçaient à la guerre.

5 Olav Knudsen, « The Foreign Policies of the Baltic States : Interwar Years and Restoration », *op. cit.*, p. 56.

La SDN et le principe de la sécurité collective avaient certes réduit indéniablement les vertus conférées à la neutralité. Toutefois, à mesure que l'organisation s'engluait dans son impuissance, les pays Baltes commençaient de plus en plus à réfléchir à l'instauration d'un statut de neutralité. D'après le juriste français Robert Redslob, *« Un traité d'assistance mutuelle des États baltes avec la seule Russie serait plein de périls. D'abord une alliance est toujours dangereuse quand elle est conclue entre des partenaires dont l'un est faible et l'autre puissant. Il y a désavantage. Il est très possible qu'en cas de conflit, chacune des deux grandes puissances en lutte jette ses armées dans le Balticum, non seulement pour y opérer des mouvements d'approche contre l'ennemi, mais aussi pour assurer d'avance un territoire qui deviendrait tout naturellement un enjeu de la guerre en cours. (...) Cela revient à dire qu'il n'est pas raisonnable quand on est placé entre deux compétiteurs de s'adresser à l'un pour invoquer sa protection contre l'autre. C'est se mettre entre le marteau et l'enclume. (...)* [La] *solution, c'est la neutralisation, à titre permanent des États baltes sous la garantie de l'Europe (...) C'est l'idée de séparer les deux colosses allemand et russe, par une série d'États intermédiaires et de fermer ainsi la fenêtre que Pierre le Grand avait ouvert sur le monde occidental. Doctrine d'une ligne séparatrice entre deux puissances tumultueuses. Principe semblable à celui qui inspira le Congrès de Vienne quand il créa le Royaume des Pays-Bas entre la France et l'Allemagne* »[1].

Ses idées rencontrèrent un écho très favorable dans les capitales baltes où l'on s'inquiétait de plus en plus de l'impuissance de la SDN. Substituer la neutralité de chaque État à une neutralisation de la région ne pouvait, néanmoins, être réalisable que si l'ensemble des États baltiques réussissait à se concerter, ce qui fut manifestement impossible.

À défaut d'une neutralisation, les trois pays Baltes, finalement, emboîtèrent le pas aux pays nordiques[2], lorsque le 18 novembre 1938, réunis dans la capitale lettone, ils adoptèrent

---

1 Cité par Bracius Kaslaukas*, L'Entente baltique*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1939, pp. 234-236.

2 À la Conférence d'Oslo du 5 avril 1938, les quatre nordiques se déclaraient « *unanimes à estimer qu'ils doivent se tenir à l'écart de tous groupements de Puissances, qui pourraient se former en Europe* ; *en cas de guerre entre ces groupements, ils feront tout leur possible pour ne pas y être entraînés* ». Les ministres des Affaires étrangères se mirent d'accord pour recommander à leurs gouvernements de se rallier à une conception commune des règles de neutralité. Le 27 mai 1938, les ministres des Affaires étrangères des cinq États nordiques adoptèrent un document intitulé « Règles nordiques de la neutralité », afin de renforcer leur statut international en constituant un bloc régional homogène et apparemment solidaire. Composée de plusieurs actes unilatéraux, dont l'unité fut réalisée par la signature d'une sorte de préambule et par une identité à peu près complète des textes respectifs des États. Le Préambule précisait que « *les Gouvernements de Danemark, de Finlande, d'Islande, de Norvège et de Suède, considérant qu'il est hautement désirable que les règles de neutralité appliquées par eux, en cas de guerre entre les Puissances étrangères, soient similaires, ont élaboré sur la base*

un Protocole au Traité d'Entente, concernant une loi uniforme de neutralité ; il fut décidé que chacun des trois pays adopterait une législation identique sur la neutralité, sur le modèle de la déclaration de Stockholm, portant neutralité des pays nordiques[1]. L'Estonie fut la première à se doter d'une législation en la matière le 1er décembre 1938, la Lettonie, le 21 décembre et la Lituanie le 25 janvier 1939[2]. Alors que l'Union balte tenait, encore jusqu'en 1939, un certain nombre de séances en essayant encore de sauvegarder la neutralité des trois États – comme le préconisait le *Baltijas Korespondence* du 9 décembre 1936 : « *Les États qui sont situés près des champs éventuels de rencontre se doivent d'éviter tous les engagements susceptibles de les entraîner dans des conflits. C'est le cas des États baltes qui doivent se dérober à toutes les influences* ; *il leur faut éviter toute "orientation imposée"* »[3] –, elle connut une crise à partir de la conférence de Kovno, en février 1939, qui réussit néanmoins à consacrer la reconnaissance de la neutralité comme répondant le mieux aux intérêts des pays Baltes. L'objectif de la neutralité des trois États était de ne pas se laisser entraîner dans l'un des deux blocs qui se formaient et de ne pas servir de base à des opérations militaires en cas de guerre. Les pays occidentaux « *accoutumés à la neutralité suédoise mais espérant inclure les pays Baltes dans une alliance anti-allemande, estimèrent que la neutralité balte favorisait l'Allemagne alors que celle de la Suède était acceptable. L'Allemagne, précisément parce qu'elle était certaine de ne pas amener les pays Baltes à ses côtés, était satisfaite avec leur neutralité. Paradoxalement, c'est précisément parce qu'ils essayaient d'être neutres que les pays Baltes apparaissaient soudainement comme non-neutres aux deux parties* »[4].

Le 22 mars 1939, la Lituanie, en signant avec l'Allemagne un pacte de non-agression, dut se résoudre à se séparer de Memel. Puis ce fut au tour de l'Estonie et de la Lettonie, le 7 juin, de signer un Pacte similaire. Dans les trois Pactes, les parties contractantes s'engageaient « *à ne recourir à la guerre ou à une autre forme de violence. Au cas où une tierce puissance recourrait contre un des signataires à une action du genre de celles caractérisées au paragraphe premier, l'autre partie contractante ne soutiendra cette action d'aucune manière* ». D'après les chancelleries des capitales baltes, il n'y avait pas d'incompatibilité

---

de la Déclaration du 21 décembre 1912 entre le Danemark, la Norvège et la Suède, les textes ci-annexés des règles de neutralité à arrêter par lesdits gouvernements, chacun en ce qui le concerne ».

1 Romain Yakemtchouk, « Les États baltes en droit international : échec d'une annexion opérée en violation du droit des gens », *op. cit.,* p. 362.

2 Documents reproduits dans les annexes n°6 et n°7, pp. 566-568.

3 Cité par Louis Tissot, *La Baltique. Situation des pays riverains de la Baltique, importance économique et stratégique de la "Méditerranée du Nord",* Paris, Payot, 1940, pp. 95-96.

4 Rein Taagepera, *Estonia. Return to Independence*, Boulder Westview Press, 1993, p. 59.

entre leur statut de neutralité et la signature de ces pactes dans la mesure où ces derniers ne concernaient que des garanties négatives, c'est-à-dire des garanties de non-intervention.

b) Les tentatives d'harmonisation des préoccupations stratégiques des pays baltiques

Après la Première Guerre mondiale, l'idée de constituer un système d'alliances entre les pays baltiques, la Pologne, voire les pays scandinaves, commença à se chevaucher avec les plans des Alliés qui souhaitaient mettre en place une barrière contre le bolchevisme. Le manque de volonté politique de la part des États baltiques, associé aux différends territoriaux polono-lituaniens, toutefois, allait mettre à mal une coopération stratégique qui, finalement, allait se révéler d'une grande fragilité.

i) Les ébauches difficiles d'une coopération multilatérale

L'idée d'une association politique et juridique entre les pays de la rive orientale de la mer Baltique, après la Première Guerre mondiale, paraissait devoir s'imposer chez nombre de Baltes. Déjà au début du XX^{ème} siècle, la Lettonie et la Lituanie, toujours intégrées à la Russie tsariste, avaient même commencé à réfléchir à une union possible entre les deux pays. Le 4 octobre 1915, des Lituaniens organisèrent à Berne une conférence sur l'organisation d'une telle union entre les deux pays. Le Lituanien Jonas Sliupus proposait alors une sorte de fédération lituano-lettone, avec la constitution en commun d'un parlement à Vilnius, d'un réseau diplomatique, d'une législation, d'une monnaie et d'un président. Ses idées, néanmoins, ne rencontrèrent aucun écho ni en Lituanie, ni en Lettonie[1].

Après que l'Estonien Jaan Tõnisson plaida, pour la première fois dès le 25 août 1917, pour la création d'une Fédération balto-fenno-scandinave, le projet préparé par la Légation estonienne à Paris proposa la mise en place d'une Ligue baltique englobant les pays scandinaves (Norvège, Danemark et Suède), ceux de la Baltique orientale (Finlande, Estonie et Lettonie) et ceux de la Baltique méridionale (Lituanie et Pologne). En pleine recomposition géopolitique, les États baltes recherchaient effectivement à pérenniser leur toute nouvelle

[1] Vileta Motulaite/Peeter Vares, « The Foreign Policies of the Baltic Countries during the Interwar Period », *in* Pertti Joenniemi/Juris Prikulis (dir.), *The Foreign policies of the Baltic Countries* : *Basic Issues*, Tampere, TAPRI, Research report n°56, 1994, p. 11.

indépendance dans un cadre régional[1] ; « *À ce moment, la perspective la plus réaliste (ou plutôt la plus désirable) paraissait celle d'une union ou d'une fédération entre les États baltiques et les royaumes scandinaves. Il s'agissait de créer une nouvelle identité. Derrière ce projet, il y avait d'une part le rapprochement intensif qui avait eu lieu dans les précédentes décennies entre les élites culturelles et politiques estoniennes et finnoises, et la conviction que la Finlande parviendrait en peu de temps à une véritable indépendance, d'autre part les souvenirs du "bon vieux temps suédois" d'autrefois – avec la formation d'une école historique nationale, l'histoire commençait à influencer de plus en plus la politique. Enfin, il fallait y lire l'influence des idées que les exilés politiques originaires des provinces baltiques avaient développées durant la guerre à Stockholm et ailleurs en Europe* »[2]. Cette organisation régionale devait disposer d'un système commun de défense et son objectif aurait été de faire de la mer Baltique une mer libre ; « *Cette mer ne devait devenir ni un lac allemand comme à l'époque hanséatique et pendant la Grande Guerre, ni une mer russe comme au temps de Pierre le Grand, mais elle devait être ouverte à tous* »[3]. Selon le ministre estonien des Affaires étrangères, Kaarel Robert Pusta, « *L'Union Baltique ne sera probablement ni un État fédéral, ni une confédération, même aussi lâche qu'on puisse l'imaginer. Elle sera quelque chose de* sui generis*, une sorte de* commonwealth *où chaque participant restera autonome et souverain. Je conçois que les décisions communes sur toutes les questions capitales intéressant les États membres seront prises au cours de réunions périodiques par un Conseil où seront représentés le gouvernement et le parlement de chaque pays* »[4].

Prématuré, ce projet ne vit pas le jour, mais servit de piste pour différentes propositions dans les années qui suivirent.

Pour les Lettons, il importait surtout de fédérer les stratégies des États tampons entre la Russie et l'Allemagne. Ainsi dans une note adressée par la délégation lettone à la conférence de la paix, le 10 février 1919, l'on trouvait « *La Lettonie s'oppose et s'opposera à la domination russe ou allemande dans les pays lettons et voit dans la création d'une barrière allant de la Baltique à la mer Noire, entre l'Allemagne et la Russie, la première condition de*

---

1 Kaido Jaanson, « Estonia and the Baltic Sea Cooperation: from Idea to Reality », *Nationalities Papers*, vol. 23, n°1, 1995, pp. 79-80.

2 Eero Medijainen, « L'Estonie et le monde : la recherche d'une identité 1905-1940 », *in* A. Bertricau (dir.), *L'Estonie. Identité et indépendance*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 147.

3 Bracius Kaslaukas, *op. cit.,* p. 85.

4 Kaarel Robert Pusta, *Vers l'Union baltique*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1927, p. 22.

l'équilibre politique dans l'est de l'Europe et la première garantie contre une alliance russo-allemande »[1].

Les trois pays Baltes qui luttaient encore pour déloger les Bolcheviques, puis les Allemands, ne parvinrent pas à trouver un terrain d'entente satisfaisant, d'autant plus que la Lituanie se méfiait des tentations hégémoniques de la Pologne. Ils durent revoir à la baisse le contenu de leur coopération, empoisonnée par les relations acerbes et conflictuelles entre la Lituanie et la Pologne, d'ailleurs délibérément entretenues par les Soviétiques qui y voyaient une excellente occasion de désolidariser l'ensemble des pays Baltes. Ainsi, comme le souligne Élias Sobolevicius, dans sa thèse consacrée aux relations russo-baltes : « (…) *s'écartant plus ou moins des autres États baltes, la Lithuanie*[2] *mène une politique de relations cordiales avec la Russie soviétique. Cet état de choses s'explique par deux causes dominantes : en premier lieu, il faut considérer que la Lithuanie ne possède pas de frontières communes avec la Russie, ce qui écarte la possibilité d'incidents territoriaux ou de conflits de frontières qui se produisent si souvent dans le cas des autres États baltes : ainsi est supprimée toute une catégorie de conflits possibles. D'autre part, et c'est là la raison principale des bonnes relations de la Russie avec la Lithuanie, celle-ci se trouvait en conflit grave avec la Pologne au sujet de Vilna* »[3].

L'antagonisme polono-lituanien constituait donc l'atout principal de Moscou dans la région de la Baltique pour faire capoter toutes les tentatives d'alliance entre les pays Baltes et la Pologne. La Lituanie, outre le danger commun à tous, en l'occurrence la Russie soviétique[4], devait donc se défendre contre les appétits territoriaux de la Pologne[5]. L'entente était donc

---

1 Cité par Louis Tissot, *op. cit.*, pp. 91-92.

2 On notera qu'en français, avant la guerre, Lituanie s'écrivait avec un « h » (Lit**h**uanie) et Estonie, tantôt avec un « h » (Est**h**onie), tantôt sans.

3 Élias Sobolevicius, *op. cit.,* p. 94.

4 Encore que cela soit à nuancer dans la mesure où les relations lituano-russes étaient durant l'entre-deux-guerres assez bonnes, surtout si l'on devait les comparer aux autres États baltiques. Leur coopération s'était développée à partir d'un accord signé le 12 juillet 1920. Il était d'ailleurs spécifié dans cet accord que la Russie renonçait à toutes visées territoriales sur la Lituanie, qu'elle reconnaissait sans condition sa souveraineté et qu'elle s'engageait à ne pas s'immiscer dans ses affaires intérieures

5 Après l'évacuation allemande, Vilnius avait été occupée par les Bolcheviks, mais peu après, le 19 avril, les Polonais, emmenés par le général « rebelle » Zeligowski, s'emparèrent de la capitale de la Lituanie. Le gouvernement polonais s'engagea à respecter les ordres de la Société des Nations et à consulter par référendum la population de la ville sur son incorporation à la Pologne. Le référendum du 8 janvier 1922 : 64 % de la population vota pour l'incorporation à la Pologne mais les communautés lituanienne, biélorusse et juive, dont beaucoup de membres avaient quitté la ville, boycottèrent la consultation jugée illégale. La ville fut annexée par la Pologne le 20 février. La Conférence des ambassadeurs reconnut l'annexion le 15 mars 1923. La capitale de la Lituanie devint Kaunas. Voir Domas Krivickas, « La question de Vilnius au point de vue du droit international », *Revue baltique*, vol. 1, n°2, 1940, pp. 193-202.

impossible. Malgré cela, on continua à siéger et à délibérer sur les mesures de sécurité à prendre contre la Russie. Deux projets de convention militaire furent élaborés et on se mit d'accord pour ne pas conclure de paix séparée avec la Russie une fois que la convention défensive serait signée. Fut évoquée, enfin, la nécessité de la neutralisation de la Baltique et on estima que les États scandinaves devaient aussi être invités à participer à des conférences avec les États baltes. Ainsi, l'article premier du règlement provisoire de la Conférence disposait que « *Les pays qui participeront à la conférence des États baltiques à titre de membres jouissant de droits égaux sont : la Finlande, l'Estonie, la Latvie, la Lituanie et la Pologne. Les États scandinaves (Suède, Danemark et Norvège) pourront se joindre aux pays cités ci-dessus dès qu'ils auront exprimé le désir de prendre part à la Conférence* »[1]. Selon Jaan Tõnisson, l'idée de la création d'un bloc balto-scandinave qui rassemblerait « *trente millions de personnes aurait un capital d'influence certain durant les négociations à la Conférence de la Paix* »[2]. La combinaison des forces militaires baltes pouvait atteindre 500 000 hommes, ce qui était loin d'être négligeable quand le format de l'armée allemande était restreint par le traité de Versailles à 100 000 hommes. Ces pays pouvaient, en outre, aligner une centaine de tanks, quelque quatre avions, quatre sous-marins et de nombreux autres types d'armements. Avec la Pologne et/ou la Finlande, voire la Suède, un tel bloc aurait pu effectivement être très significatif[3]. Les ambitions, néanmoins, paraissaient manifestement ambitieuses ; si on ne pouvait déjà pas se mettre d'accord à cinq, il apparaissait très douteux que l'on puisse mieux réussir à huit.

La conférence suivante des États baltes se déroula à Bulduri, en Lettonie, durant l'été 1920 et sembla s'ouvrir sous de meilleurs auspices : les troupes polonaises s'étaient retirées, sous la pression russe, du territoire de Vilnius attribué à la Lituanie par le récent traité russo-lituanien, le différend entre Kaunas et Varsovie semblait définitivement écarté. Les travaux de cette conférence durèrent cinq semaines pendant lesquelles plusieurs conventions économiques et des projets d'arbitrage furent élaborés ainsi que des accords pour la protection des œuvres littéraires et artistiques ; ces différents textes devaient englober presque toute la vie politique, juridique et sociale des cinq États. D'une vocation ambitieuse, la Conférence devait aboutir à la signature d'une convention qui devait organiser l'Union baltique. Son

1 Cité par Kaarel Robert Pusta, *op. cit.*, p. 7.
2 Cité par John Hiden, « Security Problems between the two World Wars », *in* John Hiden/Thomas Lane (dir.), *The Baltic and the Outbreak of the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 7.
3 *Ibid.*

règlement, adopté à l'unanimité, décidait, tout d'abord, que la Conférence de Bulduri devait être considérée comme la première session d'une Conférence permanente des États baltiques, une sorte d'assemblée fédérale conçue comme organe délibératif et législatif de l'Union baltique. De concert avec les autres États participants, le Gouvernement du pays où devait avoir lieu la prochaine session de la Conférence aurait à préparer un exposé des questions à discuter et, la session terminée, serait chargé d'assurer l'exécution des décisions adoptées. Outre le système d'organes prévu par le règlement, les parties envisageaient encore la création d'un Conseil de plénipotentiaires chargé de veiller aux destinées de l'Union[1]. Mais le but principal de la Conférence, à savoir l'élaboration d'une alliance militaire défensive échoua en raison, encore une fois, de l'antagonisme polono-lituanien, mais cette fois-ci en raison de Memel[2].

À côté des tentatives de diplomatie multilatérale, la Lettonie et la Lituanie signèrent le traité d'Alliance, ou Traité de Kaunas, le 1er mars 1919 et avec l'Estonie la convention militaire de Valck le 6 janvier 1920, qui définissaient les prémices d'une coopération militaire entre les trois États en cas d'une agression allemande ou russe. Les trois pays, cependant, avaient encore quelques contentieux territoriaux, réglés par décisions arbitrales, le 24 mars 1921 entre l'Estonie et la Lettonie et le 14 mai 1921 entre la Lettonie et la Lituanie.

L'accord de Varsovie, signé le 17 mars 1922, par la Finlande, l'Estonie, la Lettonie et la Pologne (sans la Lituanie) fut, néanmoins, repoussé *sine die* car les garanties découlant du traité restaient extrêmement précaires. Cet accord, dit des « États limitrophes », devait être conclu pour cinq ans. Sur les bases du projet final de Bulduri, les parties, après avoir confirmé la reconnaissance réciproque des traités de paix, s'engageaient à ne conclure aucun accord dirigé d'une façon directe ou indirecte contre l'une d'elles et à se communiquer les textes des traités qu'elles pourraient conclure avec des États tiers. Le point crucial de son contenu se trouvait dans l'article 7 : « *Les États représentés à la Conférence de Varsovie déclarent que si l'un d'eux était attaqué sans provocation par un autre État, ils observeront une attitude*

[1] Nikolai Kaasik, « L'évolution de l'Union baltique », *Revue générale de droit international public*, tome 41, 1934, p. 634.

[2] La question de Vilnius n'était pas l'apanage des différends territoriaux dans la région. La Lituanie, en effet, souhaitait étendre ses débouchés maritimes et visait le territoire de Memel (*Memelgebiet* en allemand), détaché de l'Allemagne par le traité de Versailles sans prendre de décision quant à son attribution. En janvier 1920, Paris y dépêcha les troupes du 21ème bataillon de chasseurs à pied pour prendre possession des lieux. L'occupation française dura trois ans après que des troupes lituaniennes « irrégulières » eurent attaqué les Français. La Conférence des ambassadeurs se contenta de sanctionner le « fait accompli » et le 8 mai 1924 le statut de Memel fut signé à Paris.

bienveillante à l'égard de l'État attaqué et se concerteraient immédiatement sur les mesures à prendre ».

Les Soviétiques, voyant s'approcher la réalisation d'une alliance militaire défensive, protestèrent contre l'accord, et surtout contre cet article 7, le considérant comme directement dirigé contre eux. La Lettonie et l'Estonie furent les seules à ratifier l'Accord de Varsovie ; l'échec de l'Accord achevait les dernières possibilités d'une coopération à l'échelle des cinq États baltiques. La Finlande ne souhaitait manifestement pas s'engager dans des garanties aux côtés de la Pologne, par crainte d'éveiller des ressentiments de la part de l'Allemagne[1]. La Finlande commençait, en outre, à orienter sa diplomatie du côté des pays scandinaves qui ne voulaient surtout pas s'aventurer dans une coopération stratégique étroite avec les autres pays baltiques, la Suède soutenant que seule la Finlande aurait un statut spécial non-écrit dans sa politique étrangère[2]. Décrivant la situation, André Tibal note avec justesse que « *La Suède craint de trop s'engager avec la Finlande, qui craint de s'engager avec les États baltiques, qui craignent de trop s'engager avec la Pologne ; le danger va, en effet, croissant dans le sud* »[3].

Parallèlement à ces tentatives d'alliance des États limitrophes de la Russie, l'Estonie, et la Lettonie tentèrent de former une « petite Union » sur la base d'un traité signé à Tallinn le 1er novembre 1923. Au même moment, sous l'impulsion du Premier ministre Kivimäki, la Finlande abandonna la « carte baltique » pour la « carte nordique » tandis que la Pologne se détourna de son identité baltique pour mieux se concentrer contre les menaces allemande et soviétique. Le traité esto-letton prévoyait, outre l'assistance militaire, une concertation, entre les deux pays, sur les questions extérieures communes. Aucun d'entre eux, par ailleurs, ne pouvait conclure une alliance avec une Puissance tierce sans le consentement de l'autre. La disposition la plus importante était l'article 3 qui stipulait que les « *Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à s'aider réciproquement dans le cas où l'une d'elles serait attaquée, sans provocation de sa part, sur ses frontières actuelles. En conséquence, au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait attaquée, sans provocation de sa part, l'autre se considérerait en état de guerre et lui prêterait assistance armée* »[4]. Même si le *casus fœderis*

1 Élias Sobolevicius, *op. cit.,* p. 106.
2 John Hiden, « Security Problems between the two World Wars », *op. cit.,* p. 6.
3 André Tibal, « Les perspectives sur la Baltique », *Monde slave*, n°7, juillet-septembre 1928, p. 45.
4 Traité d'alliance défensive entre les Républiques de Lettonie et d'Estonie du 1er novembre 1923. Reproduit dans l'annexe n°3, p. 574.

ne jouait donc qu'en cas d'attaque non provoquée, force est de reconnaître l'engagement très fort qui découlait de l'article.

La coopération stratégique entre les pays baltiques ne fut pas un échec total. Outre la convention esto-lettonne qui avait impulsé une coopération militaire entre les deux pays, la Finlande et l'Estonie travaillèrent en commun pour remettre en marche les anciennes batteries navales de l'armée tsariste de part et d'autre du Golfe de Finlande ; l'importance de la coopération entre les deux pays dans le domaine de l'artillerie côtière faisait dire à certains observateurs occidentaux de l'époque que cela pourrait « *être une menace sérieuse contre tout vaisseau soviétique* »[1].

ii) L'institutionnalisation délicate de l'entente baltique

Le dilemme de sécurité des États baltiques devenait de plus en plus palpable. Comment pouvaient-ils développer leur coopération sans que la Russie soviétique n'eût pris prétexte d'un complot baltique intentionnellement dirigé contre elle ? L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne décidèrent alors de miser sur une coopération diplomatique informelle notamment par le canal de la SDN. Bien que ressentant la nécessité d'accroître cette coopération politique, aucune entente régionale plus poussée ne parvint à se dégager. L'Estonie et la Lettonie réaffirmèrent leur coopération en signant un nouvel accord le 17 février 1934[2] dont la principale nouveauté était qu'il instituait une Conférence périodique des ministres des Affaires étrangères. La caractéristique notable du traité était surtout son caractère ouvert, et cela contrairement au traité de 1923 ; d'ailleurs peu de temps après sa signature, la Lituanie fit savoir qu'elle souhaitait y devenir membre.

Élargi à la Lituanie, le « Traité d'Amitié et de Coopération » signé à Genève le 12 septembre 1934[3], prévoyait une politique extérieure commune à travers des rencontres régulières entre les trois ministres des Affaires étrangères, au moins deux fois par an. L'Entente, qualifiée par Susanne Nies d'« *Alliance sans Alliés* »[4], resta symbolique car les réunions ainsi institutionnalisées n'aboutirent à aucun résultat significatif d'autant plus que l'Estonie ne souhaitait surtout pas se mêler des problèmes territoriaux de la Lituanie avec la

---

1 Rapporté par John Hiden, *op. cit.,* p. 8.
2 Reproduit dans l'annexe n°4, p. 575.
3 Reproduit dans l'annexe n°5, p. 576.
4 Susanne Nies, *Les États baltes, une longue dissidence*, *op. cit.,* p. 44.

Pologne. Les clauses militaires, en outre, étaient absentes. Alors que les garanties du traité esto-letton de 1923 étaient très étroites et très précises aucune garantie similaire ne fut octroyée à la Lituanie ; on ne s'engageait qu'à la coordination des « efforts pacifiques »[1]. Les relations, en outre, entre Riga et Tallinn étaient marquées par une méfiance réciproque ; l'Estonie soupçonnait la Lettonie de maltraiter la minorité live[2] tandis les Lettons accusaient leurs voisins de se faire le protagoniste zélé de la Pologne, surtout à partir de 1938 date à laquelle les Estoniens tentaient de faire adhérer Varsovie à l'Union baltique. La Lettonie, par ailleurs, accusa l'Estonie de se détourner de l'esprit du Traité de 1923 en signant avec la Finlande un accord de commerce comportant la clause de la nation la plus favorisée, le traité de 1923 prévoyant la création à terme d'une union douanière. Par ailleurs, le chef d'état-major estonien, le puissant général Laidoner, qui entretenait des rapports personnels exécrables avec ses homologues lettons, jouait de plus en plus sur une orientation nordique et exprimait publiquement ses doutes sur la réelle volonté de la Lettonie de combattre en cas d'attaque des Soviétiques[3]. Dans un discours prononcé en janvier 1939, ne notait-il pas que : « *l'Estonie n'a aucun malentendu avec ses voisins* (…) *seules les relations d'alliance avec la Lettonie demandent à être éclaircies et réglées* »[4].

À Riga, en 1937, on regrettait les possibilités perdues d'entente avec le nord. Dans un discours, en date du 25 avril, Vilhelm Munters, ministre des Affaires étrangères letton, déclarait : « *La tâche des États baltes est double : il leur faut renforcer l'équilibre entre l'URSS et l'Allemagne, tâche qu'ils partagent avec tous les États qui se trouvent dans une situation géographique semblable. Et il leur faut veiller à la liberté de la mer Baltique, ce qui les rapproche de la Scandinavie. La mer est notre issue sur le monde extérieur, sans elle nous étoufferions, nos intérêts sont ici communs avec ceux de la Suède et du Danemark et, dans une moindre mesure, de la Norvège* »[5]. Dans les pays nordiques, il n'y eut pas d'échos. En Suède, à mesure que la tension internationale augmentait, on estimait dangereux de s'allier avec des pays qui semblaient sur le chemin de la guerre et qui étaient, par ailleurs, grevés de certains problèmes territoriaux comme Vilnius. Stockholm, enfin, prêchait pour une neutralité

---

1 Kaido Jaanson, « The Baltic Sea Region in International Relations of the Twentieth Century: The Seminal Nature of the Interwar period », *Journal of Baltic Studies*, vol. 32, n°3, automne 2001, p. 275

2 Les Lives, fenno-ougriens à l'instar des Estoniens et des Finlandais, formaient à cette époque à peine 0,8% de la population lettone.

3 Kalervo Hovi, « The Neutrality of the Baltic States before the Second World War », *in* Jukka Nevakivi (dir.), *La Neutralité dans l'histoire, Neutrality in History*, Helsinki, Commission d'Histoire des Relations internationales, 1992, p. 151.

4 Cité par Louis Tissot, *op. cit.*, p. 99.

5 Cité par *Ibid.,* p. 94.

strictement nordique englobant des pays baltiques uniquement la Finlande. Une ligne commune dans leur politique étrangère ne pouvait donc voir le jour du fait de l'absence d'accord sur l'ennemi principal. En outre, « *chaque État balte semblait convaincu que sa position était plus forte que celle des autres et qu'une alliance avec l'un des deux autres ne ferait que mettre sa propre sécurité en danger* »[1].

Le sens communautaire entre les pays baltiques alla, durant la décennie 1930, de mal en pis, ce qui laissait présager un échec de l'Entente baltique ; commentant la situation, Inesis Feldmanis et Aivars Stranga soulignent que « *la coopération balte était entravée par l'absence de tout sentiment d'unité, par des considérations géopolitiques différentes dans la région, par des interprétations divergentes sur l'analyse de la situation internationale, par des orientations différentes en matière de politique étrangère et par des attitudes disparates avec les grandes puissances, de même qu'avec les potentiels ennemis* »[2].

À mesure des divergences manifestes entre les pays baltiques, l'Estonie tenta donc de délaisser l'option balte pour s'orienter davantage vers le Nord. Louis Tissot rapporte qu'au cours de la décennie 1930 de nombreuses voix s'étaient élevées dans les milieux politiques et académiques en faveur d'un axe Stockholm-Helsinki-Varsovie (via Tallinn), impliquant que l'Estonie quitte la Lituanie et la Lettonie. Les sympathies profondes de l'Estonie pour la Pologne et surtout pour la Finlande commencèrent à prendre le pas sur les réalités géopolitiques[3].

La signature, le 23 août 1939, du Pacte germano-soviétique[4] annonça la fin de la souveraineté balte. Les Allemands et les Soviétiques déterminèrent, dans des clauses secrètes, leurs sphères d'influences respectives en Europe de l'Est. Suite à la défaite de la Pologne, Moscou « invita » les gouvernements des trois États baltes, par la signature d'un pacte d'assistance mutuelle, à accepter que des troupes soviétiques puissent stationner sur leurs territoires afin de se prémunir contre le danger allemand. L'assistance mutuelle se transforma

---

1 E Anderson, *The Baltic States in the Council of the League of Nations*, document présenté lors de la cinquième conférence sur les pays Baltes, Columbia University, New York, 22 mai 1976. Note n°20 dans Mare Haab, « L'Estonie et l'Europe : la sécurité et la défense », Peter van Ham (dir.), *Les États baltes* : *sécurité et défense après l'indépendance*, Paris, Cahiers de Chaillot n°19, Institut d'Etude de Sécurité, juin 1995, p. 52.

2 Inesis Feldmanis/Aivars Stranga, *The Destiny of the Baltic Entente 1934-1940*, Riga, Latvian Institute of International Affairs, 1994, p. 84.

3 Louis Tissot, *op. cit.*, pp. 105-106.

4 Le protocole secret est reproduit dans l'annexe n°8, p. 580.

rapidement en un protectorat[1]. Se fondant sur la menace que faisait courir à l'URSS le Pacte d'entente et de coopération signé entre les trois pays Baltes en 1934, Moscou ordonna aux Baltes de se doter d'un gouvernement capable de faire respecter les clauses de l'accord d'assistance mutuelle du 28 septembre 1939 et d'ouvrir son territoire aux troupes soviétiques, en plus de celles déjà stationnées[2] : les pays Baltes furent alors annexés et intégrés à l'Union soviétique, Moscou prenant, tout de même, la peine d'organiser des « élections » fantoches.

L'armée allemande, en juin 1941, envahit à son tour les pays Baltes. En vertu de l'adage selon lequel « *les ennemis de mes ennemis sont mes amis* », la Wehrmacht fut majoritairement accueillie en libératrice[3], ceci s'expliquant par le traumatisme dû à l'extrême

---

1 Voir Geoffrey Roberts, « Soviet Policy and the Baltic States, 1939-1940 : A Reappraisal », *Diplomacy and Statecraft*, vol. 6, n°3, novembre 1995, pp. 672-700.

2 Les ultimatums adressés par l'URSS aux trois gouvernements baltes étaient quasiment tous trois identiques, protestant contre une prétendue alliance offensive inter-baltes dirigée contre l'URSS, en violation des pactes d'assistance mutuelle que Moscou avait exigés des États baltes en automne 1939. L'ultimatum du gouvernement de l'URSS au gouvernement d'Estonie, présenté le 16 juin 1940 stipulait que « *En se fondant sur les documents dont dispose le gouvernement soviétique, ainsi que sur les échanges de vues qui ont lieu actuellement à Moscou entre le président du Conseil des Commissaires du peuple de l'URSS, V. Molotov et le Président du Conseil des ministres de Lituanie, M. Merkis, le gouvernement soviétique considère comme prouvé que le gouvernement d'Estonie non seulement n'a pas annulé l'alliance militaire antisoviétique avec la Lettonie, échafaudée dès avant la conclusion du Pacte soviéto-estonien d'assistance mutuelle, mais l'a encore élargie, en y attirant la Lituanie et cherche encore à y faire participer la Finlande. Avant la signature du pacte soviéto-estonien d'assistance mutuelle, à l'automne 1939, le gouvernement soviétique pouvait encore fermer les yeux sur l'existence de cette alliance militaire, quoiqu'elle soit en contradiction avec le Pacte soviéto-estonien de non-agression précédemment conclu. Mais après la signature du Pacte soviéto-estonien d'assistance mutuelle le gouvernement soviétique considère l'existence d'une alliance militaire entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie dirigée contre l'URSS comme non seulement inadmissible et intolérable, mais comme profondément dangereuse et menaçant la sécurité des frontières de l'URSS. Le gouvernement soviétique croyait qu'après la conclusion du Pacte soviéto-estonien d'assistance mutuelle l'Estonie se retirerait de l'alliance militaire avec les autres États baltes et que cette alliance militaire serait de la sorte liquidée. Au lieu de cela, l'Estonie, ensemble avec les autres États baltes, s'emploie à ranimer et à étendre l'alliance militaire, ce dont témoignent des faits comme : la réunion de deux conférences secrètes des trois pays baltes, en décembre 1939 et en mars 1940, visant à échafauder une alliance militaire élargie avec la Lettonie et la Lituanie ; le renforcement des liens entre les états-majors d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, à l'insu de l'URSS ; la création, en février 1940, d'un organe spécial de l'Entente balte - la Revue Baltique, éditée en anglais, en français et en allemand dans la ville de Tallinn, etc. Tous ces faits montrent que le gouvernement estonien viole grossièrement le Pacte soviéto-estonien d'assistance mutuelle au moment où l'Union soviétique mène une politique exceptionnellement bienveillante et manifestement pro-estonienne, honorant strictement toutes les dispositions du Pacte soviéto-estonien d'assistance mutuelle. Le gouvernement soviétique estime que pareille situation ne saurait durer. Le gouvernement de l'URSS considère comme absolument nécessaire et urgent : 1. qu'un gouvernement apte et prêt à assurer l'application honnête des dispositions du Pacte soviéto-estonien d'assistance mutuelle soit immédiatement formé en Estonie ; 2. que soit immédiatement assurée la libre entrée sur le territoire de l'Estonie d'unités soviétiques qui seront cantonnées dans les principaux centres d'Estonie, et cela en nombre suffisant pour garantir la mise en œuvre du Pacte soviéto-estonien d'assistance mutuelle et pour prévenir d'éventuels actes de provocation contre la garnison soviétique en Estonie* ». Cité par Pascal Lorot, *Le réveil balte*, Paris, Hachette, 1991, pp. 38-39.

3 Yves Plasseraud, *Les pays Baltes*, Paris, Montchrestien, collection clef politique, 2ème éd., p. 26.

violence et brutalité de la première occupation soviétique[1]. La population civile devait subir une répression toute aussi féroce. Finalement, vaincus sur tous les fronts, les Allemands se retirèrent des territoires baltes à la fin de l'année 1944. L'Armée rouge y pénétra à nouveau. S'ouvrit une nouvelle période de terreur dans les trois États. Ne prenant même plus la peine d'organiser des artifices d'élections comme elle l'avait fait lors de la première occupation, Moscou déporta massivement tous les « suspects » baltes et envoya des colons, venant essentiellement de Russie[2]. Une résistance armée anti-soviétique s'organisa dans les trois États et prit le maquis en attendant une hypothétique aide extérieure[3].

[1] Voir, par exemple, le document (ORDRE N°001223 définissant la procédure pour effectuer la déportation des éléments anti-soviétiques de Lithuanie, de Lettonie et d'Estonie du 11 octobre 1939) reproduit dans l'annexe n°9, p. 581.

[2] La revue suisse-allemande *Geschichte* (n°1988/1989) a fait une estimation du nombre des victimes baltes :

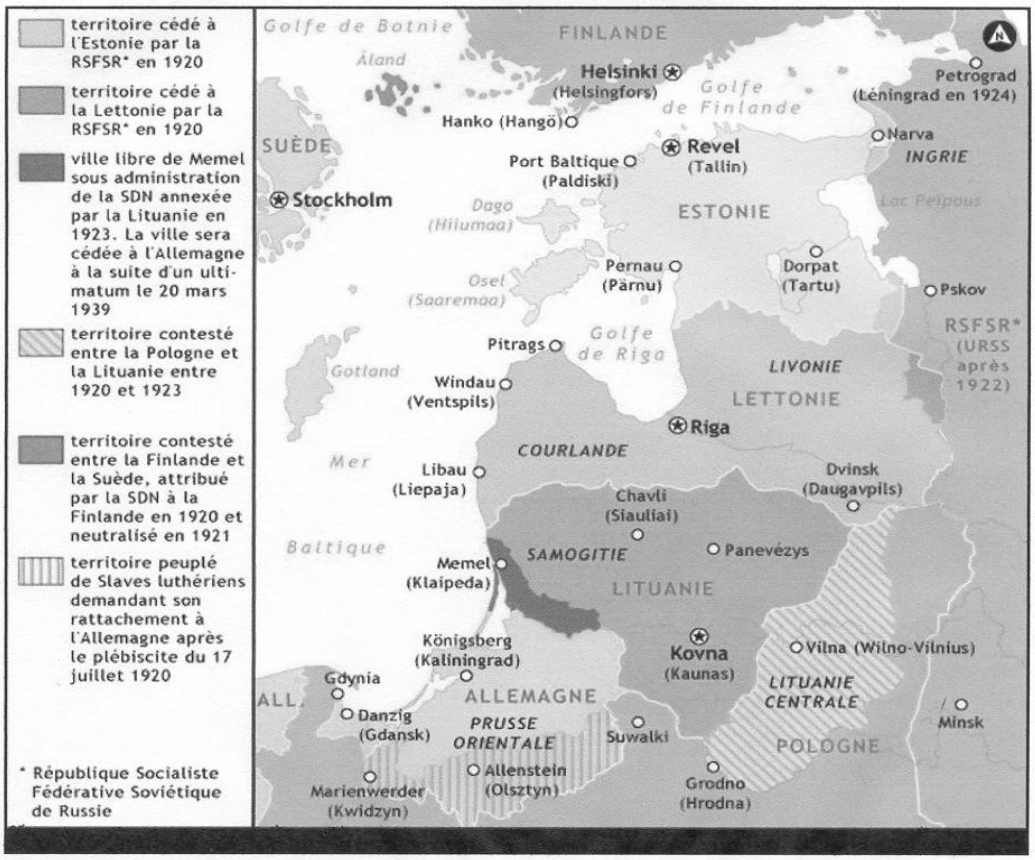
- en 1940/1941: déportations vers URSS et exécutions par les Soviétiques : 105 000 ;
- en 1941/1944 : exécutions et déportations par l'Allemagne: 300 000. Morts sous l'uniforme allemand : 65 000 ;
- en 1944/1945 : déportations vers URSS et exécutions par les Soviétiques : 150 000.

- Populations de l'Estonie en octobre 1939 et fin 1945: 1,13M/0,85 M ;
- Populations de la Lettonie en octobre 1939 et fin 1945: 2M/1,4M ;
- Populations de la Lituanie en octobre 1939 et fin 1945: 2,95M/2,4M.

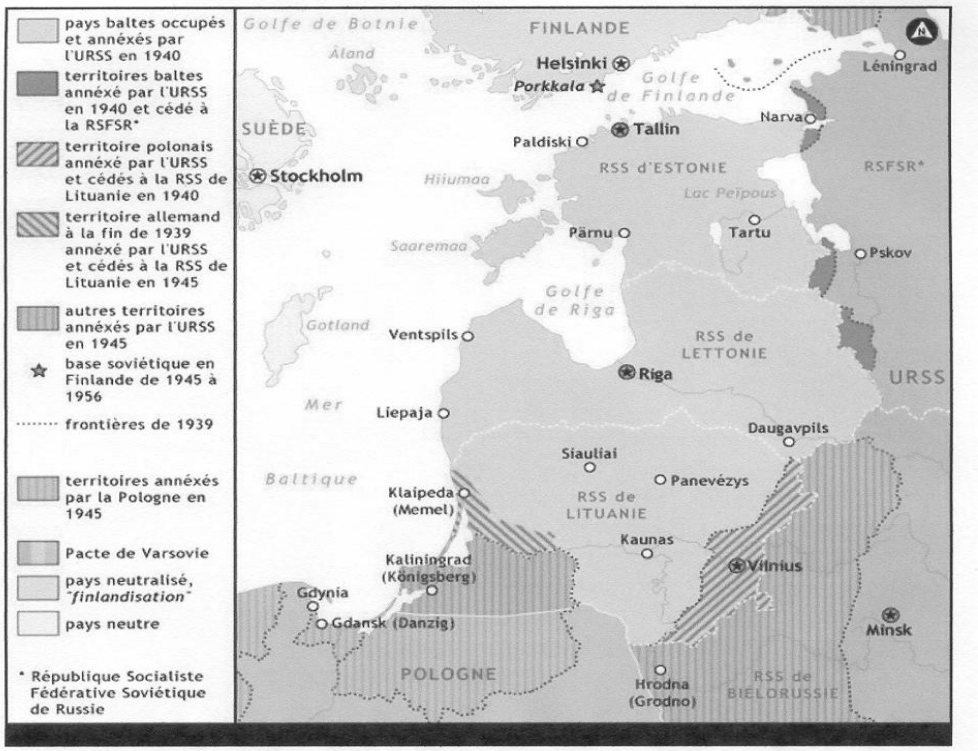
[3] Nous avons eu l'occasion de visiter en Estonie, près de la frontière de la Lettonie, les caches secrètes des *metsavennad* (littéralement « *Les frères de la forêt* »). Le dernier frère de la forêt estonien fut capturé par le KGB en 1978, à l'âge de 70 ans.

Encadré n°7

La première indépendance des pays Baltes



Les pays Baltes et l'URSS après la Deuxième Guerre mondiale



source : http://www.atlas-historique.net

2) Depuis 1991, la stratégie d'addition des États baltes en qualité d'États bordures

Après le recouvrement de leur indépendance, le panel des options de sécurité qui s'offrait aux trois États baltes était assez étroit : neutralité ou adhésion à l'OTAN. La première option, comme nous l'avions vue précédemment, était d'ailleurs celle assignée, en principe, à tout État bordure. Elle était analysée, par ailleurs, comme demeurant, tout d'abord, un moyen fonctionnel dans la mesure où elle était supposée accélérer le retrait des troupes soviétiques. Une fois que ces dernières eurent quitté le sol de la Lituanie, puis de l'Estonie et de la Lettonie, le choix de postuler à l'OTAN allait « naturellement » s'imposer, d'autant plus que l'idée d'instituer une neutralité mimée sur celle de la Finlande et de la Suède allait s'avérer inappropriée du fait de l'absence d'une défense forte et crédible tandis que l'option d'un Pacte balte à l'échelle des trois États apparaissait de plus en plus chimérique, en raison essentiellement de la faiblesse du sentiment communautaire balte. Si l'option de la neutralité fut écartée, c'est aussi, et surtout, en raison de son échec patent durant l'entre-deux-guerres.

a) Les solutions de soustraction graduellement écartées

L'idée de la neutralité, dans les trois pays Baltes, réapparut au début de la reconquête de leur indépendance[1]. Le 24 février 1989, le dirigeant nationaliste estonien Tunne Kelam estimait dans un discours donné à l'occasion du 71ème anniversaire de la proclamation de la République d'Estonie que « *les Estoniens ne pourront uniquement survivre que dans un État neutre et indépendant, en dehors des blocs militaires* »[2]. En mai, Vello Saatpalu, insistait pour que la future Estonie fût un État indépendant, démocratique, neutre et démilitarisé. Certains Baltes voyaient, par ailleurs, dans l'adoption d'un statut similaire à celui de la Finlande une option pertinente ; l'« équilibre nordique » ne pourrait-il pas se prolonger aux pays Baltes et constituer ainsi une zone tampon qui recouvrerait l'ensemble des pays Baltes et nordiques ? Ainsi, en mai 1989, les trois Fronts populaires appelèrent, pour chacun des trois pays, à une « *transition graduelle d'un État soviétique souverain à un État indépendant allié et*

---

1 Andris Ozolinš, « Estonia, Latvia and Lithuania in the European Security Architecture : Limits and Opportunities », *in* Atis Lejinš/Daina Bleiere (dir.), *The Baltic States Search for Security,* Riga, Latvian Institute of International Affairs, 1996, p. 79. Pour l'Estonie, voir Andrus Park, « Russia and Estonian Security Dilemmas », *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n°1, 1995, p. 320.

2 Cité par Gert Antsu, *Estonia's Security Policy Options 1991-1999,* MA Thesis, Université de Tartu (Estonie), Sous la direction de Kaido Jaanson, 2000, p. 25. .

indépendant dans l'Union soviétique dans le but de devenir un État indépendant dans une balto-scandie neutre et démilitarisée »[1], cette dernière option étant mise en avant dans le but évident de rassurer Moscou dans un contexte où, par ailleurs, Gorbatchev portait sur les fonts baptismaux un programme de zone exempte d'arme nucléaire en Europe septentrionale[2].

L'objectif des trois États baltes – alors républiques soviétiques, appartenant encore juridiquement à l'URSS – était de pouvoir reconquérir leur indépendance, en inquiétant le moins possible le pouvoir central. Les groupes politiques qui se formaient peu à peu

---

[1] Cité dans Stephen White, *After Gorbatchev*, New York, Cambridge University Press, 1992, p. 161. Déjà à l'occasion des différents projets de création d'une Zone exempte d'arme nucléaire en Europe septentrionale (ZEAN), au début des années 1980, un certain nombre de Baltes avait manifesté pour l'insertion des trois républiques baltes dans une telle zone.

[2] L'idée de l'établissement d'une zone nordique exempte d'arme nucléaire (ZEAN) remonte à 1957, date à laquelle le Premier ministre soviétique Boulganine envoya une note aux gouvernements danois et norvégien afin de leur signifier que s'ils devaient accepter d'entreposer sur leur territoire des armes nucléaires alors l'URSS pourrait être amenée à considérer ce geste comme un *casus belli*, tout en invitant les pays scandinaves à réfléchir en concertation avec l'URSS à la création d'une « *Zone exempte de fusées et d'armes atomiques dans la péninsule scandinave et la zone de la Baltique* ». La caractéristique saillante des propositions successives visant à créer une ZEAN en Europe septentrionale fut sa manipulation évidente par les différents acteurs de la région. Forts d'une rhétorique spécieuse, les Soviétiques voulaient faire passer les États nordiques d'un statut de zone exempte d'arme nucléaire de « fait » à une zone exempte d'arme nucléaire de « droit ». L'URSS entendait affaiblir l'OTAN en exploitant le penchant pacifiste des Nordiques en popularisant la thématique antinucléaire. Les pays nordiques, de leurs côtés, voyaient dans l'idée d'établir une ZEAN un excellent moyen pour affermir leurs différentes stratégies : la Suède et la Finlande pouvaient prétendre à consolider leur neutralité en prêchant la création d'une telle zone alors que la Norvège, le Danemark, et dans une moindre mesure l'Islande, pouvaient convaincre leur opinion publique que l'on pouvait très bien concilier appartenance à l'OTAN et désarmement nucléaire. N'importe comment, les Nordiques savaient pertinemment qu'il aurait été hautement improbable qu'une telle zone puisse être créée dans la mesure où ils exigeaient systématiquement que cette ZEAN englobe une partie du territoire soviétique, ce que l'URSS refusait tout aussi invariablement. Le discours de Mourmansk, le 1er octobre 1987, avait relancé le projet d'une ZEAN, incluant la Baltique, la mer de Norvège et la mer du Nord. Mikhaïl Gorbatchev annonça, en même temps, le démantèlement des systèmes à courte et moyenne portées déployés dans la région. Cette proposition rencontra un large écho dans les médias dans un contexte où une vague pacifiste et anti-nucléaire s'emparait des pays nordiques, mais ne reçut aucune suite concrète en raison du flou de son contenu. Le 26 octobre 1989, lors d'une visite officielle à Helsinki, Mikhaïl Gorbatchev déclara que l'Union soviétique était « *sur le point de procéder unilatéralement à l'élimination de certaines catégories d'armes nucléaires embarquées* », c'est-à-dire les missiles des vieux sous-marins de la classe Golf stationnés dans la Baltique depuis 1977. Ce geste pourrait aider à la transformation de la Baltique en zone exempte d'arme nucléaire mais le rejet américain fut, une nouvelle fois, immédiat et catégorique. Ce qui n'empêcha pas la diplomatie soviétique de proposer en octobre 1990, l'ouverture de discussions sur la Baltique, avec les pays riverains, les États-Unis, la Grande-Bretagne et à la France. L'idée d'une création d'une Zone exempte d'arme nucléaire en Europe septentrionale rebondit au printemps 1990, date à laquelle les Soviétiques émirent l'idée d'établir une telle zone dans toute la mer Baltique. Ils commencèrent à retirer leurs missiles tactiques des pays Baltes, proposèrent de renoncer, en temps de paix, aux armes nucléaires dans la zone de la Baltique et annoncèrent, par ailleurs, qu'ils n'équiperaient plus de têtes nucléaires les missiles embarqués dans les navires et dans les avions qui opèrent dans la mer Baltique. Ces propositions, néanmoins, devaient correspondre à une période durant laquelle les Soviétiques devaient procéder à une grande réforme du format de leurs armes stratégiques. Certains observateurs avaient d'ailleurs soupçonné les Soviétiques de vouloir faire « une pierre deux coups » : proposer l'instauration de mesures de désarmement à une époque où le pays devait de toute façon désarmer et passer, en même temps, comme l'acteur de la région faisant le plus d'efforts pour instaurer une ZEAN. Finalement, les Nordiques, partagés entre leur aspiration fondamentale à la paix et au désarmement et l'impératif de leur sécurité, tout en cultivant le souci de ne pas provoquer leur puissant voisin par un refus catégorique, ne donnèrent aucune réponse cohérente. Hervé Coutau-Bégarie, *Le désarmement naval, op. cit.,* pp. 152-157.

commencèrent à se référer tous azimuts à la neutralité pour, principalement, deux raisons : primo, parce qu'il y avait une affinité politique avec les pays nordiques et secundo, parce que la neutralité était perçue comme le meilleur moyen pour négocier leur indépendance avec Moscou, d'autant plus que les trois États baltes accueillaient des forces militaires soviétiques importantes. Or, selon Clive Archer, elle était perçue comme la meilleure solution afin de leur fournir le répit nécessaire pour négocier avec Moscou le retrait de ses forces armées[1]. Plus généralement, la neutralité était davantage vue comme un moyen politique pour dissimuler le vide stratégique dans lequel se trouvaient les pays. Elle n'était pas considérée comme « *une panacée mais comme une option politique de sécurité pour un petit État* [pour les trois États baltes] *en pleine période de transition* »[2]. Par ailleurs, au tout début des négociations entre les capitales baltes et Moscou au sujet du retrait des forces soviétiques, le Kremlin avait annoncé que le retrait de ne pourrait pas être total avant l'année 2005 : au cours de cette période si les trois pays avaient dû être neutres, ils auraient été beaucoup plus vulnérables aux pressions de Moscou[3].

L'idée de la neutralité s'étiolait peu à peu pour n'être soutenue que par une poignée de partis politiques, généralement ceux qui représentaient les populations russophones[4], pour être finalement « *pratiquement oubliée* »[5] chez les élites. Un sondage effectué en 1998, toutefois, montrait que l'idée de la neutralité recevait encore un écho favorable surtout chez les Lettons qui y voyaient la meilleure garantie de sécurité et de stabilité (29%). En Estonie, la neutralité était considérée comme la deuxième meilleure option après l'OTAN et l'UE (30 %). En Lituanie, on considérait que la meilleure option était l'OTAN (26%), suivie de la neutralité (23 %), puis de l'adhésion de l'OTAN couplée à celle de l'UE[6].

---

1 Clive Archer, « Security Policies and Concepts of the Baltic States – Learning from their Nordic Neighbours ? », *in* Olav Knudsen (dir.), *Stability and Security …*, *op. cit.*, p. 169.

2 Mare Haab, « Is neutrality a Foreign Policy Option for Small nationstates ? The Case of Estonia », *in* Pertti Joennimi/Peeter Vares (dir.), *New Actors on the International Arena. The Foreign policies of the Baltic Countries*, Tampere, TAPRI, Research report n°50, 1993, p. 77.

3 Kai-Helin Kaldas, « The evolution of Estonian security policy », *in* Andres Kasekamp (dir.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2005*, Tallinn, The Estonian Foreign Policy Institute, 2006, p. 99.

4 Ainsi, le Parti populaire unifié d'Estonie recommandait que les États se situant entre l'URSS et l'OTAN forment un bloc neutre ; leur neutralité serait alors garantie par le Conseil de sécurité des Nations unies. Ces positions d'ailleurs reflétaient celles de Moscou qui cherchait encore à s'assurer de la neutralité des États baltes, ainsi que de la neutralisation des îles estoniennes Hiiumaa et Saaremaa.

5 Violeta Motulaite/Peeter Vares, « The Foreign policies of the Baltic Countries during the Interwar Period », *in* Pertti Joennimi/Peeter Vares (dir.) *New Actors on the International Arena. The Foreign policies of the Baltic Countries*, *op. cit.,* p. 20.

6 *Public Opinion and Level of Awareness on security issues in the Baltic countries*, Vilnius, 1998. (http://www.fas.org/man/nato/national/980300-opinion.htm – dernière consultation 3 décembre 2004).

Le consensus sur la nécessité « urgente » de rejoindre l'OTAN qui se dessina rapidement parmi les élites des trois États baltes, associé au succès du retrait des forces russes, y mit manifestement un terme. Le départ du dernier militaire russe abolit cette volonté d'« *acquérir une indépendance maximale autant de l'Est que de l'Ouest* »[1]. Il devenait évident, d'après les élites politiques, que l'idée de la neutralité dans le cadre de la période post-Guerre froide devenait surannée ; « *Si le monde n'est plus divisé en deux camps antagonistes alors il n'y a plus de justification à la neutralité* »[2]. Les références historiques plus que négatives quant à la neutralité, en outre, ne plaidaient pas pour que les trois États baltes ré-adoptent une telle stratégie[3]. Comme le remarque Andris Ozolinš « *Le facteur qui a déterminé le rejet de cette idée fut le souvenir des événements qui avaient conduit à la perte de l'indépendance en 1940* »[4], époque où les trois États menaient une politique fondée sur elle. « *Notre expérience historique a démontré que la neutralité ne pouvait être une garantie pour notre sécurité (...) Nous pouvons garantir notre sécurité au travers d'arrangements de sécurité collective d'une alliance. Aujourd'hui une telle alliance est l'OTAN* » estimait, en 1991, l'Estonien Ülo Nugis, alors Président de l'Assemblée nationale estonienne, lors d'un discours prononcé au sein de l'Assemblée de l'Atlantique nord[5].

La neutralité, enfin, était vue par les trois pays Baltes comme un obstacle possible, si ce n'est probable, à leur intégration à l'Ouest[6]. Les trois pays percevaient l'adhésion à l'OTAN non seulement comme un moyen logique et naturel de pérenniser les transformations politiques et économiques structurelles de leur société – les « grandes » démocraties occidentales étant membres de l'Alliance atlantique, il y avait inconsciemment un rapport ténu

---

1 Gražina Miniotaite, *The Security Policy of Lithuania and the "Integration Dilemma",* Lithuanian Institute of Philosophy and Sociology, Vilnius, 1999. (http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/miniotaite.pdf – dernière consultation 3 mars 2003).

2 Philip Petersen, « Security Policy in the Post-Soviet Baltic States », *European Security*, vol. 1, n°1, printemps 1992, pp. 16-24.

3 Peter Vares/Mare Haab, « The Baltic states : quo vadis ? », *in* Regina Cowens Karp (dir.) , *Central and Eastern Europe. The Challenge of Transition*, Stockholm, SIPRI, 1993, p. 285.

4 Andris Ozolinš, « Les réalités de l'extension de l'Est : le cas des États baltes », *in* Ian Gambles (dir.), *Une paix durable en Europe centrale* ?, Paris, Cahiers de Chaillot n°20, Institut d'Étude de Sécurité, 1996 (http://www.iss-eu.org/chaillot/chai20f.html#chap4 – dernière consultation 5 octobre 2003).

5 Ülo Nugis, « Eesti peab astuma NATO-sse » [L'Estonie doit rentrer dans l'OTAN], *Rahva Hääl*, 25 novembre 1991. Cité par Assar Luha, *Enlarging North Atlantic Treaty Organization: A Possible Security Guarantee for the Baltic States*, Tartu University, Master thesis sous la direction de Kaido Jaanson, 1998. (http://www.ut.ee/ABVKeskus/publ/1999/NATO_enl/NATO_enl.html#BIBLIOGRAPHY – dernière consultation 8 septembre 2006).

6 Mare Haab, « Potentials and Vulnerabilities of the Baltic States », *in* Birthe Hansen/Bertel Heurlin (dir.), *op. cit.*, p. 5.

entre démocratie et OTAN – mais aussi comme le meilleur moyen pour contrer les tentations belliqueuses de la Russie.

Pour cette dernière, la neutralité ou le non-alignement des États baltes était l'unique solution politiquement et stratégiquement acceptable[1]. Cette zone neutre et/ou neutralisée qui couvrirait près de la moitié de la frontière occidentale de la Russie entre le golfe de Finlande et la mer Baltique lui aurait permis de maintenir son influence politique dans la région et de se prémunir contre l'installation de bases étrangères[2]. Ainsi le vice-ministre russe des Affaires étrangères, Alexandre Avdeev, dans un discours au Conseil nordique en 1997 défendit encore cette option dans les termes suivants : « *le maintien du non-alignement des États baltes ainsi que la politique de non-participation de la Finlande et de la Suède à toute alliance militaire seraient la base sur laquelle pourraient être bâtis des dispositifs uni- et multilatéraux de renforcement de la sécurité et de la confiance entre les pays de la région* »[3].

Peu de temps avant, le 11 février, le Kremlin, avait publié un document relatif aux relations entre la Russie et les États baltes. Le texte commençait par une réitération de l'opposition russe à l'élargissement de l'OTAN aux États baltes. D'après le document, « *L'adhésion des États baltes à l'OTAN serait un obstacle important entre la Russie et les États baltes. Elle aurait un impact négatif sur les chances de mise en place d'un modèle durable de coopération constructive dans la région. En outre, le maintien de leur indépendance vis-à-vis de tout bloc pourrait être le fondement de mesures communes concrètes et de nos initiatives unilatérales, visant à diminuer les préoccupations, toujours vives dans les pays Baltes, concernant la sécurité* »[4] Il soulignait le fait que tant que les droits des « compatriotes » ne seraient pas améliorés il n'était pas question que la Russie ratifie les traités de délimitation des frontières. L'alternative proposée aux États baltes était d'opter pour un statut de « non bloc » ; « *La préservation d'un statut de non bloc pourrait créer une base*

---

1 Dmitri Trenin, « A Russian Perspective », *in* Dmitri Trenin/Peter van Ham, *op. cit.*, p. 27.

2 Ari Puheloinen, *Russia's Geopolitical Interests in the Baltic States*, Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian Laitos, juin 1997, p. 80.

3 Opinion du vice-ministre des Affaires étrangères, Alexander Avdeev, à la Conférence sur la sécurité dans les pays nordiques et les territoires adjacents, organisée par le Conseil nordique à Helsinki, le 26 août 1997. Note n°32 dans Olav Knudsen, *La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique*, *op. cit.*, p. 24.

4 *Statement by the Press Office of the President of the Russian Federation, 11 février 1997, Concerning Russia's Long-Term Policy Approved by the President Towards the Baltic Countries.* Note n°21 dans Olav Knudsen, *La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique, op. cit.,* p. 16.

pour des démarches bilatérales et unilatérales (…) *pouvant ainsi dissiper l'appréhension de sécurité qui subsiste dans les pays Baltes* »[1].

L'objectif de proposer aux États baltes une série d'options alternatives à l'OTAN restait celui de la Russie, même à un moment où leur adhésion à l'Alliance semblait inéluctable. Ainsi, en 2000, dans un discours prononcé à Helsinki, l'amiral Kuroyedev notait que le meilleur système, d'après lui, serait celui « *basé sur des relations de bon voisinage, de partenariat et, directement ou indirectement, sur des principes de non-participation à des alliances militaires* », le militaire allant jusqu'à reprendre une phraséologie digne de l'époque soviétique en ajoutant qu'« *il serait aussi important que tous les pays occidentaux consentent à reconnaître la mer Baltique comme une zone exempte d'arme nucléaire* »[2].

Les pays Baltes rejetèrent, en toute logique, les propositions russes car comme le note pertinemment Daniel Austin : « *La création d'une zone (...) neutre ou non alignée n'aurait aucune plus-value de sécurité ni pour l'Ouest, ni pour les pays Baltes. Une telle zone démilitarisée laisserait les pays Baltes dans une situation exposée et vulnérable et donnerait à la Russie l'avantage de stationner ses forces à proximité sans contre équilibre de l'Ouest* »[3].

Le cas finlandais démontre qu'un État bordure d'un État puissant et qui poursuit une politique de neutralité doit être capable d'identifier et de s'accommoder des intérêts de ce dernier et de les équilibrer avec ses propres intérêts. Ce cas démontre, de même, la nécessité de compléter ce système d' « assurance » par une « dissuasion » crédible afin d'éviter que le petit pays ne dépende trop de la bonne volonté du voisin plus puissant[4]. Or, si les pays Baltes avaient voulu continuer une politique de neutralité, il aurait été hautement douteux qu'ils puissent résister, du fait de la modestie de leurs capacités de dissuasion, aux pressions de la Russie surtout dans un contexte où cette dernière mettait en place sa doctrine de l'étranger

---

1 Cité par Stephen Blank, *NATO Enlargement and the Baltic States : What can the Great Powers do* ?, Strategic Studies Institute, 1997, p. 12.

2 Speech by the Russian Navy Commander, Fleet Admiral V. Kuroedov, at the Helsinki National Defence Course Association, 31 octobre 2000. Cité par Alpo Juntanen, « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic », *in* Bo Huldt *et al.* (dir.), *The New Northern Security Agenda. Perspectives from Finland and Sweden*, Helsinki/Stockholm, Strategic Yearbook 2004, Finnish National Defence College/Swedish National Defence College, 2003, p. 268.

3 Daniel Austin, *NATO Expansion and the Baltic States*, Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, Royal Academy, février 1999, p. 7.

4 Tomas Ries, *Cold Will. The Defence of Finland*, Londres, Brassey's, 1988, pp. 223-224.

proche[1]. Contrairement à la Finlande, en outre, les pays Baltes auraient probablement refusé de s'accommoder des intérêts de la Russie dans leur pays et surtout de les équilibrer avec leurs propres intérêts. En somme si la Finlande avait pu « accepter » une *finlandisation*[2], eux n'auraient pu aucunement supporter une *baltisation*. Dans ces conditions, les États baltes ont logiquement recherché à échapper aux contraintes de l'État bordure dans le cadre des organisations de sécurité et de défense en Europe.

b) Une diplomatie atlantique tous azimuts

Le choix de postuler à l'OTAN commençait donc à être perceptible dans le discours balte alors que les derniers soldats russes quittaient le territoire de la Lituanie, de l'Estonie et de la Lettonie et cela, bien que des contacts eussent déjà été noués avec l'OTAN dès octobre 1991, date à laquelle les trois États participèrent à la 27ème session de l'Assemblée parlementaire à Madrid. En décembre de la même année, les trois États signaient à Bruxelles une déclaration relative à leurs actions conjointes avec l'OTAN dans le cadre du COCONA (Conseil de Coopération Nord-atlantique) nouvellement créé. Vue des trois États baltes, leur adhésion au COCONA, présenté comme un ersatz de l'Alliance, symbolisait la reconnaissance de leur vocation à entrer dans l'OTAN et en même temps leur « détachement » organique de la sphère d'intérêt de la Russie. Si l'on en croit Jean-Christophe Romer, le COCONA représentait pour la Russie « *l'optimum de ce qui est alors admissible pour ses anciens alliés du Pacte de Varsovie* »[3], et *a fortiori* pour les anciennes républiques soviétiques. Les Occidentaux, toutefois, faisaient bien savoir aux Baltes que leur adhésion à l'Alliance atlantique ne pouvait se faire à court terme. Ainsi, Manfred Wörner, le Secrétaire général de l'OTAN soulignait d'ores et déjà à ce moment que « *nous n'excluons pas de futures adhésions mais ce n'est pas à l'ordre du jour* »[4]. Déjà en octobre 1991, le général Vigleik Eide, le président du Comité militaire de l'OTAN, alors en visite à Tallinn, avait

---

1 Comme nous le verrons plus loin, la Russie développa au début des années 1990 la théorie de l'étranger proche : tout l'espace anciennement soviétique devait rester une sorte de « chasse gardée » de Moscou, l'ambiguïté venant du fait que les pays Baltes ne furent jamais, du moins explicitement, intégrés à cet étranger proche.

2 L'expression paradigmatique de « finlandisation » – dont la paternité revient à l'homme politique bavarois Franz Joseph Strauss – est selon la définition du Petit Larousse un « *ensemble de limitations imposées par un État puissant à l'autonomie d'un voisin plus faible* ». Elle désignait, à l'origine, les rapports entre la Finlande et l'Union soviétique durant la Guerre froide. Désormais incorporée au vocabulaire occidental, cette expression conserve une connotation très péjorative qui ne correspond toutefois pas en tout point, à la réalité stratégique qui avait prévalu entre les deux pays.

3 Jean-Christophe Romer, *Géopolitique de la Russie,* Paris, Economica, 1999, p. 94.

4 Cité par Peter Vares/Mare Haab, « The Baltic states : quo vadis ? », *in* Regina Cowens Karp (dir.), *op. cit.,* p. 287.

suggéré que les Estoniens devaient de préférence s'inspirer du modèle de défense de la Finlande plutôt que de miser sur une adhésion à l'Alliance. À Riga, il déclara que « *dans une situation d'urgence, l'OTAN ne pourra offrir qu'un soutien politique aux pays Baltes* »[1].

La démarche d'adhésion des trois États se fit par étapes successives. Le 11 janvier 1994, les trois présidents baltes firent une déclaration commune au terme de laquelle ils s'engageaient à faire du PpP « *un moyen concret afin d'élever la coopération entre l'OTAN et les pays Baltes* ». La Lituanie fut le premier des trois États à signer le document-cadre le 27 janvier, l'Estonie, le 2 février, et la Lettonie, le 14 février. Le 15 février, les trois ministres des Affaires étrangères publièrent un communiqué dans lequel ils faisaient part de leur volonté commune d'adhérer à l'OTAN. Interrogé en 1994, Lennart Meri cachait à peine ses doutes à propos de l'efficacité du PpP ; « *oui, le Partenariat pour la Paix est une très bonne chose mais il me rappelle une bouteille vide de Chanel n°5. C'est très joli à regarder mais c'est vide* »[2].

Le 13 septembre 1994, les Premiers ministres de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie signèrent le traité créant officiellement le Bataillon balte de maintien de la paix, plus connu sous le nom du BaltBat, supposé devenir la vitrine opérationnelle de la coopération stratégique entre les États et à ce titre véritable sauf-conduit vers l'adhésion à l'OTAN[3].

Lors du Sommet de Washington (avril 1999), les Alliés avaient certes rappelé leur politique de « porte ouverte » pour l'adhésion ; « *aucun pays européen démocratique dont l'admission répondrait aux objectifs du Traité ne sera exclu du processus d'examen* »[4]. L'Alliance s'était toutefois gardée de clarifier les échéances, le rythme et l'ordre d'entrée des candidats car elle savait que la tâche qu'elle entendait relever consistant à combiner élargissement et création d'un espace de sécurité dans toute l'Europe sans créer de nouvelles lignes de division relevait du jeu l'équilibre : il s'agissait de rassurer en même temps et les Russes et les Baltes. Peu de temps avant la signature de l'Acte fondateur, les États baltes se demandaient si les États-Unis allaient privilégier Moscou. Ils avaient effectivement

---

1 Cité par *Ibid.*

2 Cité par Andreas Corti, « Nato and the Baltic States beyond PfP », *La comunita internatiozonale*, vol. 52, n°3, 1997, p. 443.

3 Le BaltBat sera traité p. 482.

4 Communiqué du Sommet de Washington, publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington le 24 avril 1999 (http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064f.htm – dernière consultation 4 avril 2006).

l'impression désagréable qu'un « deuxième Yalta » était sur le point d'être conclu entre les grands. Si la visite en Estonie du secrétaire général adjoint Gerhard von Moltke permit de lever leurs appréhensions[1], les trois États commençaient à craindre d'être sacrifiés sur l'autel des grandes puissances.

Le discours balte, en outre, soulignait que tous les États, et *a fortiori* eux-mêmes, avaient le droit souverain de choisir leurs propres arrangements de sécurité. La Charte de l'OSCE adoptée à Istanbul en novembre 1999, ne souligne-t-elle pas le droit naturel de chaque État membre de l'organisation à choisir ses propres accommodements de sécurité, ce qui inclut naturellement les alliances[2].

Les trois pays Baltes ont, dès le début de leur candidature à l'Alliance atlantique, amorcé une politique de lobbying très active en envoyant à Washington leurs meilleurs diplomates chargés de les présenter comme des peuples « opprimés » par Moscou, menant une lutte à l'instar « *de celle de David contre Goliath* »[3]. Secondés par une équipe composée essentiellement de balto-américains, les ambassadeurs des trois États baltes – dont deux étaient aussi balto-américains[4] – accrédités à Washington au milieu de la décennie 1990 connaissaient parfaitement les arcanes politiques dans la capitale américaine et n'hésitaient pas à faire du « charme » auprès des membres influents du Congrès américain pour plaider la cause balte. D'ailleurs, le Sénat américain était largement acquis à la cause balte. Ainsi, le sénateur Jesse Helms, Président du puissant comité des Affaires étrangères du Sénat, avait en début d'année 2001 pris fait et cause en faveur de l'adhésion des États baltes à l'OTAN[5].

---

1 Marko Mihkelson, « Jalta lepete kordumine on välistanud. Intervjuu asepeasekretäri Gerhard von Moltkega » [Une répétition de l'accord de Yalta est exclue. Entretien avec le secrétaire général Gerhard von Moltke], *Postimees*, 12 février 1997.

2 Selon le paragraphe 8 de la Charte de Sécurité européenne adoptée à Istanbul, « *Chaque État participant a un droit égal à la sécurité. Nous réaffirmons le droit naturel de tout État participant de choisir ou de modifier librement ses arrangements de sécurité, y compris les traités d'alliance, en fonction de leur évolution. Chaque État a également le droit à la neutralité. Chaque État participant respectera les droits de tous les autres à ces égards. Aucun État ne renforcera sa sécurité aux dépens de la sécurité des autres États. Dans le cadre de l'OSCE, aucun État, aucun groupe d'États ou aucune organisation ne peut revendiquer une responsabilité première dans le maintien de la paix et de la stabilité dans l'espace de l'OSCE, ni considérer une quelconque partie de cet espace comme relevant de sa sphère d'influence* ». (http://www.osce.org/item/16335.html - dernière consultation 7 décembre 2004).

3 Ronald Asmus, *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade itself for a New Era*, New York, Columbia University Press, 2002, 158-159.

4 L'ambassadeur estonien était à cette époque Toomas Hendrik Ilves, ancien journaliste de *Radio Free Europe* qui avait grandi dans le New Jersey. Ojars Kalnins, l'ambassadeur letton, était directeur des relations publiques d'une grande entreprise à Chicago.

5 Sean Kay, « NATO's Open Door. Geostrategic Priorities and the Impact of the European Union », *Security Dialogue*, vol. 32, n°2, 2001, p. 204.

Les intenses activités de lobby de la Lituanie – aidées par l'omniprésence des Lituaniens d'origine américaine dans toutes les administrations du pays, sans parler du Président lituanien lui-même – auprès du Congrès américain lui ont permis, en baptisant le groupe des pays candidats à l'OTAN, « Groupe de Vilnius », de noyauter la coalition des pays candidats à l'Alliance atlantique[1]. La tonalité de l'engagement atlantique des pays Baltes et surtout leur lobbying ont donc payé lors de la Conférence de Vilnius (conférence sur le « *rôle de l'OTAN dans le développement de l'environnement de la sécurité en Europe* »), organisée dans la capitale lituanienne le 19 mai 2000[2]. L'appel de Vilnius[3] affirmait principalement « *l'adhésion des neufs candidats aux valeurs fondant l'Alliance et leur disponibilité à assumer le partage des responsabilités et des tâches que supposent pour eux l'élargissement* ». Ils déclaraient vouloir adhérer à l'OTAN tous en même temps et garantirent que désormais ils n'agiraient plus seuls et feraient preuve de solidarité entre eux, évitant de se critiquer mutuellement dans leur démarche de candidature. Si le ton de la conférence était résolument atlantique, une place fut accordée à l'institution d'une Politique européenne de défense, en insistant que si cette dernière voulait être crédible alors elle devrait nécessairement faire appel aux moyens de l'OTAN[4]. Vilnius a su, par ailleurs,

---

1 C'est effectivement la Lituanie, secondée par la Slovénie, qui avait eu l'idée ingénieuse de fédérer les efforts de tous les pays candidats en accueillant régulièrement dans sa capitale, et cela dès la fin de la décennie 1990, les chefs d'État et de gouvernement, les Présidents des Parlements et les ministres de la Défense et des Affaires étrangères des pays candidats.

2 La Conférence de Vilnius doit être replacée dans le contexte des élections présidentielles américaines en 2000. « Téléguidée » par deux personnalités, l'une proche des Démocrates, Ronald Asmus du *Council on Foreign Relations* et l'autre proche des Républicains, Bruce Jackson du *US Committee on NATO*, la Conférence de Vilnius constituait avant tout une opération de « charme » auprès des États-Unis dans un contexte électoral où la question de l'élargissement de l'OTAN était loin d'occuper la place centrale des débats politiques. Ces deux Américains ont longtemps porté sur les fonts baptismaux l'élargissement de l'OTAN au sein de l'administration américaine, démocrate et républicaine. Très ami de l'ancien ministre estonien des Affaires étrangères et actuel Président, Toomas Hendrik Ilves, et de l'ancien Président lituanien Vytautas Landsbergis, Bruce Jackson, ancien officier de l'armée américaine, spécialiste du renseignement, ancien vice-président du groupe Lockheed Martin, et par ailleurs, président-fondateur du « Comité de libération pour l'Iraq », est considéré comme le principal promoteur du *Project for a New American Century*, l'organisme qui a inspiré la plate-forme de politique extérieure du candidat Bush. Ronald Asmus, quant à lui, ancien chercheur à la Rand et ancien de l'administration Clinton, est notoirement connu pour ses plaidoiries en faveur de l'élargissement de l'OTAN. Voir Mirel Bran, « Bruce Jackson, lobbyiste dans la "nouvelle Europe" », *Le Monde*, 27 février 2004 et Patrick Jarreau, « L'élargissement renforce le système transatlantique. Selon Bruce Jackson, l'Américain de la "nouvelle Europe", "l'Europe se complète" », *Le Monde*, 3 mai 2004. François Heisbourg qui y était présent nous a indiqué que les deux Américains n'avaient pas hésité, en outre, à « court-circuiter » l'OTAN en prévenant au dernier moment son Secrétaire général de l'organisation de cette manifestation, sachant bien que Lord Robertson était hostile à toute provocation envers la Russie. Entretien avec François Heisbourg, Paris, FRS, 20 août 2001.

3 Document reproduit en annexe n°23, p. 611.

4 La place accordée à la PESD aurait été ajoutée à la dernière minute par les candidats à l'UE, à la première version préparée par les Américains. Cette précision nous fut rapportée par François Heisbourg, Paris, FRS, 20 août 2001. « *We also welcome the commitment of the European Union to build a Common European Security and Defense Policy that fulfils Europe's aspirations and strengthens the transatlantic link, and we are ready to contribute to those efforts* ». La priorité, n'importe comment, était implicitement accordée à l'OTAN.

remarquablement profiter de l'apathie russe, l'équipe gouvernementale mise en place par Vladimir Poutine venant à peine d'être constituée.

La Conférence de Vilnius a eu, tout d'abord, une forme symbolique car elle constitua la première manifestation publique où les neuf États postulants plaidaient ensemble leur candidature. Elle manifesta, en outre, et cela pour la première fois, l'idée d'un élargissement de l'OTAN « en bloc et en force » en lieu et place d'un élargissement progressif. Le scénario d'un « Big Bang », largement soutenu à l'occasion par les États candidats, se basait sur l'idée qu'un passage « en bloc et en force » permettrait d'économiser autant de crises avec la Russie que de pays candidats dans l'hypothèse où leur admission se ferait de manière fractionnée.

Surnommé le « V. 10 »[1], le groupe des États candidats se révéla, pour les États-Unis, d'un atout considérable dans le contexte de la recherche par Washington d'une légitimité politico-diplomatique lors des préparations du déclenchement de la Deuxième Guerre du Golfe. Ainsi, peu de temps après la signature de la « Lettre des 8 »[2] les États membres du V. 10 publiaient à leur tour, le 4 février, la « Lettre des 10 », manifestant leur soutien à la politique irakienne de Washington[3]. Or, un article du *Financial Times* paru le 10 février 2003 révélait le rôle prépondérant de Bruce K. Jackson, véritable artisan de la Lettre des 10[4]. Ce dernier aurait-il piégé les candidats à l'Alliance atlantique ? La réponse est probablement affirmative, tant les pays candidats furent surpris de l'ampleur des conséquences de la Lettre[5].

---

1 V. 10, pour les dix États membres du groupe de Vilnius. À l'origine neuf, le groupe fut rejoint après par la Croatie. Plusieurs rencontres se sont tenues au niveau des ministres de la Défense, des Affaires étrangères et des chefs d'États et de gouvernement à deux reprises : le 5 octobre 2001 à Sofia et une seconde fois peu de temps avant le Sommet de Prague, les 5 et 6 juillet 2002 dans la capitale lettone.

2 Le 30 janvier 2003, huit pays d'Europe appelaient à l'unité avec les États-Unis sur la crise irakienne (République tchèque, Espagne, Portugal, Italie, Grande-Bretagne, Hongrie, Pologne et Danemark). Les initiateurs de cette déclaration ont voulu de cette manière manifester leur soutien aux États-Unis « menacés », avec lesquels ils partagent les valeurs telles que la démocratie et la liberté, et appeler à l'application de la Résolution 1441 du Conseil de sécurité, à la lutte contre le terrorisme et à l'élimination des armes de destruction massive.

3 Arnaud Leparmentier, « Dix pays d'Europe signent une lettre en faveur de la campagne de Washington contre Bagdad », *Le Monde*, 6 février 2003.

4 Jacques Duplouich, « Une "ONG" américaine derrière la Lettre des "Dix de Vilnius" », *Le Figaro*, 20 février 2003.

5 Ainsi, selon le journaliste Thomas Fuller « (...) *Diplomats say the story of why these 10 countries aligned themselves with the United States on the Iraqi question centers on the gratitude they have for Washington's unbending Cold War stance against the Soviet Union. But it is also a story about the influence of an American lobbyist and activist, Bruce Jackson, who has been an adviser to the East European countries for several years and has helped keep the region in Washington's political orbit. Jackson, a former Defense Department official, was among those who drafted a text supporting the U.S. position on Iraq, said East European diplomats who produced the final statement. And it was an organization that Jackson leads, the Committee for the Liberation of Iraq, that helped distribute the statement to news agencies. The idea for a statement first came up at a dinner at the Slovak Embassy in Washington attended by Jackson and ambassadors*

Certes, si le Sommet de Prague n'a pas invité tous les États du V. 10 – ce qui était officiellement l'objectif initial du groupe –, la Lituanie a proposé, non de le dissoudre, comme le proposaient les Estoniens, mais de l'élargir à la Géorgie, l'Ukraine et l'Azerbaïdjan[1], permettant ainsi de pérenniser ses ambitions d'influence et de puissance, tant au sein de l'organisation que parmi les États postulants. Les pays Baltes, et surtout la Lituanie, se font depuis les avocats les plus zélés de l'élargissement de l'Alliance.

II) Les conséquences politico-stratégiques de l'indépendance des pays Baltes pour la Russie

La côte orientale de la mer Baltique ayant été continuellement perçue par la Russie tsariste d'abord, puis la Russie soviétique et l'URSS, en termes stratégiques, l'accès à l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie devait profondément remanier la vision russe de sa sécurité, d'autant plus que, pour la première fois de son histoire, l'unité de son territoire national semblait compromise, Kaliningrad devenant une « exclave »[2] séparée du reste de la Mère Patrie par 400 kilomètres et trois passages frontaliers successifs

---

*from most of the 10 countries, diplomats say. In a recent interview, Jackson said he was present at the dinner, but he played down his role in helping initiate the text, which was issued Feb. 5. "*The American influence in all this is vastly exaggerated," *he said.* "This was a product of the Slovaks and really the Latvians. They had the pen on this, and they coordinated the process*." But East European officials involved in the process give Jackson more credit. Kestutis Jankauskas, deputy chief of mission at the Lithuanian Embassy in Washington, said Jackson played a "*considerable role" *and helped* "initiate the text" *Rihards Mucins, counselor at the Latvian Embassy in Washington, said Jackson suggested the following passage, one of the most compelling sections in the statement* : "Our countries understand the dangers posed by tyranny and the special responsibility of democracies to defend our shared values." *The grouping of 10 countries is unofficially known as the Vilnius-10 after the Lithuanian capital where leaders first met three years ago to coordinate their efforts to join the North Atlantic Treaty Organization. Jackson is described as the initiator of the group's first meeting.* "Bruce has been an inspiration to us," *Mucins said. The Feb.5 statement was considered a way of helping secure entry into NATO. Seven of the 10 countries are scheduled to join the military alliance next year, but their entry must be approved by the U.S. Congress. "*They clearly wanted to do stuff to impress upon the U.S. Senate the freedom-fighting credentials of these new democracies," *Jackson said. Today, when the Vilnius-10 coordinates its policies, officials of the group's member states usually meet in Washington, not in Brussels or Paris. Now, however, in light of the fierce jockeying between Paris and Washington for support of their Iraqi policies, some diplomats said privately that they were worried that Jackson's role in the grouping could be misconstrued in Europe as undue American influence on their foreign policy* ». Thomas Fuller, « American lobbyist swayed Eastern Europe's Iraq response », *International Herald Tribune*, 20 février 2003.

[1] « Uncertain Future for Pivotal "Vilnius 10" », *The Baltic Times*, 29 mai-4 juin 2003.

[2] Kaliningrad est parfois qualifiée d' « exclave », parfois d' « enclave ». Les deux termes font référence à la partie d'un pays intégralement entouré par un ou plusieurs autres pays. Le premier est surtout utilisé par les pays voisins alors que le second l'est surtout par les Russes. Pour plus de détails sur les nuances sémantiques, voir Pertti Joenniemi, « Appendix 1 : Kaliningrad – Enclave or Exclave », *in* Pertti Joenniemi/Jan Prawitz (dir.), *Kaliningrad* : *the New Amber Region*, Aldershot, Ashgate, pp. 261-265

.

A) Une Russie stratégiquement exposée ?

Désormais, dans la zone de la mer Baltique, la Russie, dépourvue de ce qu'elle a toujours considéré comme une zone tampon assurant la sécurité de ses centres vitaux, ne contrôle plus que Kaliningrad et la lucarne Pétersbourgeoise et ses moyens stratégiques se sont, en même temps, spectaculairement réduits. Au-delà des aspects stratégiques *stricto sensu* consécutifs à la reconquête des souverainetés baltes, se sont posés, en outre, des problèmes de transit énergétique car les indépendances baltes ont privé la Russie des infrastructures maritimes, la majeure partie de ses exportations transitant par les ports des pays Baltes.

1) La perte de la Russie de son glacis protecteur

L'absorption des pays Baltes par l'Union soviétique répondait surtout à une logique stratégique : le contrôle de la rive orientale de la mer Baltique. Il s'ensuivit logiquement une militarisation des côtes baltes durant toute l'époque de la Guerre froide. Les bases et les forces militaires situées dans la région baltique étaient alors considérées par Moscou comme essentielles à la capacité de défense de l'Union soviétique, importance qui fut ensuite renforcée suite à la disparition de la bande tampon, composée des alliés d'Europe centrale et orientale. Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, la Russie fut forcée de retirer ses troupes des territoires baltes, tout en tentant, en même temps, de monnayer au mieux de ses intérêts le désengagement de ses forces armées. Si le retrait des troupes russes des territoires baltes, par ailleurs, ne fut certes ni observé ni certifié par l'OSCE, celle-ci, néanmoins, fut amenée à user de ses bons offices, et cela conformément à son mandat, pour faciliter les négociations entre les parties.

a) Moyens et stratégies de la Russie dans la région de la Baltique durant la décennie 1990

Au moment de l'accession des États baltes à l'indépendance, on pouvait compter quelque 45 000 militaires soviétiques en Estonie, 70 000 en Lettonie et 40 000 en Lituanie[1]. Les Soviétiques avaient aménagé dans les territoires baltes d'importantes installations

[1] Chiffres avancés par Victor-Yves Ghébali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 330.

militaires revêtant une portée stratégique considérable. Pour ce qui était des équipements maritimes, l'Estonie possédait une importante base dans la capitale, un centre de recherche à Surpeint et un centre de formation des équipages à Paldiski[1]. En Lettonie, les Soviétiques avaient une base de sous-marins à Liepaja. En dépit des apparences, toutefois, les intérêts de la Russie dans la région n'étaient pas forcément d'ordre naval dans la mesure où Moscou conservait les deux principales bases maritimes de la Baltique à Baltiisk et à Kaliningrad. Jean-Christophe Romer souligne ainsi que la Flotte de la Baltique a toujours été le « parent pauvre » des flottes soviétiques et russes, comparées à celles du Pacifique et du Nord, « *c'est-à-dire des flottes dont les bases offraient des meilleures possibilités d'accès aux mers ouvertes* »[2]. Pour l'Amirauté soviétique, la Flotte de la Baltique était tenue en respect par les forces navales de l'OTAN dans des eaux contrôlées par le Danemark, l'Allemagne et la Norvège. Les détroits danois réduisant considérablement la liberté de manœuvre de ses unités, elle n'avait assigné à cette Flotte que des missions relativement secondaires, en l'occurrence le soutien des opérations terrestres et éventuellement des actions visant à atténuer le contrôle allié des détroits danois[3]. D'un point de vue aérien, l'URSS, en Estonie, possédait des bases de défense à Parnu et Haapsalu (sur la côte de la mer Baltique, à l'ouest du pays), à Tapa (au bord du golfe de Finlande) et à Tartu.

En Lituanie, le nombre de troupes s'élevait à 40 000 soldats répartis dans trois divisions de combat et une division d'entraînement. On estimait à environ 180 le nombre de bases russes localisées dans les villes principales dont Klaïpeda, pratiquement le seul port lituanien libre des glaces. Au total, les installations militaires russes recouvraient l'équivalent de 1% du territoire lituanien[4].

La capitale lettone, quant à elle, abritait le Quartier Général du district militaire baltique. Il s'agissait de l'ancienne appellation des divisions militaires internes à l'Union soviétique. La Lettonie était le pays où la concentration des troupes était la plus forte,

---

1 La ville de Paldiski abritait la base de sous-marins nucléaires, élément clé de la défense du golfe de Finlande. Elle était aussi un centre de formation des équipages de sous-marins nucléaires. Son site s'étendait sur plus de 10 000 mètres carrés et accueillait un bâtiment contenant deux réacteurs nucléaires. Plus de 2000 marins y étudiaient en permanence, ce qui a contribué à transformer Paldiski en un véritable sanctuaire militaire entièrement soviétique (la ville uniquement peuplée de russophones était interdite aux autochtones estoniens).

2 Jean-Christophe Romer, « Les États baltes entre Nord, Centre et Est », *Stratégique*, n°55, 1992, p. 103.

3 Romain Yakemtchouk, « Sécurité et droits de l'homme dans la Baltique », *Studia Diplomatica*, vol. 46, n°1, 1993, p. 21.

4 Hélène Le Deunff, « Le retrait des troupes russes des États baltes », *Arès,* vol. 25, n°1, 1996, p. 52.

atteignant les 70 000 hommes[1]. En 1992, au moment où s'ouvraient les négociations de retrait avec la Russie, il restait encore 50 000 hommes en Lettonie contre 24 000 en Estonie et 38 000 en Lituanie[2]. Si les forces terrestres étaient peu importantes, en revanche, la Lettonie était un élément clé de la flotte soviétique puisque la base de Liepaja accueillait la totalité de la flotte balte de la Russie, soit vingt vaisseaux dont des sous-marins à propulsion nucléaire, véritables fleurons de l'arsenal soviétique[3]. À Liepaja, les vétérans et leurs familles atteignaient approximativement un sixième de la population. La combinaison de l'intérêt stratégique, du poids psychologique engendré par la perte du « joyau » letton et la forte présence de russophones expliquaient la sensibilité et la difficulté du retrait des troupes. Les installations militaires russes couvraient 100 000 hectares soit 2% du territoire letton[4].

Le plus petit des États baltes abritait environ 35 000 hommes au moment de son accession à l'indépendance. La présence navale et aérienne surpassait de loin les forces terrestres. La république estonienne était, proportionnellement à sa superficie, la plus militarisée puisque plus de 2% de son territoire étaient occupés par des installations militaires russes parmi lesquelles la base navale de Paldiski qui possédait deux sous-marins nucléaires.

Apparemment, les intérêts stratégiques russes, concernant les pays Baltes, étaient donc plus importants sur terre (ou sur air) que sur mer. Ainsi, d'après Anatol Lieven, pour certains officiers de la marine russe, la perte des ports baltes était presque négligeable par rapport à la perspective de perdre Sébastopol. Il rapporte, à l'issue d'un entretien en décembre 1991 avec un haut officier de la marine russe : « *Si nous donnons Sébastopol et la flotte de la mer Noire à l'Ukraine, la Russie cesse d'être une puissance méditerranéenne et de la mer Noire et nous perdrons donc beaucoup de notre influence ; mais en mer Baltique si nous perdons Paldiski et Liepāja, nous aurons toujours Saint-Pétersbourg et Kaliningrad. En outre, la représentation de la nécessité des pays Baltes* [pour la défense de la Russie] *est totalement surannée. Ils ne protégent pas vraiment la Russie et même s'ils le faisaient, cela serait contre l'OTAN. Est-ce que quelqu'un pense vraiment que l'on se dirige vers une guerre contre l'OTAN ?* »[5] L'inquiétude des Russes portait sur la perte des sites de défense antiaérienne et antimissiles, le

---

1 Dzintra Bungs, « Progress on Withdrawal from the Baltic States », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°25, 18 juin 1993, p. 56.
2 *Ibid.*
3 Douglas Clarke, « Former Soviet Armed Forces in the Baltic States », *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n°16, 17 avril 1992, p. 46.
4 « Russian Won't Clean the Mess Left by Troops », *The Baltic Independent*, 2-8 septembre 1994.
5 Anatol Lieven, *The Baltic Revolution…, op. cit.,* p. 203.

radar de Skrunda en Lettonie destiné à prévenir une attaque nucléaire par surprise[1] ainsi que la station de communication spatiale installée à Ventspils. En Estonie, outre la perte de la base souterraine pour bombardiers de Tartu, les Russes ont dû, en outre, abandonner le système d'alerte appelé « Ligne de Tallinn », dont les points étaient répartis en plusieurs lieux des pays Baltes[2].

Alors qu'au temps de la Guerre froide, les Soviétiques et leurs alliés du Pacte de Varsovie, contrôlaient un peu plus d'un tiers des côtes baltiques, la Russie en contrôle actuellement moins d'un quinzième. La Russie a ainsi perdu 80 % de ses bases navales et 60 % de ses chantiers de construction navale. Le personnel de la Flotte baltique, dont la vocation stratégique était désormais principalement côtière, fut, par ailleurs, réduit de moitié tandis que le nombre de navires et d'avions chuta de 70 %[3]. Aussi importants étaient les intérêts russes sur la terre et dans l'air, les considérations maritimes ne pouvaient être négligées ; elles expliquaient ainsi les raisons pour lesquelles les Soviétiques avaient aménagé des installations militaires significatives dans les États baltes nécessaires à la constitution d'un glacis protecteur crucial pour la défense de l'*hinterland* russe. Cette relation fut ainsi décrite métaphoriquement par l'historien russe Evgueni Pozdnyakov ; « *à l'instar de tout organisme vivant, le* heartland *vit aussi longtemps qu'il respire. Ses "poumons" sont la mer le reliant au monde extérieur. Un premier "poumon" est formé des eaux bordant la côte extrême-orientale, qui s'ouvre sur un débouché vers l'océan Pacifique, le second est composé de la Baltique, de la mer du Nord et de la mer Noire qui donnent accès à l'Atlantique et la Méditerranée. Retirer l'un d'eux fera suffoquer la Russie, retirer les deux fera périr la Russie*»[4]. La Russie considérait désormais la Baltique comme une *zone grise de sécurité* potentielle dont il convenait de parer aux risques. Se fondant sur des considérations géopolitiques, le Kremlin avait même essayé de maintenir des troupes armées sur le territoire des trois États baltes afin, non seulement, de conserver son ancrage européen mais aussi d'éviter que le vide sécuritaire engendré par un retrait complet des forces russes ne soit, selon les mots d'Andrei Kosyrev,

---

1 Présenté par les Russes comme un « simple » mais important élément du réseau de défense antiaérienne, le radar de Skrunda, en réalité, faisait manifestement partie du réseau des « grands radars à balayage électronique », destiné à la défense antimissile. Précision apportée par Jean-Christophe Romer, « Les États baltes entre Nord, Centre et Est », *op. cit.*, p. 103.

2 Hélène Le Deunff, « Le retrait des troupes russes des États baltes », *op. cit.,* p. 52

3 Chiffres avancés par Sergueï Medvedev, « Geopolitics and Beyond : the New Russian Policy Towards the Baltic States », *in* Mathias Jopp/Sven Arnswald (dir.), *The European Union and the Baltic States. Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region*, Helsinki/Bonn, Programme of the Northern Dimension of the CFSP, 1998, p. 249.

4 Cité par John Lough, « The Place of the Near Abroad in the Russian Foreign Policy », *RFE/RL Research Report,* vol. 2, n°11, 12 mars 1993, p. 28.

« *comblés par des forces hostiles aux intérêts russes* »[1]. L'aile dure de la hiérarchie militaire considérant que la Baltique était vitale pour la sécurité de la Russie, l'abandon par celle-ci de ses bases militaires ferait de la région balte un *no man's land* stratégique, potentiellement dangereux pour sa sécurité.

Ces craintes furent exposées dans un article de la Pravda de juin 1992 : « *Le retrait de la Russie des pays Baltes ne signifierait pas seulement la fermeture de notre fenêtre à l'Ouest* (…) *La Russie ne peut simplement pas vivre sans les ports baltes. Les responsables politiques estoniens devront considérer le renouvellement et le développement de liens avec la Russie* (…) *et la nation russe qui a déjà sauvé une fois les Estoniens du génocide nazi n'a pas d'autres choix de rouvrir sa fenêtre européenne. Comment cela devrait être fait est une autre question* »[2]. Dans un entretien accordé au quotidien estonien *Postimees* en avril 1996, l'ultra-nationaliste Vladimir Jirinovski, de même, mit en évidence les intérêts stratégiques russes dans la région : « *Je vous le dis honnêtement : je fais tout mon possible pour liquider les États baltes* (…). *Vous avez l'impression d'être indépendants mais cela se terminera dans le sang, le vôtre. Vous n'avez pas eu de chance géographiquement, parce que vous êtes situés à notre porte. Vous êtes sur notre chemin direct. La Russie a besoin de ports, l'occupation des États baltes est donc inévitable* (…). *La guerre est inévitable et l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie disparaîtront entièrement et définitivement de la carte mondiale* »[3].

Lorsque fut publié un document préparé par le Pentagone en février 1992 sur « *la vision stratégique américaine de l'après-guerre froide* », par ailleurs, les Russes remarquèrent tout particulièrement le septième scénario retenu par Washington qui prévoyait « *une attaque de la Russie contre la Lituanie, en passant par la Pologne, pour défendre les intérêts des ressortissants russes dans cette république* ». La presse russe nota alors que ce scénario était « *fondé sur le fait que les caractéristiques géopolitiques de la région baltique pouvaient être modifiées et que, s'étant débarrassée de l'URSS, cette région pourrait passer de la sphère d'influence de la Russie à celle de l'OTAN et des États-Unis* »[4]. D'après le Kremlin, l'otanisation rampante de la rive orientale de la mer Baltique devenait de plus en plus une

---

1 « Troops to Stay ? », *The Baltic Independent*, 21-27 juillet 1994.

2 Cité par Anatol Lieven, *The Baltic Revolution …, op. cit.,* p. 180.

3 Marko Mihkelson, Postimehe intervjuu Venemaa presidendikandidaadiga Vladimir Zirinovski : « kui oleksin eestlane, seisaksin samuti oma maa vabaduse eest » [Entretien du *Postimees* avec le candidat à la présidence de la Russie Vladimir Jirinovski. « Si j'étais Estonien, je soutiendrais aussi la liberté de mon pays »], *Postimees*, 26 avril 1996.

4 Jean-Christophe Romer, « Les États baltes entre Nord, Centre et Est », *op. cit.,* p. 111.

menace et les militaires russes s'inquiétaient de la faiblesse de leurs moyens pour contrecarrer ce danger. Selon l'amiral Feliks Gromov, commandant en chef de la marine russe, la coopération stratégique entre les pays Baltes, l'OTAN et les pays nordiques, associée aux pressions visant à démilitariser Kaliningrad, allait rendre l'enclave dangereusement indéfendable, menacerait les intérêts maritimes russes dans la mer Baltique et rendrait vulnérable la Russie à un blocus ; l'élargissement de l'OTAN « *minera toute tentative pour améliorer la stabilité sur le continent européen.* [Son] *objectif ultime est clairement de limiter l'influence de la Russie dans la région, l'obtention d'avantages unilatéraux dans les domaines politiques, économiques et militaires et donc de repousser la Russie en dehors de la communauté des pays baltiques, de limiter au maximum ses accès à la mer Baltique et même peut-être de remettre en cause les accords de Helsinki sur l'inviolabilité des frontières* »[1].

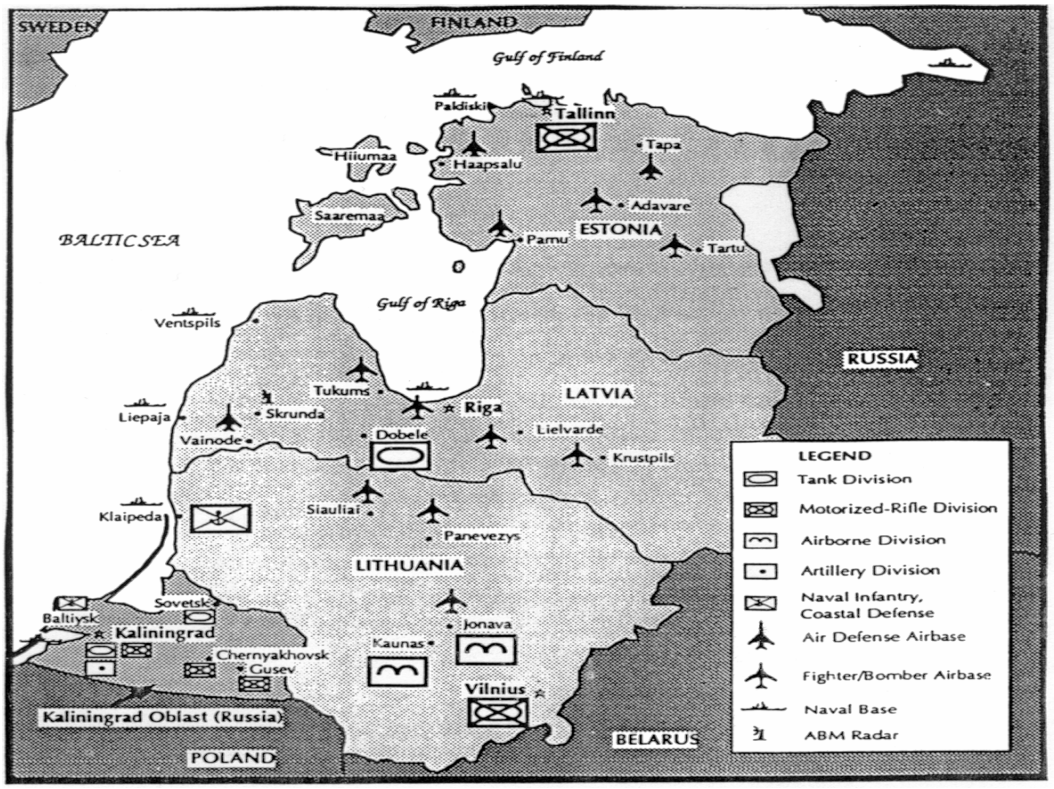
[1] Cité par Stephen Blank, « Russia and the Baltics in the Age of NATO Enlargement », *Parameters*, vol. 28, n°3, automne 1998, pp. 58-59.

Encadré n°8

Les intérêts stratégiques russes et les installations militaires dans les États baltes



Source: Ronald Asmus/Robert Nurick, « NATO Enlargement: the Baltic States », *Survival,* vol. 38, n°2, été 1996, p. 125.



Source: Douglas Clarke, « Former Soviet Armed Forces in the Baltic States », *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n°16, 17 avril 1992, p. 44.

b) Le retrait des forces russes des territoires baltes

La politique de couplage de Moscou entre la question du retrait de ses forces et celle du traitement des allogènes russophones fut qualifiée par certains de « syndrome des Sudètes »[1]. Anaïs Marin, de son côté, souligne que « *du fait du marchandage diplomatique russe, les Baltes ont été perçus durant toute la décennie à travers le prisme des questions militaires et de diaspora, alors que la plupart des autres aspects des relations diplomatiques classiques étaient ignorés* »[2]. Cette tactique plaçait Moscou en position de force et lui permettait de marchander au mieux de ses intérêts le retrait qu'elle pressentait, de toute façon, inévitable[3]. Ainsi, d'après Hélène Le Deunff, « *les raisons du marchandage qui va commencer sont aussi d'ordre psychologique et découlent du traumatisme né de la perte de l'empire et de l'impression de faire cadeau aux Baltes des installations militaires de grande valeur alors même qu'ils ont précipité la chute de l'Union soviétique* »[4]. Moscou, en fait, tenta par tous les moyens de retarder, non seulement, le retrait des forces russes des territoires baltes en le monnayant aussi chèrement que possible[5], mais aussi leur entrée dans l'OTAN et dans l'UE, essayant de les compromettre aux yeux des Occidentaux, en les accusant de ne pas respecter les normes occidentales de respect des droits des minorités. La stratégie russe du couplage allait, de même, concerner les questions liées aux revendications territoriales de l'Estonie et de la Lettonie[6].

Les Baltes estimaient qu'il n'y avait pas de base légale permettant aux anciennes troupes soviétiques de rester sur leur territoire et considéraient donc les armées russes comme des forces d'occupation qui devaient être retirées au plus vite. Victor-Yves Ghébali note ainsi

---

1 Fanny Marchal, *Le retour de l'Estonie à l'Europe : modèle d'intégration et de résolution pacifique des conflits ?,* Thèse en Lettres, option Histoire contemporaine, sous la direction de Jean-Christophe Romer, Université Strasbourg III, 24 février 2002, p. 163.

2 Anaïs Marin, « Dix ans de relations russo-baltes. Entre ingérence et recherche de stabilité régionale », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1003, mars 2000, p. 6.

3 Début juillet 1992, le Sénat américain avait décidé de coupler l'aide économique américaine à celle du retrait des troupes russes. Voir Barry James, « Yeltsin's Problem : Where to Send Baltic Troops », *International Herald Tribune*, 10 juillet 1992.

4 Hélène Le Deunff, « Le retrait des troupes russes des États baltes », *op. cit.,*p. 53.

5 Mark A. Cichock, « Interdependence and Manipulation in the Russian-Baltic Relationship: 1993-97 », *Journal of Baltic Studies*, vol. 30, n°2, été 1999, p. 95.

6 La question des différends territoriaux sera traitée p. 398.

que « *le retrait des troupes étrangères était pour les États baltes une nécessité de sécurité autant qu'une nécessité de souveraineté* »[1].

Le 13 décembre 1991, les Gouvernements des trois États adressèrent une lettre au Secrétaire général des Nations Unies, accusant Moscou de ne prendre aucune mesure pour retirer ses forces armées, bien qu'ayant reconnu l'indépendance de leurs pays ; « *Étant donné qu'il n'existe aucun traité ni autre accord permettant à l'Union soviétique de stationner ses forces armées en Estonie, en Lettonie et en Lituanie, il n'y a aucune raison pour que les forces armées soviétiques demeurent sur le territoire des États baltes* ». Le 28 avril 1992, le gouvernement letton se plaignit auprès des Nations unies qu'il n'était pas autorisé à inspecter des installations militaires « *se trouvant sur le territoire letton, mais contrôlées par les Russes* » et demandait à l'ONU d'envoyer une commission d'enquête en Lettonie. Dans sa déclaration du 4 juin 1992, le Parlement estonien dénonçait le stationnement des troupes russes « *sans justification aucune, contre la volonté du peuple estonien et en violation du droit international* »[2]. Ces troupes représentaient, d'après les Baltes, une menace permanente car les Soviétiques, puis les Russes, refusaient non seulement de communiquer des informations sur l'état des forces du « Groupe d'armée du Nord-Ouest » (nouvelle dénomination, depuis novembre 1991, du District militaire de la Baltique), mais, en plus, ils procédaient sans cesse à des mouvements de troupes et de matériel.

Les premières négociations multilatérales sur le retrait des troupes débutèrent à la fin du mois de janvier 1992[3], date à laquelle Moscou annonça officiellement sa volonté d'assumer le contrôle de ses forces armées dans les anciennes républiques soviétiques. Le retrait des troupes russes des territoires baltes se déroula de manière lente et confuse tant la Russie allait ponctuer de propos agressifs, de manœuvres de chantage et de brusques

---

1 Victor-Yves Ghébali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996, op. cit.,* p. 331. Voir aussi Sven Gunnar Simonsen, « Compatriot Games : Explaining the "Diaspora Linkage" in Russia's Military Withdrawal from the Baltic States », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n°5, 2001, pp. 771-791.

2 Cités par Romain Yakemtchouk, « Bases militaires russes et stationnement de troupes à l'étranger », *Annuaire français de droit international*, Paris, 1994, pp. 407-408.

3 Une première étape avait déjà été franchie peu de temps auparavant lorsque, par un ukaz du président Gorbatchev, les autorités soviétiques transforment le « district militaire Baltique » en « Groupe de Forces Nord-Ouest » (GFNO). Cette décision marquait une certaine bonne volonté de Moscou dans la mesure où elle reconnaissait implicitement que les trois États étaient désormais extérieurs, sinon étrangers, à l'URSS, un « district militaire » étant une subdivision administrative interne à l'Union alors que les « Groupes de Forces » étaient déployés dans les pays du Pacte de Varsovie. Précisions apportées par Jean-Christophe Romer, « Les États baltes : entre Nord, Centre et Est », *op. cit.*, p. 99.

interruptions[1] sa stratégie avec les pays Baltes. Bien que les dirigeants russes se fussent engagés à retirer leurs troupes avant le 31 août 1994, Moscou restait indécis sur cette question, arguant tantôt de l'insuffisance de logements en Russie, tantôt l'absence de perspectives d'emploi pour les militaires démobilisés, ou même des raisons stratégiques pour maintenir quelques forces résiduelles. Le climat exécrable – délibérément entretenu par les autorités russes lorsque ces dernières entamèrent une campagne internationale sur le thème des violations massives des droits de l'Homme dans les pays Baltes – ne facilitait pas les négociations[2], d'autant plus que Moscou allait constamment chercher à désolidariser les trois pays Baltes en n'acceptant que des négociations bilatérales et en accordant un traitement différencié à chacun d'entre eux. À la différence des négociateurs baltes, en outre, les équipes russes n'étaient dotées d'aucun véritable pouvoir de décision, ce qui ne facilitait pas les négociations[3].

Dès le début des négociations en janvier 1992, le président Lituanien, Vytautas Landsbergis, sachant pertinemment qu'à la différence de l'Estonie et de la Lettonie son pays possédait un certain nombre d'avantages, notamment la faible présence d'allogènes russophones sur son territoire, vit les troupes russes quitter le territoire lituanien ; le 8 septembre 1992, un premier accord fut signé sur un retrait total des forces russes qui devait intervenir au plus tard le 31 août 1993. Afin d'éviter que Moscou n'ait pris prétexte des minorités russophones pour retarder le délai, les autorités lituaniennes organisèrent un référendum populaire sur le retrait des troupes le 14 juin 1992. Une majorité écrasante de la population, y compris les russophones, se prononça en faveur du retrait inconditionnel avant la fin de l'année 1992. Les électeurs devaient aussi se prononcer en faveur de l'octroi de

---

1 Boris Eltsine devait faire face à l'aile dure de la hiérarchie politico-militaire de la Russie qui considérait l'accès à la Baltique comme étant vitale pour la sécurité du pays. Le ministre russe des Affaires étrangères Andreï Kozyrev n'hésitait pas à déclarer que « *Les pays Baltes sont une région d'intérêt vital pour la Russie.* (...) *Les troupes russes ne devraient pas quitter des régions qui ont si longtemps constitué la sphère d'influence de la Russie* ». Et le ministre de la Défense, le général Pavel Gratchev, a pu affirmer que le retrait des troupes russes de ces pays était « *une affaire intérieure* ». Cité par Rolf Gauffin, « Renaissance de la zone baltique », *Le Monde diplomatique*, mai 1994.

2 Pour « appuyer » ses requêtes, la Russie, en mai 1992, n'hésita pas à adresser à la CSCE et au Conseil de l'Europe un « *Mémorandum sur la violation des droits de l'homme dans les pays Baltes* » dans lequel Moscou soulignait que la situation de la population russophone allait aboutir à des violations massives des droits de l'Homme : pour la première fois, Moscou liait la question du retrait des troupes russes avec celle du statut légal des populations russophones. Voir Sven Gunnar Simonsen, « Compatriot Games : Explaining the "Diaspora Linkage" in Russia's Military Withdrawal from the Baltic States », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n°5, 2001, pp. 771-791.

3 Hélène Le Deunff, « Le retrait des troupes russes des États baltes », *op. cit.*, p. 53.

compensations pour les dommages causés par l'occupation soviétique[1]. Sur 78,5% des suffrages exprimés, 91% des électeurs se prononçaient en faveur des deux options[2]. La Lituanie accepta des compensations d'ordre économique, notamment le financement de logements pour les militaires russes dans le district de Kaliningrad, ainsi qu'une coopération stratégique entre les deux États, la Russie lui procurant des matières premières et des armes[3].

Les Russes, néanmoins, tentèrent de revenir sur l'accord en exigeant des Lituaniens qu'ils renoncent à leur revendication d'une indemnisation financière pour les dégâts écologiques occasionnés par un demi-siècle de présence sur le territoire[4]. Selon le ministre russe des Affaires étrangères, Andrei Kosyrev, on ne pouvait pas les dédommager car « *ce n'était pas la Russie qui avait envoyé des troupes là-bas, c'était l'URSS* »[5]. L'acceptation par la Lituanie de financer le relogement à Kaliningrad de quelque 10 000 officiers allait créer une dangereuse jurisprudence pour ses voisines baltes tant il devenait évident que les Russes allaient exiger que la Lettonie et l'Estonie fassent de même. Cette politique visait bien évidemment à « extorquer » plus de moyens financiers de la part des États baltes, mais aussi des pays occidentaux, afin de financer le retour et l'installation des soldats en Russie[6]. Ainsi, lors d'une rencontre avec les ministres baltes des Affaires étrangères baltes invités dans la capitale russe le 6 août 1992, la Russie leur soumit ouvertement un certain nombre de conditions préalables au retrait des troupes : accorder un statut légal aux forces armées russes afin qu'elles puissent exercer des manœuvres militaires sur les territoires des trois États baltes ; accepter le *statu quo* pour tout ce qui concerne les installations stratégiques ; ne demander aucune compensation financière pour les dommages causés durant la période soviétique ; construire des logements pour les officiers retraités ; garantir des droits de transit entre la Russie et Kaliningrad ; donner des garanties sociales pour les officiers retraités qui

---

1 « Lituanie : lors d'un référendum les électeurs ont voté massivement pour le départ de l'armée russe », *Le Monde*, 16 juin 1992.

2 Saulius Girnius, « Relations Between the Baltic States and Russia », *RFE/RL Research Report*, vol. 3, n°33, 26 août 1994, p. 29.

3 Jan Krauze, « Un succès pour Vilnius Accord sur le retrait des troupes russes de Lituanie », *Le Monde*, 10 septembre 1992.

4 « Les lenteurs du retrait russe des pays Baltes. Regain de tension entre Vilnius et Moscou », *Le Monde*, 24 août 1993.

5 Cité par Romain Yakemtchouk, « Bases militaires russes et stationnement de troupes à l'étranger », *op. cit.,* p. 410.

6 William Jackson, « Russia after the crisis Imperial Temptations : Ethnics Abroad », *Orbis*, vol. 38, n°1, hiver 1994, p. 15.

souhaitent rester sur place ; réexaminer la législation sur les minorités dans un sens plus favorable ; abandonner les revendications territoriales[1].

La Lettonie, inversement à la Lituanie, cumulait un certain nombre de handicaps qui allaient peser lourdement sur les négociations : non seulement, elle accueillait le radar de Skrunda, mais en plus la présence sur son territoire de très nombreux allogènes russophones constituait un « levier » sur lequel la Russie allait jouer pour mieux dénoncer la politique d'« apartheid » menée par les Lettons à leurs égards. L'attitude démagogique de la Russie fut aidée par la difficulté pour la Lettonie d'adopter une législation en conformité avec les standards européens[2]. Les premières mesures législatives qui prévoyaient notamment un permis de résidence temporaire pour les militaires russes et leurs familles furent violemment attaquées par les Russes, accusant les Lettons de vouloir procéder à un « *nettoyage ethnique* »[3]. Le 7 octobre 1992, le Président russe annonça que Moscou ne signerait aucun accord sur le retrait des troupes de Lettonie et d'Estonie tant que les deux pays n'auraient pas aligné leur législation sur les normes internationales ; le 29 du même mois, il avertit les deux capitales baltes qu'il avait ordonné par décret la suspension du retrait des troupes russes tant qu'un accord sur la protection sociale des militaires ne serait pas signé[4]. Le 10 juin 1993, il déclara que Moscou ne retirerait pas ses troupes tant que les populations russophones se verraient refuser la citoyenneté de leur choix et « *tant que les conditions ne seraient pas mises en place pour leur relogement* ». Un *modus vivendi* fut, toutefois, trouvé : les présidents russe et letton signèrent le 30 avril 1994 un accord[5] au terme duquel la Russie acceptait de retirer ses troupes ; en contrepartie, la Lettonie donnait son accord pour garantir une assurance sociale aux militaires russes retraités. Ainsi, ceux qui habitaient en Lettonie avant le 28 janvier 1992 (date du passage des troupes sous juridiction russe) auraient le droit à la citoyenneté lettone et à la pleine propriété de leur bien immobilier. Quant à la station de

---

1 Ben Lombardi, *Russian Troop Withdrawal from the Baltic Region,* Ottawa, Department of National Defence Canada, avril 1994, p. 12.

2 Comme nous le verrons plus loin, la Lettonie accusa un certain retard dans l'adoption d'une législation relative aux minorités en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe.

3 Hélène Le Deunff, « Le retrait des troupes russes des États baltes », *op. cit.*, p. 55.

4 Extrait du décret (du 29 octobre 1992) : « (The Government of the) *Russian Federation in a period of three days* (shall) *sign interim treaties with the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania and the Republic of Estonia to secure social guarantees for those serving in the Russian military and their family members in the territory of these countries, including monetary and good stuff guarantees.* - (...) *the realization of all economic treaties between the Russian Federation and the Latvian Republic, the Lithuanian, and the Estonian Republic will be tied to resolution of this question* ». Document cité dans *Background Information Regarding the Human Rights Situation in the Republic of Latvia,* Permanent Mission of the Republic of Latvia to the United Nations, New York, novembre 1992.

5 Document reproduit dans l'annexe n°12, p. 589.

Skrunda, la Russie la louerait durant une période de quatre ans, pour une somme de 4 millions de dollars par an. La signature de ces accords fut favorablement accueillie par les milieux internationaux. Victor-Yves Ghébali, cependant, décrit cet accord comme un « *acte psychologiquement coûteux revenant d'une certaine manière à "légaliser l'illégal" : plus d'un demi-siècle d'occupation soviétique* »[1]. De même, selon l'Estonienne Riina Ruth Kionka, « *si la Communauté internationale a salué la signature des accords comme une victoire de la Lettonie, de nombreux observateurs baltes reconnaissent en privé que ce pays a payé très cher le retrait des troupes. Très cher effectivement puisque la Lettonie a accepté d'accorder un droit de résidence permanent sur son territoire à tous les officiers retraités dont beaucoup sont jeunes, vigoureux, bien entraînés et bien armés* »[2].

Des trois pays Baltes, c'est l'Estonie qui fit preuve de la plus grande fermeté dans ses relations avec Moscou. Tallinn refusait de se plier à une « solution lettone ». Selon Hélène le Deunff, « *la position estonienne sera jusqu'au bout plus radicale encore que celle de la Lettonie. L'Estonie critiquera ainsi successivement la Lituanie et la Lettonie pour avoir accepté des compromis avec la Russie rendant sa politique d'intransigeance plus délicate encore* »[3]. Les Estoniens, contrairement aux Lettons, disposaient alors d'un cadre législatif sur toutes les questions que pouvaient soulever les Russes, notamment des lois sur la citoyenneté et sur le statut des étrangers et apatrides. Effectivement, très critique sur l'acceptation par ses deux voisines baltes d'un accord léonin en faveur des Russes, l'Estonie resta ferme sur ses positions tout au long des négociations. Elle aborda concurremment, à la différence de la Lettonie et de la Lituanie, les nombreux contentieux qui envenimaient les relations entre les deux pays, notamment le retrait des forces russes et les litiges territoriaux[4]. Elle exigea, par ailleurs, la reconnaissance par Moscou de l'illégalité de l'occupation soviétique[5]. Les relations entre les deux pays se dégradèrent nettement lorsque le 16 juin 1993 le Parlement estonien approuva un décret prévoyant la suppression de l'enseignement en russe et surtout lorsqu'une nouvelle loi sur les étrangers fut votée en vertu de laquelle tous les non-citoyens avaient deux ans pour demander la citoyenneté estonienne ou pour devenir de simples résidents étrangers. Dans le deuxième cas, ils recevraient une carte de séjour, susceptible de leur être refusée.

---

1 Victor -Yves Ghébali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996, op. cit.,* p. 340.

2 Riina Ruth Kionka, « La politique étrangère des États baltes », *Politique étrangère,* n°1, printemps 1994, p. 91.

3 Hélène Le Deunff, « Le retrait des troupes russes des États baltes », *op. cit.*, p. 56.

4 *Ibid.*

5 « Estonian Mouse Determined to Find Way to Get Russian Bear off its Back », *Financial Times*, 25 juillet 1994.

Pour les allogènes russophones, la loi du 21 juin 1993 constitua un pas supplémentaire dans les réactions russophobes des Estoniens. Le ministre russe des Affaires étrangères, Andrei Kosyrev, déclara que l'Estonie était « *montée d'un cran vers l'apartheid en déclarant étranger un tiers de sa population* »[1]. Moscou proposa alors à Tallinn des concessions mutuelles qui permirent d'aboutir aux accords russo-estoniens du 26 juillet 1994, au terme desquels la Russie s'engageait au retrait total de ses troupes, soit 2400 personnes, avant le 31 août et au démantèlement de la base nucléaire de Paldiski pour le 30 septembre 1995 au plus tard. L'Estonie, en contrepartie, annonça que les droits des militaires russes à la retraite seraient égaux à ceux des citoyens estoniens.

La ligne dure qu'adoptait le Kremlin fut concomitante aux élections législatives de décembre 1993, le candidat ultranationaliste Vladimir Jirinovski remportant quelque 23 % des suffrages[2]. Le changement de ton se manifesta, tout d'abord, en Lettonie lorsque deux généraux russes, le 10 janvier 1994, furent arrêtés, amenant la Russie à mettre en état d'alerte avancée une division aéroportée dans la ville de Pskov[3]. Après que le ministre letton des Affaires étrangères s'est excusé auprès de Moscou, son homologue de Tallinn lui aurait assuré que les Estoniens venaient de déjouer une tentative similaire de déstabilisation. Le scénario d'un traquenard organisé par les services secrets russes commença à se répandre comme une traînée de poudre dans les capitales baltes. Si aucune preuve ne fut apportée, cet incident illustra l'extrême tension qui existait entre les Baltes et les Russes, les premiers soupçonnant les seconds d'organiser des provocations afin de justifier, comme en 1940, la présence de forces armées russes sur leur territoire d'autant plus qu'une semaine plus tard, le 18 janvier, le ministre russe des Affaires étrangères, lors de la rencontre des ambassadeurs accrédités auprès de la CEI et des États baltes, souligna la nécessité de maintenir une présence militaire russe dans ces régions. Il soutenait que le retrait de toutes les forces militaires était une « *approche extrême* » et que la « *Russie ne devait pas abandonner des régions qui font partie depuis des siècles de sa sphère d'influence* ». Sur le plan de la sécurité, un tel geste causerait inévitablement un vide qui serait « *comblé par des forces qui sont souvent inamicales, et même dans de nombreux cas hostiles aux intérêts de la Russie* »[4].

---

1 Cité dans « Russie : le ton monte contre l'Estonie », *Le Monde*, 25 juin 1993.

2 Le dirigeant populiste, héraut de l'ethno-nationalisme russe, exigeait le retour des frontières russes de 1917, avec ou sans la Finlande, mais dans tous les cas avec les pays Baltes.

3 « Lettonie. Brève arrestation de deux généraux russes », *Le Monde*, 12 janvier 1994.

4 Cité par Ben Lombardi, *op. cit*., p. 19.

Bien que les trois pays Baltes furent incapables de multilatéraliser leurs négociations avec Moscou, ils réussirent ensemble, néanmoins, à user efficacement de leur capital de sympathie auprès des Occidentaux pour faire pression sur les Russes afin qu'ils retirent leurs troupes[1], d'autant plus que le ton comminatoire de Moscou avait plutôt soudé la communauté internationale en faveur des Baltes. Ceux-ci utilisèrent tous les forums auxquels ils avaient accès (Assemblée générale des Nations unies[2], Assemblée balte et Conseil de l'Europe) pour appeler conjointement la Russie à retirer ses troupes. Cette stratégie s'avéra donc relativement payante[3]. D'après l'Estonien Peeter Vares, les États baltes préférèrent chercher une solution à leurs problèmes dans l'aide internationale plutôt que dans une union balte afin de focaliser l'attention des Occidentaux sur eux, craignant, d'une manière plus générale, d'être assimilés les uns aux autres et donc de voir leurs problèmes traités de manière réductrice[4].

c) L'action de la CSCE/OSCE en faveur du retrait des forces militaires russes des territoires baltes

Le 6 mai 1992, les trois États baltes demandèrent dans un non-papier la multilatéralisation des négociations sur le retrait des forces russes avec la médiation de la CSCE. Quelques jours plus tard, les États membres de la Conférence déclarèrent que « *les négociations sur le retrait des anciennes troupes soviétiques des territoires des États baltes devraient être amenées le plus tôt possible sous les auspices de la CSCE et devraient être examinées rigoureusement afin de contribuer à l'achèvement rapide, constructif et mutuellement accepté des négociations avant la fin du comité du suivi d'Helsinki* »[5]. En juillet, l'Assemblée parlementaire de la CSCE soulignait qu'il était alors « *nécessaire de retirer sans délai les troupes ou forces de tout pays de la CSCE postées ou occupant*

---

1 Ainsi, en juillet 1994, suite à l'annonce faite par le Kremlin que les Russes allaient repousser *sine die* le retrait des forces armées, le sénat américain menaça les Russes de suspension de toute aide financière si le 31 août il restait des troupes russes sur le territoire estonien et letton.

2 Voir, par exemple, le document (*Résolution 47/21 de l'Assemblée générale de l'ONU sur le retrait complet des forces armées étrangères du territoire des États baltes, novembre 1992*) reproduit dans l'annexe n°11, p. 588.

3 Il convient, néanmoins, de souligner que pour beaucoup en Russie le retrait de ses forces était inéluctable. Ainsi, Anatol Lieven rappelle que les commandants russes, réunis à Saint-Pétersbourg durant l'automne 1992, affirmaient la nécessité de se retirer des territoires baltes pour trois raisons : le maintien des troupes pourrait donner lieu à un conflit de résistance avec les Baltes, la récente introduction des monnaies nationales augmentait le coût du maintien des forces et enfin la Russie avait besoin de troupes, notamment dans le Caucase. Anatol Lieven, « Baltic Iceberg Dead Ahead : NATO Beware », *The World Today*, vol. 52, n°7, juillet 1996, p. 176.

4 Peeter Vares, « Dimensions and Orientations in the Foreign and Security Policies of the Baltic States », *in* Pertti Joenniemi/Peeter Vares (dir.), *New Actors on the International Arena. The Foreign policies of the Baltic Countries*, *op. cit.*, p. 29.

5 *Draft Decision by the Helsinki Follow-Up Meeting on Negotiations under the CFCE Auspices for the Withdrawal of Former Soviet Troops from the Territories of Estonia, Latvia and Lithuania*, 6 mai 1992.

illégalement une partie d'un autre pays de la CSCE »[1] et demandait le retrait des forces. Quelques jours plus tard, lors de la réunion de la Conférence dans la capitale finlandaise, les pays Baltes annoncèrent qu'ils étaient prêts à bloquer la séance si la question de la présence des troupes de l'ex-Union soviétique sur leur sol n'était pas réglée. La Lituanie, en particulier, exigeait un retrait « *immédiat et inconditionnel* » de ces troupes et maintenait une ligne dure en exigeant que leur présence soit absolument qualifiée dans le texte de « *violation du droit des peuples* ». La Russie, qui avait catégoriquement rejeté l'insertion d'une telle mention, accepta toutefois un compromis rédigé par les délégations nordiques gommant l'aspect illégal de la présence de ses troupes[2]. Le paragraphe 15[3] « *ne se référait à la Russie que de manière oblique, par le biais de formules telles que les "forces armées étrangères", les "troupes étrangères" ou les "États participants concernés" ; mais il apportait un soutien politique sans équivoque à la souveraineté et à l'indépendance des États baltes expressément désignés. Par ailleurs, s'il ne qualifiait pas le stationnement des troupes russes d'illégal, il n'en reconnaissait pas moins qu'il se perpétuait sans le consentement "nécessaire" des pays hôtes (...) Il conférait, de surcroît, à la question des négociations russo-baltes (jusque-là strictement bilatérale) une dimension multilatérale qui rendait la Russie désormais, comptable vis-à-vis de la CSCE* »[4]. Le second document de la CSCE, en faveur des Baltes, fut celui adopté dans le cadre de la session ministérielle de l'organisation tenue à Rome en novembre 1993. Il ajouta l'idée « d'inconditionnalité » à la formule, faisant ainsi obligation à la Russie de retirer ses troupes.

---

1 Déclaration de Budapest de l'Assemblée parlementaire de la CSCE, 5 juillet 1992, *Bulletin de l'Assemblée nationale*, n°3149, p. 70.

2 Françoise Nieto, « Avant la réunion de la CSCE à Helsinki Accord entre les Russes et les Baltes sur le retrait des troupes ex-soviétiques », *Le Monde*, 9 juillet 1992.

3 « *Même où la violence a été contenue, la souveraineté et l'indépendance de certains États demandent encore à être soutenues. Nous déclarons que nous soutenons les efforts des États participants de la CSCE en vue de retirer de manière pacifique et par le biais de négociations, les problèmes hérités du passé tel le stationnement des forces armées étrangères sur le territoire des États baltes sans le consentement requis de ces pays. C'est pourquoi, conformément aux principes fondamentaux du droit international et afin d'empêcher tout conflit éventuel, nous appelons les États participants concernés à conclure, sans délai, les accords bilatéraux appropriés, assortis de calendriers pour le retrait rapide, organisé et complet de ces troupes étrangères des territoire des États baltes* ». §15 CSCE Helsinki Document, *The Challenge of Change*, 1992, p. 8. (http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/hels92e.pdf – dernière consultation 22 février 2004).

4 Victor-Yves Ghébali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996, op. cit.*, p. 334. Il importe de souligner, néanmoins, que le texte adopté par la CSCE fut jugé insatisfaisant par les Baltes. Ils se tournèrent, le mois suivant, vers l'Assemblée générale de l'ONU en lui demandant d'inscrire à l'ordre du jour de sa 47ème session un point supplémentaire intitulé « *Retrait total des forces militaires étrangères des territoires des États baltes* ». L'Assemblée générale adopta une résolution appuyant les efforts entrepris dans le cadre de l'OSCE et priant le Secrétaire général de l'ONU d'offrir ses bons offices aux parties en vue de faciliter les négociations bilatérales portant sur les questions liées au retrait des troupes étrangères des pays Baltes. Elle reconnaissait, en même temps, qu'il incombait à l'OSCE (et non à l'ONU) d'assumer le rôle principal dans la région. Le texte *Résolution 47/21 de l'Assemblée générale de l'ONU sur le retrait complet des forces armées étrangères du territoire des États baltes, novembre 1992,* est disponible sur http://www.letton.ch/lvonu92.htm (dernière consultation 6 janvier 2005).

La mise en œuvre de l'Accord passé entre Riga et Moscou du 30 avril 1994 au sujet du radar de Skrunda a aussi impliqué le concours de l'OSCE, chargée d'apporter son aide pour l'application de deux des accords letto-russes, celui relatif à la station de Skrunda et l'autre sur l'aide sociale aux retraités de l'armée russe en Lettonie. À cet effet, le 30 juin 1994, le Comité permanent avait nommé deux représentants de l'OSCE auprès de la Mission, chacun s'occupant spécifiquement de la mise en œuvre de l'un de ces accords. Enfin, il existait un représentant de l'OSCE au Comité mixte sur la station radar de Skrunda[1]. L'accord instituait, en outre, la possibilité de confier à cette dernière la responsabilité d'effectuer des inspections sur le site de Skrunda[2]. En mai, Riga et Moscou sollicitèrent de concert l'OSCE mais ce ne fut qu'en février de l'année suivante qu'un texte fut voté définissant le mandat concernant le régime d'inspection par l'OSCE du radar. Le régime en question plaçait les équipes d'inspection sous le contrôle et la responsabilité du Président en exercice auquel il incombait aussi de constituer l'équipe de chaque inspection sur la base d'une liste de noms (30 au maximum) proposés par les États de l'OSCE et agréés par les Parties à l'Accord sur Skrunda. Une inspection préliminaire devait avoir lieu aux fins de la vérification de données de base sur la station fournies par la Russie. Par la suite, deux inspections périodiques et deux inspections exceptionnelles (sans droit de refus) pouvaient être effectuées chaque année, ainsi qu'une inspection menée trois jours après la fermeture opérationnelle de la station et une inspection menée le jour où l'Accord sur Skrunda prendrait fin[3].

---

1 Sur demande conjointe de la Lettonie et de la Russie.

2 Article XIV, paragraphe 1. « *Pour surveiller et coordonner l'application du présent Accord, sera créée une Commission mixte, que formera un même nombre de représentants de chaque Partie et le ou les représentants d'une organisation internationale dont les deux Parties sont membres. Les Parties s'engagent à convenir jusqu'au moment de l'entrée en vigueur du présent Accord quelle organisation inviter à envoyer son ou ses représentants. Sil n'y a pas accord jusqu'au 31 août 1994, ce représentant pourra être nommé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou le président de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe. La Commission mixte, à l'initiative des Parties, du représentant de l'organisation internationale susmentionnée, de l'Administrateur de l'Objet, du Représentant de la Lettonie, ainsi qu'à sa propre initiative, examine et apporte une solution consensuelle à toute question liée à l'application du présent Accord. Les décisions de la Commission mixte sont exécutoires pour l'Administrateur de l'Objet et le Représentant de la Lettonie. Si la Commission mixte n'arrive pas dans un délai d'un mois à une solution qui satisfasse les Parties, ou arrive à la conclusion que la question doit être résolue au niveau des gouvernements, elle transmettra pour traitement la question aux gouvernements. Ils peuvent, si c'est indispensable, convenir de soumettre à l'examen le litige à la Cour internationale de l'Organisation des Nations Unies* ».

3 Victor-Yves Ghébali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996*, *op. cit.*, p. 342.

2) Transit des hydrocarbures et problèmes énergétiques

L'énergie n'a pas cessé, depuis 1991, de constituer un enjeu considérable dans les relations russo-baltes. Pour la Russie, les ports baltes demeurent la voie de sortie idéale de ses hydrocarbures, tandis que les États baltes importent pétrole et gaz russes pour leur consommation propre et surtout pour les revenus qu'ils tirent du transit[1]. Ces interdépendances énergétiques ont eu pour conséquence une utilisation stratégique des conditions de transit et de livraisons de pétrole, constituant ainsi, selon l'expression de Céline Bayou, « *le nerf de la petite guerre* »[2] que se livrent depuis le début des années 1990 les trois États baltes et la Russie.

a) Les interdépendances énergétiques des pays Baltes et de la Russie

Le réseau énergétique hérité de l'Union soviétique fait que les principales sources d'approvisionnement en pétrole et gaz naturel des pays Baltes se trouvent en Russie. Elles sont acheminées et traitées sur place à travers un réseau d'oléoducs et de raffineries dont une partie est contrôlée par des entreprises russes. Les intérêts économiques russes dans les pays Baltes résident donc essentiellement dans les questions du contrôle du transit des hydrocarbures. Déjà durant l'occupation soviétique, la géographie économique du pays avait fait des trois républiques baltes l'une des destinations privilégiées des investissements en matière d'infrastructures, notamment les ports et les terminaux de pétrole. À cette époque, les trois républiques baltes étaient donc des « pays » autant de transit pour les importations et les exportations des produits industriels que de transformation ; les républiques baltes recevaient les matières premières et l'énergie brute soviétique et, ensuite, en fournissaient les autres républiques. La faiblesse des sources d'énergie locales, par ailleurs, avait entraîné l'équipement des Républiques baltes soviétiques en oléoducs et gazoducs. Antoine Jacob décrit très bien les motivations soviétiques : « *Un coup d'œil sur une carte permet de mieux comprendre pourquoi l'accès à la Baltique a toujours motivé la présence russe sur le littoral balte* (...) *L'un des poumons économiques de la Russie, Saint-Pétersbourg, est comme enterré tout au fond de l'étroit golfe de Finlande. Pour y avoir accès, les navires doivent longer, au sud, le littoral estonien et, au nord, celui de la Finlande. Un trajet compliqué, l'hiver, par*

---

[1] Ainsi, par exemple, le commerce de transit, au milieu des années 1990, représentait quelque 30% de leur PIB. Par ailleurs, en 1997, 40% des échanges russes extérieurs sont passés par les ports de la Baltique.

[2] Céline Bayou, « États baltes : indépendance, dépendance et interdépendances économiques », *in* Actes du colloque, *Estonie – Lettonie – Lituanie, "10 ans d'indépendance",* Paris 11-12 octobre 2001, p. 57.

l'emprise du froid. Battant pavillon grec ou panaméen, les tankers et les cargos, qui n'ont pas nécessairement été conçus pour ce climat, prennent des risques pour se frayer un passage dans les glaces. Les mauvaises années, le trafic peut être entièrement paralysé pendant plusieurs semaines. Les grands ports lituaniens, lettons et estoniens, eux, ne connaissent pas ce genre de péripéties, sauf conditions météorologiques exceptionnelles. C'est donc naturellement que l'URSS se tourna vers eux pour faire transiter ses exportations, parmi lesquelles le pétrole prit une part de plus en plus importante à partir des années 1980. Aussi, lorsque les trois républiques baltes recouvrèrent leur liberté, la Russie ne tarda pas à prendre conscience de la faiblesse de ses capacités portuaires »[1]. Effectivement, après la dissolution de l'URSS, seulement trois des huit ports du littoral baltique restèrent aux mains de la Russie[2]. Sergueï Medvedev note ainsi que si la Russie avait voulu compenser cette perte en construisant de nouvelles facilités portuaires, cela lui aurait demandé au moins une quinzaine d'années et occasionné des frais de transit de 25 à 30 ans[3]. En 1993, les pertes dues au déchargement dans les ports des trois États baltes avaient atteint plus d'un milliard de dollars américains. Les tarifs de remaniement des chargements dans les trois États dépassaient de deux à trois fois les tarifs des pays européens occidentaux, ce qui diminuait sensiblement l'efficacité du commerce extérieur russe.

Si les États baltes ont tout intérêt à encourager le passage des hydrocarbures russes par leurs territoires, la Russie ne peut pas non plus se passer des ports baltes pour vendre son pétrole. Le port letton de Ventspils, par exemple, est le deuxième pour l'exportation de pétrole et produits dérivés russes. Sa capacité annuelle de transbordement est de 36 millions de tonnes. Il est suivi par le port de Muuga en Estonie (15 millions de tonnes), celui de Klaipeda en Lituanie et celui de Riga en Lettonie. Les ports russes de Kaliningrad et Saint-Pétersbourg n'ont, eux, qu'une capacité de 5 millions de tonnes chacun; le premier, situé dans l'enclave russe, reste difficile d'accès, tandis que le second, aux installations vétustes, se trouve tout à fait au fond du golfe de Finlande et gèle une partie de l'année[4]. En 1996, le ministre russe du

---

1 Antoine Jacob, *Les pays Baltes. Indépendance et intégrations,* Paris, Alvik éditions, 2004, p. 138. Remarque intéressante pour la relever, Dmitri Trenin note que durant l'entre-deux-guerres, l'utilisation des ports des trois États par Moscou dans le cadre de son commerce extérieur était bien supérieur à celle d'avant 1914. Dmitri Trenin, *A Baltic Chance* : *The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Great Europe,* Moscou, Carnegie Endowment for International Peace, 1997, p. 19.

2 Leningrad/Saint-Pétersbourg, Kaliningrad et Primorsk

3 Sergeï Medvedev, « Geopolitics and Beyond : The New Russian Policy Towards the Baltic States », *in* Mathias Jopp/Sven Arnswald (dir.), *The European Union and the Baltic States…, op. cit.,* p. 254.

4 Céline Bayou, « L'énergie : dernier facteur russo-balte ? », *Regard sur l'Est*, dossier n°19, janvier-février 2000. (http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=91 – dernière consultation 5 mai 2005).

Commerce extérieur souligna que la Russie était le principal partenaire commercial des pays Baltes et qu'elle comptait pour quelque 30% de leur chiffre d'affaire alors que la part du commerce extérieur russe n'était que de 2,7%. En 1995, la Russie fournit à la Lettonie quelque 93% de ses besoins pétroliers, 50% de son énergie électrique et 90% de ses métaux ferreux[1]. Dans le document *La politique à long terme de la Russie à l'égard des États baltes* adoptée en février 1997, Moscou se plaignait que les opportunités de transit et de réexportations des biens russes, principalement le pétrole et les métaux non ferreux, se fassent au détriment de la Russie et concluait que les canaux de transit devaient être diversifiés. En 2001, Viacheslav Elagin notait qu'entre un tiers et un quart des revenus budgétaires de l'Estonie et de la Lettonie dérivait des exportations russes en transit[2]. La Russie estimait donc que les pays Baltes profitaient abusivement de leur situation géographique en se taillant ainsi la part du lion. Afin de ne pas subir les conséquences de ce « monopole de fait », les Russes ont construit un terminal pétrolier à Primorsk, prés de Saint-Pétersbourg[3]. Lors de son inauguration en décembre 2001, le Président Vladimir Poutine affirma que l'objectif de la construction de ce terminal était d'assurer à la Russie indépendance et sécurité, de se désengager du canal letton de Ventspils et d'exporter le pétrole russe en constante augmentation vers l'UE. Il ne s'agissait pas, pour autant, de rompre les liens économiques avec les pays Baltes. Bien qu'ayant construit Primorsk, les Russes n'ont pas pour autant perdu leur intérêt pour les ports baltes, comme en témoigne leur tentative de contrôle de la principale raffinerie lituanienne *Mažeikių nafta* en 1999[4] et du terminal de Ventspils au moment où le gouvernement letton avait décidé de mettre aux enchères ses parts de contrôle. Le souhait russe de contrôler les infrastructures portuaires répondait aussi à des

---

1 Rapporté par Ingmar Oldberg, *Reluctant Rapprochement. Russia and the Baltic States in the Context of NATO and EU Enlargements*, *Stockholm*, FOI, février 2003, p. 53.

2 Viacheslav Elagin, *op. cit.,* p. 154.

3 Le gouvernement russe avait décidé, dès 1993, d'entreprendre la construction de trois ports dans le Golfe de Finlande (Oust-Louga, Primorsk et Batareïnaïa Boukhta). Les trois États baltes, néanmoins, avaient continué à développer intensément leurs infrastructures portuaires, aidés en cela par des entreprises occidentales et même russes qui ne voulaient pas attendre la construction de nouveaux ports. Sergeï Aprelev, « Aspects "méditerranéens" de la Baltique », *Revue de l'Indemer*, 1997, n°5, pp. 12-13.

4 La privatisation du complexe *Mažeikių nafta*, comprenant le terminal de Butinge, la raffinerie de *Mazeikiai* et l'oléoduc qui les lie, avait provoqué un scandale lorsque le Président lituanien confirma la vente à la firme américaine *Williams* de 33 % du complexe, avec une option sur une part majoritaire. Le contrat prévoyait que l'État lituanien injecterait 350 millions de dollars dans le groupe déficitaire, ce qui avait provoqué la démission du Premier ministre lituanien, qui avait ainsi dénoncé le coût, trop élevé selon lui, de l'opération. Quelques mois plus tôt, les Russes avaient momentanément interrompu les livraisons de pétrole à *Mažeikių*, protestant ainsi contre l'annulation de l'appel d'offres international qui aurait dû permettre à *Loukoil* de prendre une participation dans le complexe pétrolier. Depuis la doctrine de sécurité lituanienne a explicitement interdit tout contrôle exclusif par une seule personne ou un investisseur étranger d'entreprises appartenant à des secteurs stratégiques sensibles. Céline Bayou**,** « L'énergie : dernier facteur russo-balte ? », *op. cit.* Or, comble de l'ironie, trois ans plus tard, la compagnie américaine décidait de vendre ses parts à *Loukoil.* Voir Sylvaine Pasquier, « Lituanie : du pétrole et des rêves », *L'Express*, 5 décembre 2002.

préoccupations pratiques. En effet, alors que le port de Primorsk est prisonnier des glaces pendant plusieurs mois de l'année[1] (il faut donc impérativement un brise-glace), ceux des pays Baltes bénéficient de conditions climatiques moins rigoureuses.

b) Infrastructures portuaires et utilisation stratégique des ressources énergétiques

Très dépendants des livraisons russes d'hydrocarbures, les Baltes en ont donc éminemment besoin à la fois pour leur propre consommation, mais aussi pour les gains qu'ils tirent du transit, comme nous l'avons précédemment décrit[2]. Les États baltes disposent donc d'un pouvoir de négociation face à une Russie, dans une certaine mesure, dépendante d'eux pour la sortie de ses hydrocarbures. Ces interdépendances ont engendré des rapports de force divers, auxquels tous les protagonistes se livrent ; autant la Russie savait qu'elle pouvait couper les livraisons quand elle le voulait afin de faire pression sur les Baltes que ces derniers pouvaient décider d'augmenter le coût du transit ou des services portuaires, voire carrément interrompre le transit.

La Russie post-soviétique du début des années 1990 ne se priva pas d'utiliser certaines tactiques de chantage économique et politique, déjà employées par Gorbatchev à l'égard de la région. Le 13 avril 1990, par exemple, le Kremlin menaça la Lituanie de réduire ses livraisons de gaz naturel et de pétrole, si elle ne revenait pas sur sa déclaration d'indépendance dans un délai de deux jours. La Russie alla jusqu'à cesser les livraisons d'énergie pour punir les Baltes de leur attitude à son égard ou à celui de la population russophone située sur leur territoire. Si les Baltes jouissent d'une marge de manœuvre au cours de ces transactions (ils peuvent par exemple bloquer les livraisons vers l'Europe occidentale ou vers Kaliningrad), Moscou dispose également d'un certain pouvoir, la Russie pouvant couper ses livraisons lorsque l'attitude de ses clients baltes ne lui convient pas. Boris Eltsine, en 1992, déclara que les États successeurs de l'Union soviétique qui poursuivaient des orientations politiques et économiques différentes de celles de la Russie devraient payer les livraisons énergétiques au prix du marché mondial. L'un des conseillers du Président Eltsine expliquait que le déficit

[1] Le jour de son inauguration, on avait mesuré 40 cm de glace.

[2] Les ports de Ventspils, Tallinn, Klaipeda, Riga notamment sont équipés de terminaux destinés à faire sortir les hydrocarbures russes exportés vers l'Europe. Au milieu des années 1990, on estimait que le commerce de transit des hydrocarbures russes contribuait à hauteur de 30 % au PIB des trois États baltes. En 1997, la Lettonie a ainsi perçu 350 millions de dollars, la Lituanie un peu plus de 100 millions et l'Estonie légèrement moins. À titre d'exemple, 58 % des exportations de l'Estonie sont en 2004 en réalité des réexportations de marchandises russes, dont un sixième a pour destination finale la Finlande. La quasi-totalité du fret passant par les deux ports estoniens (Tallinn et Muuga) est composée de fret de transit en provenance de et vers la Russie.

commercial avec l'Estonie était dû à la modicité des prix du fuel russe appliqués au commerce russo-estonien[1]. La Russie ramena le prix de ses exportations de fuel dans les États baltes à 70 % du niveau de l'année précédente[2]. En 1992 et 1993, elle suspendit même ses fournitures de pétrole et réduisit, puis interrompit, ses livraisons de gaz à la Lituanie. Après le vote en Estonie, en juin 1993, de la Loi sur les étrangers, la Russie suspendit pendant quelques jours ses approvisionnements en gaz. Pareillement, alors que les controverses sur la citoyenneté en Lettonie avaient entraîné des rapports de force entre Riga et Moscou, en 1993, les Russes décidèrent d'augmenter le prix du pétrole, ce à quoi les Lettons, en représailles, répondirent en augmentant celui de transit et de transport. Au printemps 1998, la Russie réduisit les livraisons de pétrole brut à la Lettonie et augmenté les prix des marchandises transportées par chemin de fer afin de faire pression sur ce pays, accusé d'infliger de mauvais traitements à sa minorité russophone[3].

De leurs côtés, les pays Baltes, grâce à leurs positions léonines en matière de transit, disposaient eux aussi d'un « levier » économique dans leurs rapports avec la Russie dépendante d'eux pour la sortie d'hydrocarbures. La Lituanie, par exemple, importe du pétrole brut de Russie et, en paiement de son raffinage puis de son acheminement vers d'autres terminaux, en « prélève » 1/5ème pour ses propres besoins. Disposant d'une arme redoutable contre Moscou, elle peut bloquer ce pétrole entre son territoire et la Lettonie (où se trouve le terminal de Ventspils), comme celui qui transite de Russie vers Kaliningrad[4].

Certains diplomates russes exprimèrent leur inquiétude sur le fait que les exportations de la Russie pourraient être, à n'importe quel moment, interrompues si l'OTAN, forte de son élargissement aux trois États baltes, décidait de mettre en place un embargo comme elle l'avait fait en ex-Yougoslavie[5]. Les nationalistes et les communistes de la Douma, de leurs côtés, étaient naturellement très enclins à exercer des pressions économiques sur les pays Baltes. Ainsi, d'après Vladimir Jirinovski *« On doit donner la nationalité à tous les Russes vivant à l'extérieur de chez eux. Nous les défendrons principalement par des moyens*

---

1 John Kramer, « Energy shock from Russia jolts Baltic States », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°17, 23 avril 1992, p. 44.

2 *Ibid.*

3 Arkady Moshes, *Overcoming Unfriendly Stability. Russian-Latvian Relations at the End of the 1990's*, Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°4, 1999, pp. 62-68.

4 Céline Bayou, « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la mer Baltique », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1003, mars 2000, p. 21.

5 Mikhaïl Demurin, *op. cit.*, p. 79.

économiques (…) prenez l'Estonie (…) si les Russes n'obtiennent pas le droit de vote dans ce pays, nous mettrons en œuvre un blocus économique. Sans les ressources énergétiques et les infrastructures russes, l'État estonien sera complètement détruit. C'est pourquoi jamais nous n'utiliserons la force militaire, nous utiliserons la force du droit [sic] *et de l'économie afin de protéger les intérêts russes* »[1].

Cette arme stratégique qu'est le transit des hydrocarbures a poussé les pays Baltes à réduire leur dépendance en réorientant leur commerce vers l'Ouest. Alors qu'en 1991, 90% des importations estoniennes provenaient de la Russie, cette part est descendue en 1994 à 21%, en Lettonie à 29% et en Lituanie à 46%. Les sanctions économiques de la Russie eurent donc, non seulement, un impact marginal sur les économies baltes mais, en plus, ont accéléré l'appui économique des pays occidentaux, ces derniers ayant effectivement beaucoup investi dans les trois États[2]. Ceux-ci, en outre, ont misé sur leurs ressources énergétiques locales, l'Estonie poursuivant l'exploitation de son schisme bitumineux et la Lituanie continuant à produire de l'électricité avec la centrale d'Ignalina[3].

De leurs côtés les États baltes, inquiets du rôle joué par des firmes russes devenues quasiment incontournables, tentèrent de mettre en place des partenariats stratégiques avec des compagnies nordiques ou américaines et même carrément biélorusses afin de marginaliser ces investisseurs russes dont ils souhaitaient encore ne plus être dépendants[4]. Ainsi, en mars 2000, au moment où la *Douma* russe examinait la possibilité de renforcer les sanctions à l'égard de la Lettonie, le Premier ministre letton proposait à son homologue biélorusse d'ouvrir les ports lettons au transit de produits biélorusses, tandis que certains opérateurs lettons envisageaient de faire transiter leurs marchandises par la Biélorussie, pour accéder au marché russe.

---

1 Cité par James W. Morrison, *Vladimir Zhirinovsky. An Assessment of a Russian Ultra-Nationalist*, Appendix, Selected quotations from Zhirinovsky, National Defense University, McNair Paper 30, avril 1994, (http://www.ndu.edu/inss/McNair/mcnair30/m030appx.html – dernière consultation 24 mars 2004).

2 Ingmar Oldberg, *Reluctant Rapprochement..., op. cit*., p. 55.

3 La centrale d'Ignalina est à l'origine d'environ 80% de l'électricité produite par le pays (76,9 % en 1998). Grâce à cette centrale, la Lituanie exporte 30% de l'électricité qu'elle produit vers l'Estonie, la Lettonie, Kaliningrad et la Biélorussie. Elle constitue aujourd'hui pour la Lituanie l'un des héritages de la période soviétique les moins faciles à gérer, à la fois atout qui lui permet d'être moins dépourvue que la Lettonie voisine et handicap pour le rapprochement avec l'UE, qui y voit un danger nucléaire réel, l'âge de la centrale ajoutant aux inquiétudes suscitées par la nature de ses réacteurs (ce sont les mêmes que ceux de Tchernobyl). Bruxelles a exigé son démantèlement qui devra être effectif d'ici 2007. Voir Céline Bayou, « Lituanie : la centrale nucléaire d'Ignalina victime de l'Union européenne », *La nouvelle alternative*, vol. 16, n°55, automne 2001, pp. 30-37.

4 Anaïs Marin, *Régionalisation et acteurs transnationaux en Europe nordique-baltique : étude de cas aux marges Nord-Ouest de la Russie*, Mémoire de DEA « Étude comparée de la transition démocratique dans l'Europe post-communiste », IEP de Paris, sous la direction d'Anne de Tinguy, septembre 1999, pp. 64-65.

B) Kaliningrad, enclave ou « exclave » ?

Lors de la conférence de Postdam, Staline s'était clairement exprimé pour une annexion pure et simple du pays natal du philosophe Kant, la Prusse orientale, devenue plus tard Kaliningrad[1]. Königsberg, désigné par l'historiographie soviétique comme l'incarnation même de la nature belliqueuse teutonne[2] et considéré comme un butin de guerre par les Soviétiques, fut entièrement « dé-germanisé » et russifié. Or, depuis que les pays Baltes ont recouvré leur indépendance, la Russie voit son unité territoriale mise en jeu ; l'*Oblast* de Kaliningrad, dont la superficie avoisine les 15 000 kilomètres^2, partage sa frontière méridionale avec la Pologne et orientale avec la Lituanie. Il faut désormais franchir trois frontières pour rejoindre, depuis la région de Kaliningrad, Pskov la ville la plus proche située à quelque 600 km, soit la même distance que Copenhague à Berlin. Bien que la souveraineté russe sur son enclave ne fasse pas l'objet, du moins officiellement, d'un litige territorial, les futurs problèmes de transit, à la fois des personnes et des biens, constituent d'ores et déjà un véritable « casse-tête » pour les pays voisins, pour l'UE, mais aussi, dans une certaine mesure, pour l'OTAN. Les premières solutions envisagées, pour des raisons historiques et symboliques, n'étaient satisfaisantes pour aucune des parties. Ainsi, pour les Polonais, la connotation historique de la notion de corridor était trop douloureuse pour qu'une telle solution soit retenue[3]. Quant aux Lituaniens, l'évocation des mots « trains et de wagons » était *mutatis mutandis* aussi dure[4]. Diverses initiatives furent, depuis, adoptées soit bilatéralement (Lituanie/Russie et Pologne/Russie), soit multilatéralement, dans le cadre de l'UE ; toutefois, les incertitudes russes dans la vocation stratégique de son « exclave » ont sérieusement compliqué le dialogue d'autant plus que durant la décennie 1990, ils allaient maladroitement souffler le chaud et le froid dans leur tentative de dévolution de leur « exclave ».

---

1 Nommée ainsi en 1946 par Staline en l'honneur de son compagnon Mikhaïl Kalinine alors président du Comité Central du Parti

2 C'est à Königsberg que Frédéric-Guillaume 1er, le premier roi de Prusse, fut couronné le 18 janvier 1701.

3 Référence au « territoire de Danzig » qui traversait la Pologne entre Königsberg et l'Allemagne continentale entre les deux guerres.

4 Références aux tragiques déportations de la population juive de la Lituanie pendant la Deuxième Guerre mondiale et à celles des dizaines de milliers de Lituaniens, par les Soviétiques, dans la deuxième moitié des années 1940.

1) Les avatars du rôle de Kaliningrad dans la défense de la Russie

Du temps de l'époque soviétique, Kaliningrad avait, avant tout, des vertus stratégiques ; l'ancienne Prusse orientale constitua, dès les prémices de la Guerre froide, une pièce maîtresse de la défense stratégique de l'Union soviétique, essentiellement pour parer à une hypothétique attaque de l'OTAN. Ses ambitions stratégiques contemporaines sont désormais très incertaines. Une question connexe, par ailleurs, est venue s'y greffer : celle de son supposé statut de territoire dénucléarisé[1].

a) Les ambitions stratégiques de Kaliningrad

« Surmilitarisé » pendant toute la période de la Guerre froide (l'armée et les industries de défense y constituaient alors les principaux employeurs), le territoire de Kaliningrad devait constituer un poste d'alerte avancée pour prévenir toute attaque occidentale[2], surveiller aussi bien les Baltes que la Pologne et contrôler la Baltique, le port de Gdansk et l'estuaire de la Vistule. Or, actuellement la Russie peine à arrêter une stratégie claire. Certes, elle fut tentée d'utiliser son *Oblast* afin de peser dans ses relations avec l'OTAN et surtout pour tenter de contrecarrer son élargissement à la Pologne et plus particulièrement aux pays Baltes ; les autorités fédérales russes voyaient dans le territoire « *l'avant-garde de la Russie contre l'Ouest* »[3]. Certains militaires et responsables politiques russes estimèrent que si les voisins directs de la Russie rejoignaient l'OTAN, alors Moscou devrait renforcer ses forces stratégiques dans l'enclave, notamment en y installant des forces nucléaires tactiques. La proposition faite par Moscou durant l'automne 1997 d'instaurer des mesures de confiance dans la région, de même, devait s'inscrire dans cette logique[4]. L'objectif des Russes était de

---

1 La littérature parle très souvent improprement de « zone dénucléarisée ». Si cette expression semble parfois un raccourci commode, il s'agit bien d'un abus de langage car aucun traité international n'empêche les États parties de développer des capacités nucléaires à des fins civiles (production d'énergie et recherche). Toutefois, étant donné que la quasi-totalité de la littérature parle de dénucléarisation, nous l'utiliserons de même.

2 Au point que le quartier général de la flotte soviétique en mer Baltique migra en 1956 de Leningrad au port de Baltiisk, principale ville de Kaliningrad.

3 *Krasniai zvezda*, 10 décembre 1999. Cité par Ingmar Oldberg, « Russia's Baltic Regions Between Moscow and the West : the Roots of Regionalism », *in* Olav Knudsen (dir.), *Cooperation or Competition. A Juxtaposition of Research Problems Regarding Security in the Baltic Sea Region*, Södertörns Högskola, research report 1/02, 2002, p. 47.

4 Le 5 septembre 1997, le Premier ministre russe Victor Tchernomyrdine, invité lors d'une Conférence sur la Baltique organisée par la Lituanie à Vilnius, proposait la création de mesures de confiance et de sécurité pour les États riverains de la mer Baltique. Parmi les propositions : la création d'un « téléphone rouge » entre le commandement militaire de Kaliningrad et les capitales baltes, l'engagement de la Russie de n'organiser que des exercices militaires dans l'*Oblast* de Kaliningrad, la notification mutuelle des exercices et manœuvres militaires de la Russie et des États baltes (ainsi que ceux impliquant des États tiers), des accords de procédure (davantage

« faire d'une pierre deux coups » en couplant un plan général de désarmement multilatéral dans la région de la mer Baltique avec un plan de désarmement unilatéral de Kaliningrad qui, de toute façon, s'avérait inévitable.

Le *District Militaire balte* fut supprimé au profit d'un *District Spécial de Kaliningrad* (KOR) qui rassemble les unités de la Flotte de la Baltique, ainsi que des forces aériennes et terrestres. Il a aussi pour vocation de cordonner les missions des gardes-côtes et celles des troupes du ministère de l'Intérieur. Contrairement à l'époque soviétique, il s'appuyait sur une doctrine stratégique défensive et non offensive. En temps de paix, ses fonctions étaient de dissuader tout agresseur potentiel. Il devait, en outre, protéger les intérêts économiques à Kaliningrad. En temps de guerre, il devait défendre la région de Kaliningrad et les bases de la Flotte de la mer Baltique.

Afin d'améliorer l'efficacité de sa présence militaire dans la région, en outre, Moscou décida, fin 1997, de fondre en une seule entité militaire, les unités navales, aériennes et terrestres de l'*Oblast*, sous le commandement de l'amiral Vladimir Egorov[1]. Les Russes ne pouvaient cacher, toutefois, que leur dispositif militaire à Kaliningrad ne constituait plus qu'une faible part de ce qu'il avait été à la fin des années 1980. Du fait de l'indépendance des pays Baltes, suivie trois ans plus tard du retrait des forces russes de leur territoire, la flotte russe de la Baltique diminua de façon drastique (20 % des bases furent conservées tandis que la moitié des sous-marins et des navires de guerre durent être rapatriées soit à Saint-Pétersbourg soit à Mourmansk) et se résume désormais à une armée pour les forces terrestres, au commandement de la Flotte de la mer Baltique et à quelques formations paramilitaires, notamment les troupes du Ministère de l'Intérieur (les forces russes stationnées à Kaliningrad comprendraient à l'heure actuelle quelque 25 000 hommes). La Russie ayant déployé à Kaliningrad une majeure partie des forces retirées des pays Baltes et d'Europe de l'Est, les moyens du KOR, durant la première moitié de la décennie 1990, augmentèrent brusquement

---

intrusifs que ceux prévus par le Document de Vienne) détaillant les modalités des visites des sites militaires, davantage de visites de navires de guerre, une zone de surveillance conjointe des activités aériennes pour toute la zone baltique, des exercices communs en matière de transports aériens militaires. Il ajouta que si les États prenaient l'engagement de ne pas adhérer à l'OTAN alors la Russie accepterait de réduire le nombre de ses exercices militaires dans la région de la Baltique et cela en dehors même du cadre du régime FCE.

[1] La vocation stratégique de Kaliningrad est surtout navale, c'est manifestement le sens de la nomination d'un amiral à la tête de la zone de défense spéciale de Kaliningrad. Libre de glace l'hiver (à l'opposé de Kronstadt, le port militaire de Saint-Pétersbourg, parfois gelé et toujours encombré par le trafic marchand), Baltiisk permet d'approvisionner l'enclave, réduisant ainsi *de facto* le transit délicat de matériels militaires par la Lituanie.

pour chuter, peu de temps après, tout aussi rapidement. Ainsi, en 1993, deux analystes américains estimaient que le nombre de militaires se situait entre 120 000 et 200 000 et remarquaient que l'ensemble des unités russes atteignait approximativement 620 tanks, 940 véhicules blindés de combat, 695 pièces d'artillerie, 95 hélicoptères et 120 avions[1]. Cinq ans plus tard, Alexander Sergounin notait qu'il y avait eu une réduction de deux divisions de chars à une seule, une transformation d'une division d'artillerie en trois brigades et une dissolution d'une division parachutiste. Les pièces d'artillerie étaient de 426 tandis que les unités aériennes de combat 28. Au même moment, la Flotte de la Baltique voyait ses sous-marins passer de 42 (2 stratégiques et 40 tactiques) à 6 (tous tactiques) et ses navires de surface réduire de 459 à 259[2].

D'un point de vue stratégique, Kaliningrad n'apparaît pas, de nos jours, comme une plus-value décisive pour la défense russe, au cas où une crise devait éclater avec l'OTAN. En dépit de diverses tentatives pour dynamiser ses capacités stratégiques sur le territoire, la Russie ne peut cacher la contradiction entre le discours affiché et les faits, les moyens militaires mis à disposition de la Flotte baltique[3] restant largement insignifiants eu égard à la stratégie conférée au territoire. Seules les capacités de défense aérienne et de la marine tirent leur épingle du jeu[4]. Enfin, les militaires et les personnels civils, dans leur ensemble, vivent dans des conditions matérielles plus que précaires. Ainsi, 13 % des militaires seraient sans logement. La majorité des familles des officiers russes vivent dans des casernes ou sur des péniches. L'armée de Kaliningrad comptait, en 1993, 60 000 personnes, mais trois ans plus tard ce chiffre devait brusquement passer à 200 000 car on y avait déplacé une partie des troupes déployées en Allemagne et dans les États baltes. En février 1998, un rapport officiel indiquait que les militaires devaient à la région plus de 400 millions de roubles, soit les deux tiers du budget de l'*Oblast*[5]. L'Agence Tass, en avril de la même année, rapportait que la moyenne des arriérés dans la solde des militaires était de un mois et de deux mois pour les civils tandis que plus de 10 000 militaires vivaient dans des logements insalubres. À la fin de

---

1 Philip Peterson/Shane Peterson, « The Kaliningrad Garrison State », *Jane's Intelligence Review*, février 1993, p. 60.

2 Chiffres avancés par Alexander Sergounin, « Russia's Security Policies in the Baltic Sea Area », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, 1998, p. 471.

3 La majeure partie des unités terrestres, en effet, souffre d'un grave sous-effectif et l'état de leur matériel est très médiocre, voire mauvais, pour certaines catégories d'équipements (surtout les chars). Globalement, les troupes russes déployées sur le territoire souffrent des mêmes maux que l'ensemble des forces armées mais à un degré sans doute plus élevé.

4 The Norwegian Atlantic Committee, *Nordic Security. The Military Balance, 2001-2002*, Oslo, p. 38.

5 Lyndelle D. Fairlie, « Kaliningrad : Recent Changes in Russia's exclave », *The NEBI Yearbook 1999*, North European and Baltic Sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, p. 297.

l'été, le Président du parlement Vytautas Landsbergis fit appel à la communauté internationale afin d'éviter qu'une famine ne ravage les forces armées russes de l'enclave.

Vladimir Egorov, après être devenu gouverneur de l'enclave, s'engagea en 2001 à une diminution du format des forces russes dans les trois ans à venir passant de 25 000 à 16 500, et cela même si les pays Baltes devaient rejoindre l'OTAN[1]. Il amorça, en outre, toute une série de manœuvres navales communes avec ceux-ci et proposa même un certain nombre de mesures de confiance dans la mer Baltique, comme la notification d'activités navales et la prévention d'incidents. En septembre 2002, la marine russe effectua sa première visite navale en Lituanie[2].

Si le pouvoir de nuisance de Kaliningrad apparaît donc limité[3], pour les pays voisins, et en premier lieu la Pologne et la Lituanie, la meilleure solution serait de faire de Kaliningrad une zone démilitarisée. Périodiquement, des responsables politiques baltes et polonais dénonçant l'absence de justification russe à une « sur-militarisation » de Kaliningrad, plaidaient ainsi pour cette solution. Le Président lituanien Brazauskas, au cours d'un discours prononcé à l'Assemblée générale des Nations unies le 28 septembre 1994, proposa que la démilitarisation de Kaliningrad soit discutée dans le cadre du Pacte de stabilité[4]. Deux semaines plus tard, l'Assemblée balte adoptait une résolution au terme de laquelle les trois États baltes s'estimaient favorables à une démilitarisation de l'enclave[5]. En 1995, le parlementaire américain Christopher Cox proposa aux Russes une aide financière conséquente s'ils démilitarisaient leur enclave[6]. Toutes ces propositions se heurtèrent à une ambiguïté de taille, celle du contenu juridique de cette démilitarisation, *de jure* ou *de facto* ? Cette même incertitude se rencontrera dans la question de la dénucléarisation de l'enclave.

---

1 Ballad, Baltic Institute, « Egorov not afraid of NATO », 7 mars 2001.

2 Zdzislaw Lachowsky, *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO*, Stockholm, SIPRI, Policy papers n°1, décembre 2002, p. 22.

3 Arkady Moshes, « Russian Policy in the Baltic Region », *in* Olav Knudsen (dir.), *Stability and Security …, op. cit.*, p. 102.

4 Comme nous le verrons plus tard (p. 396), le Pacte de stabilité européen se présentait comme un exercice type de diplomatie préventive, privilégiant l'approche régionale, exigeant des participants de régler dans le respect du droit les problèmes qu'ils peuvent avoir avec leurs voisins ou leurs minorités, et d'imaginer les mesures permettant d'améliorer en Europe les relations de coopération et de « bon voisinage ».

5 Baltic Assembly, *Resolution Concerning the Demilitarisation of the Kaliningrad Region and its Future Development,* 13 novembre 1994. (http://www.baltasam.org/?DocID=455).

6 *Expressing the sense of the Congress relating to the removal of Russian troops from Kaliningrad*, March 28, 1995. (http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c104:3:./temp/~c104FhM76b:: - dernière consultation 10 novembre 2006). Ce à quoi, le porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères répondit que « *le parlementaire américain serait difficilement ravi si quelqu'un de l'étranger suggérait de démilitariser l'Alaska* ». ITAR-TASS, 4 juillet 1995.

b) La question de la dénucléarisation de Kaliningrad

Une des grandes questions qui animait les débats chez les experts stratégiques de la Pologne et des États baltes, durant la décennie 1990, concernait la question des armes nucléaires, supposées être entreposées dans l'enclave. La question de la dénucléarisation de Kaliningrad fut initialement posée, dans des termes très vagues, au début des années 1990 dans le cadre d'accords informels passés entre les Présidents George Bush et Mikhaïl Gorbatchev visant à transférer les armes nucléaires tactiques des pays du Pacte de Varsovie dans des lieux de stockage spécifiques, dont l'emplacement restait secret[1]. Certaines rumeurs avançaient que Moscou avait décidé de stocker une partie de ces armes à Kaliningrad, territoire sur lequel les Soviétiques auraient dû « logiquement » retirer leurs armes nucléaires. Les pays Baltes et la Pologne s'inquiétèrent publiquement de la nucléarisation latente de Kaliningrad et militèrent pour que Kaliningrad passe du statut d'un territoire exempt d'arme nucléaire de fait à un territoire exempt d'arme nucléaire de droit[2]. Cette méfiance se manifesta de manière particulièrement saillante lors de la crise amorcée par les révélations, en janvier 2001 du *Washington Times*[3], selon lesquelles la Russie aurait déployé, en juin 2000, à Kaliningrad des missiles tactiques nucléaires à courte portée[4]. Les autorités polonaises avaient même déclaré qu'elles souhaitaient une inspection internationale pour établir la vérité[5]. Chez les observateurs polonais, différentes rumeurs circulaient alors : on parlait d'un « jeu de la Russie » qui voulait ainsi résister à l'élargissement de l'OTAN vers l'Est, et surtout aux Baltes, d'autres estimaient qu'il s'agissait d'une « manœuvre des cercles ultraconservateurs des États-Unis » désireux de rappeler aux alliés européens qui était l'acteur principal de l'OTAN et qui répondait plus que tout autre de la sécurité de l'Europe. Une manifestation de mauvaise

1 Ces accords avaient été négociés par Washington et Moscou en 1991. Voir William Potter/Nikolaï Sokov, *Practical Measures to Reduce the Risks Presented by Non-Strategic Nuclear Weapons,* background paper n°8, Commission sur les ADM (www.wmdcommission.org/files/No8.pdf – dernière consultation 16 décembre 2005).

2 Le concept de « territoire exempte d'arme nucléaire de fait » n'a pas de signification juridique. Il a ici une seule signification politique.

3 Bill Gertz, « Russia transfers nuclear arms to Baltics », *The Washington Times*, 3 janvier 2001.

4 Piotr Smolar, « Kaliningrad et son arsenal nucléaire », *Le Figaro,* 6 et 7 janvier 2001. Par ailleurs, si effectivement, les Russes avaient procédé à de tels déploiements (ils ont véhémentement démenti les avoir faits), le choix de ce type de missiles aurait été tout à fait logique. En effet, s'agissant de forces nucléaires à courte portée (de 500 à 1 000 kilomètres), l'objectif de Moscou aurait été de les utiliser comme un instrument de puissance régionale.

5 Nathalie Nougayrède, « Lituanie et Pologne demandent une "inspection internationale" », *Le Monde*, 10 janvier 2001.

humeur avant un essai décisif de la NMD en juillet 2000 ?[1] Un test de la détermination des États-Unis au moment de la campagne électorale ?[2] Le journaliste Bill Gertz, auteur de l'article, par ailleurs proche des républicains, voulait-il attirer l'attention sur l'imminence de la menace russe ?

La véracité des accusations du journal américain est sujette à caution dans la mesure où aucune preuve ne fut apportée. D'après les Russes, Kaliningrad faisant partie intégrante de leur territoire, rien ne leur interdisait de déployer où ils voulaient et même à Kaliningrad – qui n'a jamais été dénucléarisé et qui d'ailleurs n'a sûrement pas vocation à l'être – des missiles nucléaires[3]. Alors que pour Washington, ce déploiement relevait d'un coup de bluff de la part de Moscou afin de « sonder » la nouvelle administration américaine, les Russes laissaient entendre que ces accusations ne servaient qu'à les diaboliser afin de mieux légitimer la candidature des États baltes à l'OTAN. D'ailleurs, le très influent membre du Congrès Benjamin Gilman notait au *Washington Times* que : « *si la Russie a effectivement transféré des armes nucléaires tactiques à Kaliningrad, nous devons voir ceci comme un développement inquiétant qui menace les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale (...) Ces rapports soulignent la nécessité d'élargir rapidement l'OTAN afin d'y inclure les anciennes nations captives que sont la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie* »[4].

En l'état actuel des choses, l'option d'une dénucléarisation de Kaliningrad a peu de chance de voir le jour, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la Russie voit toujours dans son exclave un point d'ancrage stratégique dans la Baltique, région dans laquelle l'OTAN élargit de plus en plus son influence. Kaliningrad, en outre, est la seule partie

---

1 Richard Beeston, « Poland angered as Russia deploys missiles », *The Times*, 5 janvier 2001.

2 Thérèse Delpech, « Les armes nucléaires, moins centrales plus dangereuses ? » *in* Bukard Schmitt (dir.), *Nucléaire : le retour d'un grand débat*, Paris, Cahiers de Chaillot n°48, Institut d'Étude de Sécurité, juillet 2001, p. 11.

3 Beaucoup estiment que cette mini-crise ressemblait surtout à une « tempête dans un verre d'eau » d'autant plus qu'il est notoire que Kaliningrad accueille un dépôt nucléaire tactique (mais non stratégique) et une brigade d'artillerie-missiles (SS-21) à capacité nucléaire. Nikolai Sokov, par ailleurs, rappelle que depuis 1995 la Russie procède à des essais balistiques dans l'enclave, et même en présence de représentants du Consulat de Lituanie à Kaliningrad. Voir Nikolai Sokov, *The "Tactical Nuclear Weapons Scare" of 2001*, CNS Reports (http://cns.miis.edu/pubs/reports/tnw.htm - dernière consultation 7 novembre 2004). La question est de savoir si les dépôts d'armes nucléaires tactiques sont vides ou pleins. Du point de vue russe, il y a manifestement intérêt à entretenir l'ambiguïté, en vue, éventuellement, d'en faire une monnaie d'échange.

4 Cité par Mel Huang, « Not in Our Backyard », *Central Europe Review*, vol. 3, n°2, 15 janvier 2001 (http://www.ce-review.org/01/2/amber2.html - dernière consultation 7 novembre 2004).

occidentale du territoire russe qui échappe à la règle des flancs imposée par le traité FCE[1]. La démilitarisation de l'enclave, enfin, pourrait créer un dangereux précédent dans la mesure où cela ouvrirait une « boite de Pandore », pour d'autres États limitrophes de la Russie qui pourraient demander une solution semblable pour leur frontière. Le contexte stratégique international, par ailleurs, ne plaide pas pour qu'émerge un consensus sur la question. En effet, depuis la dénonciation du traité ABM (*Anti Ballistic Missiles*) par les États-Unis en juin 2002, la dimension nucléaire de la relation stratégique russo-américaine est redevenue une composante essentielle ; la Pologne, et désormais les États baltes, bénéficiant des garanties de sécurité nucléaires de l'OTAN, il est difficilement imaginable que la Russie accepte de soustraire Kaliningrad à ses capacités stratégiques. La question de la dénucléarisation de Kaliningrad relève davantage de l'affabulation que du réalisme même si d'un point de vue stratégique, comme le note Jakub Swiecicki, de telles armes seraient une plus-value marginale en cas de guerre dans la mesure où l'enclave pourrait être très facilement conquise[2].

2) La stratégie russe entre pérennisation de sa souveraineté et nécessaire désenclavement

Le fait que les autorités russes, depuis le début de la décennie 1990, n'ont cessé de rappeler que Kaliningrad « est, et restera russe » tend à prouver qu'ils n'en étaient pas totalement convaincus d'autant plus que l'*oblast* constitue encore l'un des derniers symboles tangibles de la Deuxième Guerre mondiale que la Russie détient encore et sa valeur, dans un contexte où domine à Moscou le sentiment d'avoir « perdu la Guerre froide », s'en trouve emblématiquement renforcée. La Russie se trouve ainsi confrontée au problème du transit entre son « exclave » et son territoire métropolitain. La question de la « re-germanisation » de son territoire, par ailleurs, est venue s'y greffer. Les hésitations de Moscou dans la stratégie à adopter démontrent, en tout cas, une profonde inconstance dans sa politique de dévolution.

a) Le transit dans les pays avoisinants

Dès le recouvrement de l'indépendance de la Lituanie, se posa la question du transit des personnes et des biens entre Kaliningrad et la métropole. Au problème de Kaliningrad,

---

[1] En vertu du Traité sur les Forces armées en Europe (communément appelé Traité sur les Forces conventionnelles en Europe), comme nous le verrons plus loin, la Russie ne peut pas déployer dans le nord-ouest du pays un nombre limité d'armements conventionnels.

[2] Jakub Swiecicki, *Kaliningrad i kläm* [Kaliningrad coincée], Stockholm, Utrikespolitiska Institutet, VD n°10, 2002, p. 14.

vint se greffer, par ailleurs, celui du retrait des forces soviétiques, puis russes, stationnées sur le territoire lituanien. Les négociations russo-lituaniennes débouchèrent sur un arrangement conclu lors du sommet Eltsine-Lansbergis tenu à Moscou le 3 septembre 1992. La Russie s'engageait à évacuer la Lituanie au plus tard le 31 août 1993. Pour sa part, la Lituanie consentait à contribuer à la construction, dans l'*Oblast* de Kaliningrad, de logements destinés aux familles de quelque 3000 marins retirés des États baltes. Le problème du transit, toutefois, ne fut pas réglé formellement, notamment en ce qui concerne celui des matériels militaires via la Lituanie. Ainsi, les avions militaires russes n'avaient pas le droit de survoler le territoire lituanien sans permission. Afin de faciliter le retrait des forces russes d'Europe centrale et des pays Baltes, en outre, la Lituanie accepta que les Russes utilisent les voies ferrées de Klaïpeda à Kaliningrad, puis vers la Russie, mais pas dans le sens inverse[1]. En vertu d'un accord signé entre Vilnius et Moscou en 1993 (accord ne concernant originellement que le transit des troupes russes en provenance d'Allemagne), les Russes devaient demander la permission aux autorités lituaniennes pour le transit de leurs troupes. Ces dernières, par ailleurs, devaient se soumettre aux inspections des autorités lituaniennes et payer des taxes. Les troupes russes, enfin, ne devaient pas être armées et les trains n'avaient pas le droit de s'arrêter. Il est vite apparu, toutefois, que cet accord, pour les Russes, n'était qu'un alibi pour sonder les bonnes intentions lituaniennes dans la mesure où la quasi-totalité des matériels militaires transitaient par voie maritime[2].

L'intégration par la Pologne et par la Lituanie de l'acquis communautaire pose d'ores et déjà un certain nombre de problèmes qui n'ont pas été résolus. Le premier d'entre eux concerne les visas. Pour l'instant, les Kaliningradois peuvent, sur simple présentation de leur passeport doté d'une « *propuska* » (autorisation de résidence héritée du système soviétique), franchir la frontière. Or, lorsque la Pologne et la Lituanie intégreront l'espace Schengen, elles seront chargées de protéger les frontières communautaires. Craignant surtout l'arrivée massive d'immigrés clandestins et l'explosion de trafics, Bruxelles s'était montrée inflexible avec la Russie en exigeant que Varsovie et Vilnius imposent des visas aux ressortissants des pays tiers, y compris aux habitants de Kaliningrad, encore que l'acquis communautaire prévoyant la

---

1 Ingmar Oldberg, « Kaliningrad : Problems and Prospects », *in* Pertti Joenniemi/Jan Prawitz (dir.), *Kaliningrad : the New Amber Region*, *op. cit.,* p. 7.

2 Voir Česlovas Laurinavičius/Raimundas Lopata/Vladas Sirutavičius, « Military Transit of the Russian Federation through the Territory of the Republic of Lithuania », *Lithuanian Political Science Yearbook 2001*, Vilnius, 2002, pp. 131-156.

délivrance de visas de transit et de visas à court terme, cela permettait de présager d'une certaine flexibilité dans la circulation des biens et des personnes.

Déjà devant les chefs de gouvernement des pays de la Baltique, réunis le 10 juin 2002 à Saint-Pétersbourg, le président Vladimir Poutine s'était montré intraitable : Moscou refusait précisément l'intention européenne d'imposer des visas de transit et exigeait la libre circulation des citoyens russes entre Kaliningrad et la Russie, si besoin par un corridor[1]. Il est certain que, pour Moscou, la question des visas est devenue l'un de ses moyens privilégiés pour rappeler la souveraineté russe sur le territoire. D'après Frank Tétart, « *Le problème du transit entre Kaliningrad et le reste du territoire russe* (…) *devient alors pour Moscou un moyen pour réaffirmer sa souveraineté sur l'enclave et de démontrer son intérêt pour le sort de ce territoire russe particulier, au prétexte de la libre circulation des Russes d'un point à l'autre de leur territoire* »[2]. Lors de cette même réunion, le Président Vladimir Poutine avait violemment critiqué l'introduction d'un régime de visas au motif que cela violait l'intégrité territoriale de la Russie. Il proposa ainsi l'aménagement de règles calquées sur celles qui régissaient les accords de transit entre la RDA et Berlin-ouest, au lieu de demander un régime d'exemption de visa pour les habitants de Kaliningrad ; « *préserver le lien entre la Russie et Kaliningrad était jugé davantage important que les problèmes distincts des habitants de Kaliningrad* », note justement Ingmar Oldberg[3]. Lors du dixième sommet Russie-UE, le 11 novembre 2002, un consensus put finalement être trouvé entre Bruxelles et Moscou au sujet des visas ; du 1er juillet 2003 jusqu'à la fin de l'année 2004, les Russes ont ainsi pu transiter entre la métropole et l'enclave avec un simple document de transit simplifié, délivré par les autorités lituaniennes. La question du transit de marchandises entre la « grande Russie » et l'enclave fut en partie résolue par l'accord du 27 avril 2004, qui exempte de droits de douane et de transit les marchandises russes à destination ou en provenance de Kaliningrad, ce qui *a priori* devait rendre ces échanges plus simples et moins chers pour la Russie qu'avant l'élargissement de l'UE. Les nouvelles règles concernant le transit des personnes instaurées à la demande de l'UE, pour le 1er janvier 2005, semblèrent satisfaire les parties en présence (les Russes devront désormais présenter aux douaniers lituaniens un passeport international et des documents de transit simplifié).

---

1 La veille, plusieurs députés communistes et pro-Kremlin avaient déclaré préparer un projet de loi contestant le pacte germano-soviétique de 1939 qui permettait le transfert de Vilnius de la Pologne à la Lituanie.

2 Frank Tétart, « Kaliningrad : changer l'image », *Questions internationales*, n°11, janvier-février 2005, p. 90.

3 Ingmar Oldberg, *Reluctant Rapprochement..., op. cit*., p. 62.

Outre le problème des visas, celui du transit des hydrocarbures entre l'enclave et le « continent » russe allait forcément poser des problèmes de coûts énergétiques. Kaliningrad, en effet, reçoit quelque 80% de ses besoins énergétiques de Russie, via la Lituanie. Se posa donc la question de son approvisionnement d'autant plus que les pays Baltes s'étant retirés du réseau russe d'électricité en faveur de celui de la Pologne et de l'UE, la fourniture de ses besoins énergétiques à l'Ouest allait non seulement coûter plus cher mais en plus signifierait que l'enclave serait organiquement dépendante de pays étrangers. Finalement, devant cette perspective, le gouvernement russe décida en mars 2001 de construire un nouveau gazoduc traversant la Lituanie chargé d'alimenter une gigantesque centrale électrique[1].

b) Le fantasme de la germanisation

Lorsqu'en 1991, les trois pays Baltes, puis la Biélorussie, recouvrirent leur indépendance, certains nationalistes lituaniens, polonais et même allemands plaidèrent en faveur d'un changement du statut, voire de souveraineté, de Kaliningrad ; les propositions les plus fantaisistes allaient d'une restitution pure et simple de l'enclave à l'Allemagne, à l'établissement d'un condominium russo-polonais, ou russo-allemand, subordonné à l'UE jusqu'à la constitution d'un « quatrième État balte » aux compétences plus ou moins souveraines[2]. D'après le journal allemand *Die Zeit*, l'ancienne Prusse orientale allait faire l'objet d'un condominium quadripartite, associant la Pologne, la Russie, l'Allemagne et la Lituanie[3]. Selon un autre journal (lituanien), un plan polonais « non-officiel » prévoyait même que l'Ukraine, la Biélorussie, la Pologne et la Lituanie allaient se tailler « la part du lion » en se partageant équitablement Kaliningrad. Un débat connexe y faisait écho : allait-on changer le nom de l'enclave pour la renommer Königsberg ou pour la baptiser de son nom lituanien, *Krolewiec*, polonais, *Karaliaucius*, voire d'utiliser la traduction russe *Korolgrad* ? Un journal allemand suggéra même *Kantgrad*[4]. Les spéculations à ce sujet avaient débuté en 1990, alors que des touristes allemands affluèrent à Kaliningrad au moment de la première ouverture des

1 Jakub Swiecicki, *op. cit.*, p. 21.
2 Voir Paul Holtom, « A 'Baltic Republic in the Russian Federation' or the 'Fourth Baltic Republic' ? Kaliningrad's Regional Programme in the 1990s », *Journal of Baltic Studies*, vol. 24, n°2, été 2003, pp. 159-178.
3 Gräfin Dönhoff, « Königsberg – Signal der Versöhnung ? » [Königsberg – Signal de la réconciliation ?], *Die Zeit*, 15 novembre 1991. cf
4 Anatol Lieven, *The Baltic Revolution ..., op. cit.,* p. 210.

portes de la ville aux visiteurs étrangers. Le nombre de visiteurs allemands, toutefois, diminua assez rapidement[1].

Pourtant, toute une série de mesures, plus ou moins symboliques, fut adoptée par le pouvoir central afin de contrer toute hypothétique tentation, d'un « *Drang nach Osten* » moderne, dans un contexte où différentes rumeurs circulaient à propos du projet de Boris Eltsine de vendre l'enclave à l'Allemagne. En 1994, les Russes refusèrent aux Allemands l'ouverture d'un consulat, interdiction levée seulement dix ans plus tard. La même année, la Douma interdit aux habitants de Kaliningrad de « germaniser » leur nom de famille. Par ailleurs, la « constitution » de l'*Oblast* stipule expressément l'inviolabilité des frontières et le caractère officiel de la langue russe sur l'exclave[2].

La peur de cette « germanisation rampante » fut, en outre, relayée par les discours enflammés des membres du Parti libéral dirigé par l'ultranationaliste Vladimir Jirinovski[3]. De même, l'organisation *Freiheit* (liberté), basée à Moscou, prônait ostentatoirement la création d'une République allemande de la Baltique dans l'enclave même de Kaliningrad où pourraient s'implanter tous les Russes d'origine allemande. La tenue en août 1994 d'une conférence sur les « apports historiques du Reich allemand » à l'université de Kaliningrad alimenta les craintes russes.

Il est très vite apparu, toutefois, que la crainte d'une Kaliningrad « dérussifiée » relevait davantage du fantasme que de la réalité. De la ville germanique, qui vit naître des grands noms de la littérature allemande, comme E.T.A. Hoffmann, il ne reste, en réalité, plus grand-chose. Après les bombardements alliés et l'assaut de 1945, l'urbanisme soviétique a fait son œuvre. La majorité des noms des villes ont été débaptisées : « dé-germanisées » pour être russifiées. « *Les efforts pour éradiquer les traces du passé* (….) *et les remplacer par un vernis russe commencèrent en 1947 avec un changement complet des désignations géographiques* » rappellent Romuald Misiunas et Rein Taagepera[4]. Les ruines du château où fut couronné en

---

1 Voir Alexandre Timofeïev, « Kaliningrad, une enclave à vendre ? », *Vremia Novostieï*, repris par le *Courrier international*, n°537, 15-21 février 2001.

2 On trouve encore beaucoup d'endroits baptisés en l'honneur des héros militaires de l'Union soviétique vainqueurs de l'Allemagne nazie ou bien à la gloire du communisme.

3 Ce qui n'empêcha pas, paradoxalement, ce dernier de nouer des contacts étroits avec des nationalistes allemands dans le but de former une alliance germano-russe afin que l'Allemagne puisse récupérer l'ancienne Prusse orientale.

4 Romuald Misiumas/Rein Taagepera, *The Baltic States. Years of Dependence 1940-1990*, California Hurst & Company, 2ème éd., 1993, p. 338.

1701 le premier roi de Prusse furent carrément dynamitées à la fin des années 1960. Le seul lien toléré avec l'histoire teutonne du territoire fut la conservation du tombeau du philosophe Kant, les Russes considérant qu'il y avait une filiation idéologique entre ce dernier et Karl Marx. Une statue à la gloire du philosophe fut même érigée devant l'université de Kaliningrad. Tandis que les groupes nationalistes polonais, allemands et lituaniens qui militaient pour un changement de souveraineté de l'enclave s'avéraient faibles et peu structurés, les quelque 6000 Russes d'origine germaniques furent pour la plupart déçus de leur « émigration » et certains d'entre eux décidaient même de rentrer en Russie « métropolitaine »[1]. L'idée, enfin, par Berlin d'un « rachat » de Kaliningrad – projet qui rencontrait un écho plus que favorable parmi certains Polonais, Lituaniens et Allemands au début des années 1990 – fut « tuée dans l'œuf » dans la mesure où l'Allemagne, fidèle à sa politique concernant les territoires perdus, considérait l'annexion soviétique de l'ancienne Königsberg comme un état de fait auquel elle n'avait nullement l'intention de revenir[2]. Par ailleurs, si effectivement l'enclave avait dû changer de souveraineté (allemande, lituanienne, polonaise, etc.), non seulement les quelques 900 000 Kaliningradois seraient devenus une minorité menaçante pour la stabilité de la région mais en plus cela risquait entraîner une remise en cause des frontières issues de la Deuxième Guerre mondiale[3].

c) Les hésitations fédérales

Le facteur économique est très vite devenu le vecteur principal de l'insertion des Kaliningradois dans leur environnement géopolitique. Aux sentiments d'échecs des Russes dans leurs tentatives de conférer à Kaliningrad un statut spécial en matière économique afin

---

1 Un certain nombre de Russes d'origine allemande avaient effectivement décidé d'« émigrer » à Kaliningrad au début des années 1990. Comme le note Frank Tétart, cette arrivée massive fut perçue de Moscou avec méfiance. On craignait, en effet, qu'elle ne serve les ambitions de certains pour remettre en cause la souveraineté russe sur l'enclave en faisant de Kaliningrad une « république balte russo-germanique ». Toutefois, représentant à peine quelque 0,6 %, il est vite apparu qu'ils ne pouvaient aucunement représenter une menace de sécession. Frank Tétart, « Kaliningrad : changer l'image », *op. cit.,* p. 88.

2 Bakyt Alicheva-Himy, « Kaliningrad/Königsberg », *Outre-Terre. Revue française de géopolitique*, n°4, mai 2003, pp. 128-136. Encore que d'après l'hebdomadaire allemand *Der Spiegel*, pour éponger ses dettes, la Russie aurait fait des propositions de vente aux Allemands. « *À en croire des sources officielles aussi bien russes qu'allemandes, Mikhaïl Gorbatchev aurait proposé, en 1991, au chancelier Helmut Kohl de lui vendre Kaliningrad pour la somme de 70 milliards de marks. Eltsine aurait ultérieurement renouvelé cette offre* ». Olaf Ihlau, « Bald ist uns Berlin näher », [Bientôt est notre Berlin plus proche], *Der Spiegel*, 13 septembre 1999.

3 Les Russes pourraient demander le retour de Klaipeda (séparé de Kaliningrad et attaché à la Lituanie pendant la période soviétique), la Pologne pourrait être tentée de demander le « retour » de la région de Vilnius, etc. Voir Pertti Joenniemi, « Kaliningrad : a Pilot Region in the Russia/EU Relations ? », *in* Hanna Ojanen (dir.), *The Northern Dimension* : *Fuel for the EU ?,* Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, 2001, p. 148. Réalistes, ni la Pologne, ni la Lituanie, estiment qu'il est de leur intérêt de provoquer les Russes sur les questions territoriales, d'autant plus que leur vocation à rentrer dans l'UE leur proscrivait toute revendication territoriale.

de pouvoir attirer les investissements occidentaux, a succédé un sentiment d'abandon des Kaliningradois qui se traduit lui-même, paradoxalement, par un double discours : nationaliste et pro-occidental. La frilosité de Moscou dans l'attribution de compétences spéciales à Kaliningrad pour amorcer une dynamique économique n'est pas, toutefois, la seule raison de l'impasse dans laquelle se trouve aujourd'hui l'enclave ; en effet, l'UE n'a, semble-t-il, pris conscience de son manque d'investissement dans l'*Oblast* que très tardivement. Après avoir timidement amorcé un plan d'aide économique vis-à-vis de Kaliningrad dans la première moitié de la décennie 1990, elle a dû développer sa stratégie, notamment sous l'impulsion des États de la mer Baltique, afin d'éviter que ce « point noir » ne gangrène l'ensemble de la région.

Le chercheur russe Alexandre Sergounin distingue, parmi les élites politiques et académiques, trois « écoles de pensée » sur la stratégie russe vis-à-vis de Kaliningrad, dont la coexistence explique que le pouvoir central ait longtemps peiné à élaborer une stratégie cohérente vis-à-vis de son exclave, alternant mesures centralisatrices et décentralisatrices : les « *géopoliticiens et les réalistes politiques* », les « *institutionnalistes libéraux* » et les « *globalistes* »[1]. La première catégorie est composée de tous ceux qui considèrent que Kaliningrad est la manifestation de l'éternelle rivalité entre l'Est et l'Ouest. Ils pensent que l'objectif des Occidentaux est de rendre économiquement viable l'*Oblast* dans le seul but d'amarrer les trois États baltes au « continent européen ». La politique européenne n'est donc qu'un habillage pour ses intérêts, son objectif étant de moderniser les infrastructures en lieu et place de l'agriculture et de l'industrie locales. Certains réalistes considèrent même que l'UE est « téléguidée » par l'Allemagne qui souhaite reconquérir le territoire. D'autres estiment carrément que l'objectif des Occidentaux n'est ni plus ni moins que de « désintégrer » la Russie en nourrissant les sentiments autonomistes de certains Kaliningradois. Ils recommandent donc aux autorités centrales de « muscler » la présence militaire dans l'*Oblast* afin d'éviter que cette dernière ne dérive trop vers l'Ouest. Ils préconisent, en outre, en ce qui concerne le transit des biens et des personnes par la Lituanie, d'établir un « corridor » – solution similaire à celle de l'Allemagne après la Première Guerre mondiale – entre l'*Oblast* et la métropole. Si la Lituanie devait s'y opposer, Moscou poserait alors la question de la légalité de ses frontières dans la mesure où Vilnius, durant l'entre-deux-guerres, avait agrandi son

[1] Alexander Sergounin, « EU Enlargement and Kaliningrad : A Russian Perspective », *in* Lyndelle D. Fairlie/Alexander Sergounin (dir.), *Are Borders Barriers* ? *EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad*, Helsinki, Programme of the Northern Dimension of the CFSP n°13, UPI/IEP, pp. 142-149

territoire au détriment de la Biélorussie, de la Pologne et de l'Allemagne. Pour les « *institutionnalistes libéraux* », la période post-Guerre froide a rendu Kaliningrad inutile d'un point de vue stratégique ; les Russes ne peuvent plus faire de la région un poste d'alerte avancée sur l'Ouest. Ils n'y ont d'ailleurs pas intérêt. Les libéraux estiment que Kaliningrad, du fait de sa position géoéconomique insolite, est une chance pour la Russie. Ils sont convaincus, par ailleurs, que si un régime de confiance s'établissait entre la Russie et l'UE alors les « problèmes techniques » (comme les visas) seraient vite résolus. Quant aux « *globalistes* », ils estiment que le processus de mondialisation et de régionalisation est irrémédiable ; Kaliningrad doit donc en profiter efficacement. Elle doit participer activement au processus de régionalisation de la mer Baltique. Dans le cadre des relations russo-européennes, l'UE, en outre, devrait développer ses relations avec les régions et non avec le pouvoir central. Kaliningrad pourrait donc devenir une sorte de « laboratoire » en devenant l'interlocuteur privilégié de l'UE. La représentation de ces trois écoles de pensées est largement déséquilibrée au profit des réalistes, dont la ligne de pensée est relayée dans les milieux d'influence du Kremlin, tout en restant confinée à une certaine rhétorique.

Ainsi, au début des années 1990, prenant, bon an mal an, conscience de la précarité économique de l'*Oblast*, Moscou décida de faire du territoire une zone franche (Zone économique spéciale – ZES) afin d'attirer les investisseurs étrangers[1]. L'idée de départ était d'exploiter sa position géographique singulière, entre la mer Baltique et le marché russe, mais aussi entre la Pologne et les trois pays Baltes, afin d'attirer le transit des marchandises, dans un territoire où le coût du travail est relativement bas. Si un dynamisme économique a pu être amorcé, le manque de cohérence dans la définition du statut de la ZES – couplé à une incertitude politique complète alternant décentralisation et centralisation[2] – a empêché l'émergence d'un véritable pôle économique dans la région. C'est ce que confirme Raimundas Lopata lorsqu'il écrit que « *le problème résidait dans le fait que Moscou, tout en laissant espérer l'octroi d'un statut spécial à la région, exigeait que toutes les actions soient coordonnées avec lui : il reprenait en fait d'une main ce qu'il avait donné de l'autre. Cela a*

[1] La construction, par le groupe allemand Wolksvagen et sud-coréen Kia, de deux usines automobiles devait inaugurer l'émergence d'un « Hong Kong de la Baltique ». Il fut décidé d'exonérer les importations de droit de douanes pour les dix années à venir et de supprimer la taxe sur la valeur ajoutée. Les biens produits dans Kaliningrad étaient exportés sans droit de douane et sans licence d'exportation, sauf pour le pétrole, les produits halieutiques et l'ambre. Les entreprises créées après 1992, en outre, furent exonérées d'impôts pour cinq ans.

[2] En 1993, Boris Eltsine décidait de « re-centraliser » l'essentiel des pouvoirs dévolus quelque temps plus tôt aux républiques et régions fédérées (lors des élections législatives de 1993, le parti de l'ultra-nationaliste Jirinovski remporta une large partie des suffrages à Kaliningrad, ce qui ne fut pas sans conséquence sur le choix de Boris Eltsine d'affirmer l'identité du pouvoir central sur l'*Oblast*).

accru les tensions et la méfiance entre la région et le centre. Dans une certaine mesure, cela a même révélé le fait que la particularité de la région résidait dans son repli et que l'appellation "zone" devait être prise dans le sens premier du terme »[1]. Le statut spécial de la zone, par ailleurs, perdait de son intérêt dans la mesure où les droits de douane n'étaient pas perçus dans leur intégralité du fait de la corruption endémique. L'enclavement géographique, en outre, impliquait un accroissement du coût de tous les produits qui transitaient par la Lituanie ; les prix étaient donc largement supérieurs à ceux du reste du territoire russe, ce qui a eu pour effet de décourager les investisseurs.

Les autorités fédérales, à la fin des années 1990, devinrent de plus en plus convaincues que la région devait tirer un trait sur les « expériences » économiques de l'*Oblast*. Beaucoup de responsables politiques russes jugeaient que les bénéfices étaient quasiment nuls et les inconvénients innombrables (ingérence des puissances étrangères, germanisation rampante, trafics de stupéfiants, exportations illégales d'ambre, etc.), d'autant plus que les échecs plus ou moins relatifs des trois gouverneurs qui se succédèrent dans la décennie 1990 illustrent l'absence dramatique de stratégie réaliste, au sein du pouvoir central, au sujet de Kaliningrad. Le premier gouverneur, Yuri Matouchkine, échoua dans sa politique d'ouverture économique de l'*Oblast* dans la région (en 1993, c'était lui qui avait fait vœu de faire faire de Kaliningrad, dans les dix ans, l'« Hong Kong de la Baltique »). Quant au deuxième, Leonid Gorbenko, il s'illustra en tentant d'autonomiser l'*Oblast*, après la crise économique russe de 1998, suite à la proclamation de l'état d'urgence[2]. Il s'est, néanmoins, heurté aux autorités fédérales dans sa tentative de dévolution. Son profil de corrompu et d'isolationniste, par ailleurs, n'améliora pas l'image de Kaliningrad[3]. Enfin, l'élection de l'amiral Vladimir Egorov, commandant en chef de la Flotte Baltique, au poste de gouverneur de la région, en novembre 2000, fut perçue comme une volonté des habitants de Kaliningrad d'affirmer non seulement leur attachement à la Russie métropolitaine mais aussi de vouloir confier la direction de l'*Oblast* à un homme « intègre » soucieux de l'avenir économique de la région. Son élection devait coïncider avec la fin, le 31 janvier 2001, de la loi sur le statut de la ZES.

---

1 Raimundas Lopata, « Kaliningrad, otage géopolitique de la Russie. Un point de vue lituanien », *Le courrier des pays de l'Est,* n°1048, mars-avril 2005, p. 35.

2 En vertu de son décret, Kaliningrad devait constituer un stock de ressources financières et matérielles suffisants, pour pouvoir, au cas où la crise devait s'aggraver, *survivre*.

3 François Bonnet, « À Kaliningrad, le Kremlin propulse l'amiral de la flotte baltique », *Le Monde*, 20 novembre 2000.

La précarité de la situation sociale[1], couplée à un sentiment d'abandon et à des fantasmes sur une Kaliningrad « re-germanisée », fait que l'*Oblast* de Kaliningrad est devenue, au cours la décennie 1990, la périphérie de la Russie. Par son désintérêt et ses échecs successifs, le pouvoir central, plus ou moins consciemment[2], a ainsi affirmé l'identité géographique de Kaliningrad, en tant qu'entité extraterritoriale située à la périphérie du « continent » russe[3].

III) Les incertitudes stratégiques de la diplomatie euro-atlantique des pays Baltes

La démarche de candidature des trois États baltes à l'OTAN n'était que difficilement comparable avec celle des anciens pays membres du Pacte de Varsovie qui y postulaient et cela essentiellement pour deux raisons : d'une part, il s'agissait des seuls États issus de l'ancienne Union soviétique à avoir des chances « sérieuses » d'adhérer à l'OTAN, et, d'autre part, ils faisaient l'objet depuis la restauration de leur indépendance de propos très acrimonieux de la part de responsables politiques russes. Craignant ainsi une bévue stratégique si l'OTAN devait s'élargir aux États baltes, les pays occidentaux, et en premier lieu les États-Unis, allaient faire preuve d'une prudence en leur accordant, dans un premier temps, un statut de partenaire privilégié, sans pour autant les inviter à rejoindre l'Alliance atlantique. Les pays nordiques répondirent, bon an mal an, au défi posé par les États-Unis en accentuant leur aide militaire aux États baltes et en plaidant, certes à divers degrés, la « cause balte » auprès des capitales occidentales. Or, si l'administration américaine était

---

1 Une enquête réalisée juste avant la crise économique d'août 1998 révéla que le niveau de vie de la population de Kaliningrad était largement inférieur à celui des Baltes, mais aussi à celui des Russes « métropolitains ». Yuri Fedorov, « The Baltic Region in the framework of Russia-NATO relations », *in* Yuri E. Fedorov/Bertil Nygren (dir.), *Russia and NATO*, Stockholm, Försvarshögskolan, p. 102 et p. 103. Selon les données du Centre russe du niveau de vie, le pouvoir d'achat des Kaliningradois est le plus bas de toute la Fédération de Russie. La moyenne des salaires entre 1996 et 2000 avoisinait les 32 $ par mois. Les autorités fédérales estimaient, en outre, que plus de la moitié du PIB du territoire provenait de l'« économie souterraine ». Précisions apportées par Vladimir Nikitin, « Kaliningrad Chance : Realization of the Pilot Region Concept », *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2000/2 (6), p. 1000. Sur le plan social et économique, par ailleurs, elle connaît le pourcentage d'infections par le virus du Sida le plus élevé d'Europe (350 pour 100 000 personnes contre 6,8 en Lituanie). L'effondrement de son industrie devenue obsolète a considérablement accru le taux de chômage. Prés d'un tiers du million d'habitants vit sous le seuil de pauvreté et les salaires y sont en moyenne six fois inférieurs à ceux en Lituanie. La criminalité, par ailleurs, est de 20 % supérieure à la moyenne nationale russe. Voir Sander Huisman, *A New European Union policy for Kaliningrad*, Paris, Institut d'Étude de Sécurité, Occasional Papers, n°33, mars 2002, 52 pages.

2 Selon la députée Lioudmila Zelinskaïa le désintéressement des autorités centrales russes est conscient car « *pour Moscou, la région de Kaliningrad est comme un enfant adopté dont on ne veut pas qu'il se mette à vivre mieux que le reste de la famille* ». Citée par Marie Jego, « La Russie refuse de voir Kaliningrad isolée dans l'Europe », *Le Monde*, 21 juin 2002.

3 Kamitaka Matsuzato, « Comments on Ingemar Oldberg's Paper », Olav Knudsen (dir.), *Cooperation or Competition …, op. cit.,* p. 65.

profondément divisée sur la question de savoir si le prochain élargissement de l'OTAN devait les concerner (l'Alliance ne devait-elle pas s'atteler prioritairement à la pacification des Balkans et non à la paisible Baltique ?), elle souhaitait urgemment trouver une politique, une sorte de *modus vivendi*, qui puisse, sans pour autant inquiéter les Russes, satisfaire les États baltes. La candidature balte à l'UE était moins sensible dans la mesure où, comme nous l'avions entrevu dans l'introduction, la Russie esquissait un certain nombre d'avantages à l'entrée des pays Baltes ; s'il pouvait y avoir quelques réserves au Kremlin, sur le principe, on soutenait leur démarche de candidature. Pour autant, la diplomatie européenne des pays Baltes se heurta à l'incertitude de Bruxelles lorsque l'UE ne sélectionna, dans un premier temps, que l'Estonie dans la liste des pays invités à entamer des négociations d'adhésion alors que pourtant elle avait toujours considéré l'ensemble balte comme uniforme, en soutenant que la coopération politico-économique entre eux était considérée comme une condition presque *sine qua non* avant toute adhésion.

A) La stratégie atlantique des pays Baltes entre animosité russe et pusillanimité occidentale

Alors que la motivation principale des pays Baltes était d'obtenir des garanties de sécurité de la part de l'OTAN afin de dissuader toute attaque russe, l'élargissement de l'organisation atlantique pourrait, paradoxalement, amplifier leur dilemme de sécurité. L'administration américaine parlait d'une nouvelle OTAN dans une nouvelle Europe sans division. Or, la décision d'élargir l'organisation, notamment aux pays Baltes, pouvait précisément accroître le fossé entre les pays membres et les pays non membres. L'hostilité de la Russie à l'élargissement de l'OTAN, pendant de longues années, était restée un thème récurrent dans ses déclarations de politique étrangère, son refus véhément de voir celle-ci s'élargir aux anciens membres du Pacte de Varsovie concernant, certes, l'ensemble des pays de l'Est mais aussi, et même surtout, les trois États baltes. Ne souhaitant pas sacrifier leurs relations avec les Russes, les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN firent donc preuve d'une très grande prudence dans la gestion du dossier balte. Plusieurs solutions furent alors imaginées, comme celle de confier la sécurité des pays Baltes aux pays nordiques ou encore de faire de l'UE un ersatz à l'OTAN si celle-ci décidait de ne pas s'élargir aux pays Baltes.

1) Une diplomatie russe véhémentement hostile à l'élargissement de l'OTAN aux pays Baltes

Lorsque les trois pays Baltes avaient recouvré leur indépendance, une fois l'option de la neutralité écartée pour une stratégie atlantique, ils cherchèrent donc un appui politico-stratégique dans l'OTAN, perçue comme le vecteur de sécurité le plus crédible et surtout le plus dissuasif pour contenir les tendances hégémoniques russes. Alors qu'aux yeux des Baltes, seule l'appartenance à l'OTAN pouvait leur offrir des garanties de sécurité militaire, les Russes restèrent longtemps viscéralement opposés à toute idée de les voir adhérer à l'Alliance. Déjà, dès septembre 1993, le Président Boris Eltsine prévint ses homologues occidentaux que « *l'élargissement de l'OTAN à l'Est compromettrait gravement l'esprit de l'accord conclu entre les puissances sur la réunification allemande* »[1]. Par la suite, la diplomatie de la Russie se cristallisa autour de sa désapprobation à toute idée d'élargissement de l'Alliance et tenta même de contrecarrer cette dynamique en laissant entendre que les pays Baltes, de par leur ancienne qualité de républiques soviétiques, appartenait à une zone dans laquelle Moscou avait des droits « spéciaux ».

a) La cristallisation de la diplomatie russe autour du refus de tout élargissement de l'OTAN aux pays Baltes

La démarche de candidature des États baltes à l'OTAN s'inscrivait donc dans une logique de recherche de garanties de leur sécurité nationale par rapport à la Russie. L'Alliance atlantique était en conséquence sollicitée pour sa fonction traditionnelle qu'est la protection des alliés par l'engagement d'assistance mutuelle. Le principal inconvénient d'une alliance est qu'elle peut créer un sentiment de menace pour les États qui n'en sont pas membres. Or, comme nous l'avons vu dans l'introduction, pour la Russie, l'élargissement de l'OTAN était considéré comme une menace, c'est pourquoi sa diplomatie, dans la décennie 1990, fut presque exclusivement concentrée sur cette question. Son opposition véhémente à l'entrée des pays Baltes dans l'OTAN s'expliquait autant pour des raisons géopolitiques et géostratégiques que pour des motifs psychologiques.

---

[1] Cité par Martin Roy/Charles-Philippe David/Jean-Philippe Racicot, « Discours multilatéraliste, leadership réaliste. L'évolution de la conduite institutionnelle de sécurité des États-Unis sous l'administration Clinton », *Études internationales*, vol. 30, n°2, 1999, p. 250.

La proximité géographique des États baltes et leur incorporation dans le périmètre d'inclusion de la doctrine de l'étranger proche rendaient leur appartenance à l'Alliance atlantique d'autant plus sensible qu'elle confirmerait la marginalisation et l'éjection de la Russie de l'espace baltique. Les raisons géostratégiques sont celles qui ont trait au sentiment croissant qu'a la Russie de voir l'OTAN et les États-Unis mordre sur sa sphère d'influence. À Moscou, les luttes politiques internes voyaient la montée en puissance des idées défendues par le lobby militaire selon lequel les territoires de la Baltique étaient acquis aux forces occidentales dont l'objectif serait de faire de ces pays une base destinée à une offensive contre la Russie. La vision de sa sécurité, effectivement, restait fondamentalement géopolitique : celle de l'érection d'un « arc mer Noire-mer Baltique » – rappelant amèrement le Cordon sanitaire de Lord Curzon – composé d'États potentiellement inamicaux qui isoleraient la Russie de l'Europe. La crainte de l'émergence d'une nouvelle Ligne Curzon dominait les experts stratégiques russes. Dans un rapport publié au printemps 1992 intitulé « *Stratégie et tactiques de la politique étrangère de la Russie dans l'étranger proche* », l'auteur Fiodor Shelov-Kovedyaev, ministre adjoint des Affaires étrangères chargé de la CEI, alerta le Kremlin quant à la possible alliance entre les pays Baltes, la Pologne et l'Ukraine. Un élargissement de l'Alliance aux pays Baltes mettrait fin au « tampon de sécurité » entre la Russie et l'OTAN et bousculerait l'équilibre stratégique en faveur de l'Ouest. L'appréhension russe de voir l'OTAN border ses frontières était d'autant plus saillante que les responsables baltes n'hésitaient pas à clamer haut et fort leur souhait de rejoindre l'Alliance atlantique, l'objectif de celle-ci étant pour Moscou « *d'utiliser les bases navales, les ports et les aéroports baltes comme des bases avancées des forces navales et aériennes intégrées du commandement Nord Europe* »[1]. Certains experts militaires russes estimaient que l'OTAN allait probablement installer une force mobile et une grande flotte navale dans les pays Baltes. L'installation d'armes nucléaires n'était pas non plus exclue. Le dirigeant du Parti communiste Guenadi Zouganov, en 1997, estima que si des armes nucléaires tactiques occidentales étaient installées en Pologne et dans les pays Baltes, la partie européenne du territoire russe serait indéfendable.

Par ricochet, en outre, un tel élargissement allait mécaniquement accélérer la création d'une alliance militaire au sein de la CEI, ce qui aurait pour conséquence le risque d'une nouvelle confrontation entre bloc. L'extension de l'Alliance atlantique pourrait provoquer une

[1] *Krasnaïa Zvezda*, 5 mars 1992. Note n°39 dans Jean-Christophe Romer, « Les États baltes entre Nord, Centre et Est », *op. cit.*, p. 110.

nouvelle crise internationale et aboutirait irréparablement à la fin du traité FCE[1]. Ces appréhensions furent attisées au moment de la campagne aérienne au Kosovo car la décision d'intervenir militairement s'apparentait au fait du Prince, sans l'aval du Conseil de sécurité. On avait l'impression à Moscou que l'autorité chargée d'autoriser le recours à la force se déplaçait du Conseil de Sécurité à New York au Quartier Général de l'OTAN à Bruxelles. Illustration extrême de la volonté de domination des États-Unis en Europe, la crise du Kosovo allait servir de catalyseur pour les plus alarmistes des stratèges russes. L'adhésion des États baltes à l'OTAN signifierait automatiquement la présence de soldats américains à proximité de centres névralgiques russes qui ne seraient donc pas à l'abri de frappes aériennes occidentales. La Russie ne pourrait pas répondre à une attaque limitée qui nécessiterait des munitions à haute précision et ne pourrait répliquer qu'avec des armes nucléaires. Si Washington, pour une raison ou pour une autre, décidait de « punir » la Russie en lançant sur son territoire des missiles de croisière conventionnels, Moscou n'aurait que deux possibilités : accepter et ne rien faire ou lancer à son tour des armes nucléaires. La seule contre-mesure imaginée fut celle de déployer des armes nucléaires tactiques. Nikolai Sokov, dans son étude sur la Russie et les pays Baltes, rapporte ainsi que le chef d'état-major de la marine, l'amiral Kuroedov, avait émis l'idée que sous certaines circonstances, des armes nucléaires tactiques pourraient être retirées des entrepôts et affectées à des entrepôts navals de la marine en mer Baltique[2].

Nous avons esquissé précédemment que les motifs d'ordre psychologiques de l'hostilité russe à l'adhésion des pays Baltes à l'OTAN, quant à eux, renvoyaient à son complexe de puissance. Dans la logique russe, l'élargissement de l'OTAN aux États baltes serait non seulement inutile en raison de l'absence de menace mais en plus dangereux car un tel scénario ne serait pas sans conséquence sur l'équilibre stratégique de l'Europe septentrionale. À quoi sert de postuler à l'OTAN s'il n'existe aucune menace militaire ? La crainte fondamentale de la Russie fut d'être isolée. Or, selon Moscou, une adhésion des pays Baltes allait accentuer ce sentiment d'isolement d'autant plus que la sécurité régionale ne serait plus assurée par ses propres moyens mais par une puissance tierce.

---

1 Alexei Arbatov, « Nato and Russia », *Security Dialogue*, vol. 26, n°2, 1995, p. 136.

2 Nikolai Sokov, *Russian Policy Towards the Baltics* : *What the West Can Expect and What it Could Do ?*, Occasional paper, the Atlantic Council of the United States, juillet 1999, p. 19.

La menace de l'élargissement de l'OTAN aux pays Baltes sur la sécurité de la Russie fut répétée et même codifiée dans plusieurs documents officiels. Si le *Concept de politique étrangère*, publié au début de l'année 1993, n'identifiait pas les Baltes comme représentant une menace, c'est parce qu'ils n'avaient pas encore fait vœux de candidature à l'OTAN. À la fin de l'année, néanmoins, fut publié un document officiel intitulé « *Les dispositions de base de la doctrine militaire de la Fédération de Russie* » où il était notamment stipulé que « *toute introduction de troupes étrangères sur le territoire d'États contigus à la Fédération de Russie* [serait considérée comme] *une menace militaire pour toute la Fédération de Russie* ». Le Concept de sécurité nationale, adopté en 1995, estimait que si l'OTAN devait s'élargir aux pays Baltes « *alors des forces armées de la Fédération de Russie seraient envoyées en Estonie, en Lettonie et en Lituanie. Toute tentative de l'OTAN de prévenir cette action serait vue par la Russie comme le prélude à une catastrophe nucléaire mondiale* »[1]. Sans utiliser un vocabulaire similaire, le Président Boris Eltsine envoya une lettre à son homologue américain insistant sur le fait que l'adhésion des pays Baltes à l'OTAN serait un geste « *absolument inacceptable* (…) *défierait directement les intérêts de sécurité de la Russie et minerait la stabilité et la sécurité de l'Europe* »[2].

Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, la Russie « accepta » le premier élargissement de l'OTAN tout en tentant de « conditionner son accord » en obtenant de l'Alliance, d'une part, qu'elle n'installe aucune arme nucléaire sur le territoire des nouveaux États membres, et, d'autre part, qu'elle accepte certaines flexibilités dans la règle des flancs du traité FCE. L'essentiel était acquis dans la mesure où les Baltes n'étaient pas invités à rejoindre l'Alliance atlantique. Néanmoins, après que les dirigeants des pays de l'Alliance eurent déclaré lors du Sommet de Madrid (juillet 1997) que la porte restait « ouverte » aux candidats, option confirmée en ce qui concernait les pays Baltes par la secrétaire d'État Madeleine Albright lors de sa visite à Vilnius[3], Moscou craignait de plus en plus que le prochain élargissement ne concernât les pays Baltes. D'ailleurs, dans la déclaration finale du Sommet de Madrid, il était fait explicitement allusion aux progrès réalisés par les pays de la Baltique.

---

1 Cité par Stuart Kaufman, « The Baltic States in Post-Cold War U.S. Strategy », *in* Birthe Hansen/Bertel Heurlin (dir.), *op. cit.*, p. 59.

2 *Ibid.* p. 60.

3 Répondant à la question d'un journaliste russe qui souhaitait savoir si les trois États baltes allaient devenir membres de l'Alliance, la secrétaire d'État répondit que « *qu'importe où les pays se situent sur la carte, ils sont éligibles pour l'adhésion à l'OTAN* ».

Le concept de sécurité nationale adopté en janvier 2000, citait encore explicitement « *le renforcement de blocs et d'alliances politico-militaires, en premier lieu l'élargissement de l'OTAN à l'Est* [au nombre des] *principales menaces dans le domaine international* ». L'élargissement de l'OTAN à l'Est était considéré comme étant la menace la plus sérieuse pour la Russie. Le texte qualifiait de menaces fondamentales « *l'élargissement à l'est de l'OTAN, l'émergence possible de bases militaires et le développement d'une présence militaire étrangère à proximité immédiate des frontières russes* ». Il considérait également comme une nouvelle menace militaire « *la tendance, de plus en plus marquée au sein de l'OTAN, à utiliser sa force militaire en dehors de sa zone de responsabilité, sans encourir de sanctions de la part du Conseil de sécurité des Nations unies* »[1]. Quant à la nouvelle Doctrine militaire russe publiée en octobre 1999, amendée et adoptée en avril 2000, elle soulignait, elle aussi, les craintes du pays face aux perspectives d'élargissement de l'Alliance atlantique. Le 4 novembre 1999, Youri Baturine, le Secrétaire général du Conseil de sécurité russe tint une conférence dans le but de procéder à un exposé du document. Il mentionna à cette occasion que l'élargissement de l'OTAN à l'Est menaçait directement la sécurité de la Russie et souligna qu'au cours de ces dernières années de plus en plus de dangers de nature militaire apparaissaient aux frontières de la Russie.

La crispation russe face à l'aspiration des États baltes à adhérer à l'OTAN fut d'ailleurs probablement la raison principale de la faiblesse des relations bilatérales. Ainsi, depuis la restauration des indépendances baltes, aucun président russe n'a effectué de visite officielle dans l'un quelconque des trois États tandis que celles des Premiers ministres ou des ministres des Affaires étrangères se comptent encore sur les doigts d'une main. Si celles des Présidents baltes furent plus nombreuses, beaucoup eurent lieu dans des pays tiers. Bien qu'invitée, la Douma refusa de se rendre, en mai 2001, à Vilnius où devait avoir lieu une réunion de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. On peut analyser, de même, la décision du Président Poutine de ne pas se rendre à Prague, en novembre 2002, pour protester contre la décision de l'OTAN de s'élargir aux trois États baltes.

[1] Cité par Margot Light, « Débats sur la politique étrangère russe et l'évolution de la doctrine, 1991-1999 », *La revue internationale et stratégique*, n°38, été 2000, p. 127.

b) L'ambiguïté de l'intégration des pays Baltes dans la doctrine de l'étranger proche de la Russie

L'extrême difficulté psychologique, politique, stratégique et même économique de la Russie de se séparer des territoires baltes l'avait amenée à considérer, en outre, qu'elle pouvait avoir des droits spéciaux sur l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères, Andreï Kozyrev, affirmait désormais que les principes de la diplomatie russes tournaient désormais autour de « trois cercles » : l'étranger proche, les approches européennes de la Russie et le reste du monde. Ces États du premier cercle étaient, en effet, devenus, pour elle, des pays étrangers avec lesquels les Russes considéraient avoir une proximité historique, culturelle, politique, sociale et économique suffisamment étroite pour ne pas les considérer comme de « vrais » étrangers. D'après Dmitri Trenin « *Au milieu des années 1990, les stratèges de Moscou avaient développé la thèse qui faisait de l'espace post-soviétique une zone d'intérêts sécuritaires légitimes pour la Russie. Les responsables politiques russes insistaient sur le caractère* exclusif *de leurs intérêts sécuritaires, attitude illustrée par l'idée d'une "ligne rouge" longeant les frontières imaginaires de l'ex-URSS* »[1]. Les pays Baltes, toutefois, constituaient pour Moscou « un cas à part » car si les anciennes républiques soviétiques, directement concernées par cette nouvelle doctrine, avaient toutes rejoints la CEI, Vilnius, Riga et Tallinn en quittant l'orbite soviétique les premières, avaient d'ores et déjà manifesté leur refus de participer à toute forme d'association avec la Russie. Or, si les États membres de la CEI furent incontestablement soumis à la doctrine de l'étranger proche, pour les États baltes, Moscou préféra maintenir manifestement une incertitude calculée.

Les deux principaux objectifs de la Russie dans l'application du concept d'étranger proche étaient, d'une part, de contrôler l'ancien territoire soviétique, et, d'autre part, proscrire aux « étrangers », c'est-à-dire aux États en dehors de l'ancienne Union soviétique, la possibilité de disposer d'une position stratégique sur ce territoire. Ainsi, le président de la commission des affaires internationales du parlement russe, Evgueni Ambartsoumov, affirmait dans un rapport de la commission que « *la Fédération de Russie* (devait) *fonder sa politique étrangère sur le principe* [à l'instar de la doctrine Monroe] *selon lequel tout l'espace géopolitique de l'ex-URSS fait partie de sa sphère d'intérêt. Elle doit obtenir que la communauté internationale comprenne et reconnaisse ses intérêts particuliers dans cet*

[1] Dmitri Trenin, « L'élargissement de l'OTAN vu de Moscou », *Politique étrangère*, n°2, printemps 2002, p. 385.

espace. La Russie doit également obtenir de la communauté internationale qu'elle reconnaisse le rôle qu'elle assure pour garantir la stabilité politique et militaire sur tout le territoire de l'ex-URSS » [1]. Présentée donc comme une variante russe de la doctrine Monroe, la doctrine de l'étranger proche s'inscrivait dans la continuité des doctrines de souveraineté limitée et du panslavisme[2].

En mars 1993, la Russie s'auto octroya le statut de « garant de la paix et de la stabilité dans l'ancienne URSS », lui permettant de soutenir que tout élargissement de l'OTAN dans cet espace (et donc aux pays Baltes) serait considéré comme un *casus belli*. D'après Alexis Kosyrev, la doctrine de l'étranger proche est « *un espace géopolitique* sui generis *unique dans lequel personne, sauf la Russie, peut apporter la paix* »[3]. Bien que dans le discours, il n'y eût aucune référence explicite quant à l'inclusion des pays Baltes dans la doctrine de l'étranger proche, leur candidature à l'OTAN était perçue comme une menace existentielle puisqu'elle signifiait l'intrusion de l'adversaire sempiternel sur des terres qui avaient appartenu à la Russie pendant des siècles.

Selon la doctrine militaire russe de 1993, par ailleurs, Moscou laissait présager que la problématique des relations interethniques en Lettonie et en Estonie pouvait être rangée parmi les menaces pour la sécurité de la Russie. Ainsi, le président Boris Eltsine le 31 décembre 1993, dans son message de nouvel an adressé à ses compatriotes « vivant en dehors de la Russie » affirmait que « *nous allons protéger vos intérêts et nos intérêts communs dans l'année à venir avec plus d'énergie et de façon plus décisive* »[4].

En 1994, on apprenait que la Russie envisageait de former un réseau de quelque trente trois bases militaires sur le fondement d'accords de défense bilatérale avec notamment la Lettonie. Les protestations lettones furent immédiates : « *Le gouvernement letton considère cette décision comme un assujettissement éhonté à la pression des cercles impérialistes réactionnaires russes. Il exige à nouveau le retrait sans condition de toutes les troupes et*

---

1 Cité par Jean-Christophe Romer, *Géopolitique de la Russie, op. cit.*, p. 56.

2 Jean-Christophe Romer, « La politique étrangère russe sous Boris Eltsine », *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 54.

3 Cité par Karsten Møller, « Russian Security Policy. In Search of a Major Power Identity », *Baltic Defence Review*, n° 3, vol. 2000, p. 69.

4 Rapporté dans « Estonie. Tallinn s'inquiète des déclarations de M. Eltsine sur ses compatriotes vivant hors de Russie », *Le Monde,* 5 janvier 1994.

personnels militaires russes illégalement stationnés sur le territoire letton »[1]. Ce projet faisait amèrement penser à l'année 1939 quand Staline avait « invité » chacun des trois États à accepter l'établissement de bases militaires soviétiques sur leur territoire[2]. Déjà l'année précédente, les pays Baltes avaient accueilli avec stupéfaction les propos du ministre russe des Affaires étrangères Andreï Kosyrev lorsque ce dernier « *rejeta l'idée d'une Russie se retirant complètement des* "zones d'influence traditionnelle qui se sont modifiées, ou si l'on veut, qui ont été acquises au cours des siècles" *et il proposa la solution permettant à la Russie de conserver, dans les zones de conflits, des bases militaires susceptibles d'être utilisées dans le cadre d'opérations de maintien de la paix* »[3].

Dans le document intitulé *La politique à long terme de la Russie à l'égard des États baltes* adopté en février 1997, le Kremlin insista sur la nécessité de promouvoir des relations de bon voisinage et de coopération avec chacun des États de la mer Baltique tout en réaffirmant la défense des droits des ressortissants russes. Si la Russie soulignait que le statut des russophones se trouvant dans les États baltes devait être amélioré, elle cessait de considérer l'aspect des minorités comme une donnée politique dans ses relations avec les pays Baltes. Ces derniers, par ailleurs, n'étaient plus considérés comme un bloc indivisible ; la Russie voulait établir un dialogue davantage bilatéral[4]. Elle souhaitait, en outre, intensifier sa coopération culturelle et économique avec chacun d'entre eux. Réaffirmant le caractère inacceptable de tout élargissement de l'OTAN aux pays Baltes, elle leur proposait des solutions alternatives (garanties de sécurité, développement des MDCS, etc.). Si les États baltes, néanmoins, devaient rejoindre l'OTAN, les relations russo-baltes allaient mécaniquement se dégrader ; « *l'adhésion des États baltes à l'OTAN serait un obstacle important entre la Russie et les États baltes. Elle aurait un impact négatif sur les chances de mise en place d'un modèle durable de coopération constructive dans la région. En outre, le maintien de leur indépendance vis-à-vis de tout bloc pourrait être le fondement de mesures communes concrètes et de nos initiatives unilatérales visant à diminuer les préoccupations, toujours vraies dans les États baltes, concernant la sécurité* »[5].

---

1 Cité dans *AFP*, 6 avril 1994. Moscou expliquera plus tard qu'il s'agissait d'une erreur « technique ». Il semblerait plutôt qu'un désaccord politique au sein de l'administration présidentielle ait été à l'origine de cette bévue.

2 Rolf Ekmanis, « Russia, the West and the Baltics », *Litanus*, vol. 41, n°4, 1995, p. 10.

3 Roy Allison, *Le maintien de la paix dans les États successeurs de l'Union soviétique*, Paris, Cahiers de Chaillot n°18, Institut d'Étude de Sécurité, novembre 1994, p. 38.

4 http://old.rian.ru/htmltext/french/actrus/1997/90210297.htm – dernière consultation 11 novembre 2004.

5 Cité par Olav Knudsen, *La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique, op. cit.,* p. 16.

Moscou essaya donc de donner une légitimité à sa politique de refus en avançant le prétexte « politico-légal » qu'aucune partie de l'ancien territoire soviétique ne pouvait adhérer à l'OTAN. Les autorités politiques russes ont, en fait, tout tenté, de la menace non déguisée assortie de contre-mesures aux propositions amicales et conciliatrices, pour convaincre l'OTAN qu'il ne serait pas très judicieux, voire dangereux, de s'élargir jusqu'à leurs portes. D'après la Conception de la sécurité nationale de la Fédération de Russie, du 6 janvier 2000, les États-Unis et d'autres États occidentaux seraient responsables d'un retour à une logique de blocs du fait de leur volonté d'élargir l'OTAN à l'Est et entendraient dominer le jeu mondial sans accorder aux institutions internationales, notamment le Conseil de sécurité des Nations unies, le rôle qui leur revient. Moscou revendique donc le droit de jouer un rôle de puissance régionale, dans un monde que les Russes veulent multipolaire. Le refus par la Russie de l'élargissement de l'OTAN est fondé sur le caractère inacceptable de l'installation de bases militaires étrangères à proximité immédiate de ses frontières, qui constituerait une menace pour sa sécurité, pour le processus de réduction des armements et la stabilité régionale. Réactivant un discours nationaliste aux visées intérieures, la Russie proclame, sans citer les États baltes, qu'elle pourrait envisager d'utiliser la force pour défendre ses intérêts nationaux en Europe.

Au fur et à mesure, les déclarations russes se voulaient, en fait, tantôt belliqueuses et intimidantes et tantôt rassurantes alors que la presse russe spéculait, de plus en plus, sur la nécessité d'une intervention militaire dans les trois anciennes républiques soviétiques. En avril 1996, un analyste militaire de l'institut russe d'études de défense affirmait que « *des troupes russes envahiraient immédiatement l'Estonie si celle-ci devenait membre de l'OTAN et qu'aucun pays occidental ne viendrait à son secours en raison d'un risque d'une attaque de missiles russes sur les pays occidentaux. Un nouveau gouvernement serait alors établi à Tallinn qui garantirait la non participation de l'Estonie à des alliances militaires hostiles à la Russie* »[1]. Le 23 mai de la même année un rapport intitulé *L'Union soviétique renaîtra-t-elle ? L'avenir de l'espace post-soviétique*, dirigé par Sergueï Karaganov, un ancien conseiller de Gorbatchev et d'Eltsine et commandé par le *think tank* Conseil de politique étrangère et de défense (SVOP) de Moscou, recommandait une action militaire si les trois États baltes

[1] Cité par Thomas Lane, « The Baltic States, the Enlargement of NATO and Russia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 28, n°4, hiver 1997, p. 304.

devaient rejoindre l'OTAN[1]. Durant l'automne, un autre rapport intitulé, quant à lui, *Une doctrine de sécurité nationale alternative* assuré par le stratégiste de l'Institut des États-Unis et du Canada, Anton Surikov, et secrètement commandé par le ministre russe de la Défense, Pavel Gratchev, appelait « *à l'installation d'armes nucléaires en Biélorussie, à positionner des troupes dans les pays Baltes s'ils veulent rejoindre l'OTAN* »[2]. D'après Anton Surikov, les capacités baltes de défense sont « *très basses, pratiquement nulles* » et estimait que les pays occidentaux s'abstiendraient de tout soutien militaire de peur d'un conflit généralisé avec la Russie[3]. Dans un entretien accordé au quotidien estonien *Postimees*, il avertissait les Estoniens que leur adhésion à l'OTAN « *pousserait nos armes nucléaires aussi près que possible de l'OTAN, créant ainsi "un nouveau rideau nucléaire politico-militaire"* »[4].

Un sondage effectué en même temps auprès de la population russe montrait que 93 % des personnes interrogées dans six grandes villes russes soutiendraient une attaque militaire de la Russie si l'Estonie rejoignait l'Alliance atlantique[5]. Le ministre russe des Affaires étrangères Evgueni Primakov affirmait que l'élargissement de l'OTAN allait contribuer à aggraver la situation géopolitique de la Russie en pénétrant dans une région traditionnelle de pouvoir et d'influence de la Russie. Lors d'une conférence de presse faite au siège de l'OTAN en décembre 1996, il soulignait que « *nous* [les Russes] *sommes généralement contre l'élargissement de l'OTAN et notre opposition s'appuie sur la conviction ferme que l'élargissement de l'OTAN apportera la création de nouvelles lignes de séparation en Europe* »[6].

S'il est certain que la stratégie russe visant à discréditer l'Estonie et la Lettonie, non seulement en Russie, mais aussi au sein de l'UE ou de l'OSCE, fut un facteur déterminant dans la mise en place d'une législation plus libérale dans ces deux pays, en entretenant chez eux le

---

1 Voir Scott Parish, « Will the Soviet Union Be Reborn ? », *Transition*, vol. 2, n°15, 25 juillet 1996, pp. 32-35.

2 Cité par Yarovlav Bilinsky, *Endgame in NATO's Enlargement. The Baltic States and Ukraine*, Londres, Praeger Publishers, 1999, p. 11.

3 Anonyme, « Baltic Security : Two Think Tank Views », *Monitor*, vol. 2, n°87, 3 mai 1996. (http://www.jamestown.org/publications_details.php?search=1&volume_id=20&issue_id=1059&article_id=9828 – dernière consultation 20 décembre 2005).

4 Marko Mihkelson, « Vene väed tungivad kohe Eestisse, kui Eesti liitub NATOga », "Postimehe" intervjuu Vene sõjandusanalüütiku Anton Surikoviga [« L'armée russe attaque tout de suite l'Estonie, si l'Estonie adhère à l'OTAN », Entretien du "Postimees" avec l'expert de stratégie russe Anton Surikov], *Postimees*, 27 avril 1996.

5 Marju Lauristin *et al.* (dir.), *Return to the Western World. Cultural and Political Perspectives on the Estonian post-communist Transition*, Tartu, Tartu University Press, 1997, p. 138.

6 Toomas Mattson/Erkki Bahovski, « Eesti ei püri NATOsse hirmust Venemaa ees », [« L'Estonie n'aspire pas à l'OTAN par crainte de la Russie »], *Postimees*, 12 décembre 1996.

sentiment que la Russie était toujours atteinte, selon l'expression d'Isabelle Facon, du syndrome du « *grand frère* »[1] ; Moscou laissait ainsi la désagréable impression, chez les Baltes, que leur souveraineté n'était qu'une parenthèse. Telle qu'elle était perçue par ces derniers, la doctrine de l'étranger proche signifiaient qu'ils étaient « *temporairement à l'étranger* »[2], soit la négation de leur indépendance et de leur souveraineté. Les raisons qui motivaient l'engagement atlantique des trois États baltes étaient exactement les mêmes que ceux qui y faisaient obstacle : la Russie. Pour lever cette hypothèque, l'unique solution qui se présentait à eux était leur adhésion à l'OTAN. La Russie, de son côté, soutenait qu'elle n'avait aucune intention prédatrice contre les pays Baltes alors que l'OTAN, elle, n'avait pas forcément les mêmes intentions pacifiques qu'elle. En septembre 2001, on pouvait ainsi lire dans la revue *The Economist* que la *« cause des Baltes est aidée par une Russie plutôt maladroite. Le Kremlin affirme en même temps qu'il ne représente aucune menace pour les pays Baltes (l'adhésion à l'OTAN n'est donc pas nécessaire) et que ses intérêts particuliers dans la région (...) doivent être respectés (une adhésion à l'OTAN serait un affront). Un respect imposé et une influence superflue sont la base même de la menace contre laquelle les Baltes recherchent la protection de l'OTAN* »[3]. Alors que la stratégie de puissance et d'influence de Moscou fonctionnait tant bien que mal dans l'espace de l'ancienne URSS, dans les pays Baltes, elle a eu l'effet inverse : plus la Russie exerçait des pressions sur ces derniers, plus ces derniers cherchaient à s'ancrer à l'Ouest, devenant ainsi « l'arroseur arrosé ». Ainsi, en affirmant ostensiblement sa volonté de puissance, elle a donc conforté les pays Baltes dans leur démarche de protection auprès de l'OTAN, d'autant que Moscou n'hésitait pas à intimider ces derniers en organisant des manœuvres militaires près des côtés baltes. Ainsi, en mars 1999, l'opération « Airbridge-99 » rassemblait plus d'une centaine d'avions et quelque 12 000 soldats, venant notamment du district de Leningrad et du Groupe stratégique opérationnel de la Baltique. En juin, juillet et août, elle organisait les plus importantes manœuvres stratégiques depuis la fin de la Guerre froide. Dans le cadre de ces manœuvres « Occident-99 » (attaque d'un « agresseur occidental » contre le territoire de la région spéciale de Kaliningrad et contre la Biélorussie), on simula la manœuvre de lancement de missiles de croisière sur le territoire des États-Unis[4]. Cela faisait plus de dix ans que des bombardiers

---

1 Isabelle Facon, « La Russie, l'OTAN et l'avenir de la sécurité en Europe », *op. cit.,* p. 296.

2 Riina Ruth Kionka, *op. cit.,* p. 103.

3 « Knocking at the clubhouse door », *The Economist*, 30 août 2001.

4 Selon le scénario, alors que les forces russes étaient incapables de tenir plus de trois jours, l'option de l'installation d'armes nucléaires tactiques apparaissait convaincante. Ce n'est probablement pas un hasard si le *Washington Times* révéla d'une pseudo installation d'armes nucléaires tactiques à Kaliningrad seulement deux ans plus tard.

soviétiques, puis russes, n'étaient plus venus dans cette région. À la frontière norvégienne, au même moment, deux bombardiers Tu-160 répétaient la manœuvre de lancement de missiles de croisière sur le territoire de l'Europe continentale et concomitamment, elle organisait des manœuvres terrestres et navales près des frontières estonienne et lettone. La Flotte russe de la mer Baltique, au début du mois d'août, annonça que cinq dragueurs de mines étaient déployés et que s'ensuivrait, à partir du 16 du même mois, une sortie « phénoménale », selon le vocabulaire du Kremlin, de nombreux navires de guerre.

La stratégie russe de démonstration de son outil militaire couplée à une politique d'intimidation, comme le survol illégal de l'espace aérien balte, des incursions dans leurs eaux territoriales, un soutien ostentatoire aux populations russophones, et même des sanctions économiques, comme ce fut le cas en Lettonie[1], se transforma en un cercle vicieux qui, d'après Anne de Tinguy, était « *Un phénomène de "réactions en chaîne"* [qui] *a contribué à la montée des tensions interétatiques : lorsque la Russie proteste contre la violation des droits de l'homme ou le désir des pays Baltes d'adhérer à l'OTAN, ceux-ci dénoncent des preuves supplémentaires de la volonté de la Russie de les retenir dans sa sphère d'influence et de la menace que leur grand voisin représente pour eux, concluant à la nécessité où ils sont d'intégrer l'OTAN, déclarations à leur tour dénoncées par la Russie, et ainsi de suite* »[2]. Cette stratégie s'est ainsi révélée très contreproductive car elle a légitimé le discours balte sur la nécessité urgente d'adhérer à l'OTAN. La stratégie russe s'est donc retournée contre elle ; son discours virulent contre les violations des populations russophones par les Baltes, les menaces constantes d'invasion, le refus de régler les contentieux territoriaux, les pressions et les boycotts économiques ont, en fait, intensifié les soupçons des Baltes, quant à la fidélité de leurs populations russophones, accru leur désir d'OTAN et inquiété les capitales occidentales.

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en Russie semble avoir marqué une amorce de conversion dans la vision russe de l'élargissement de l'OTAN. Percevant le caractère inéluctable d'un tel élargissement, l'administration Poutine estimait qu'il était davantage dans l'intérêt de la Russie de s'acclimater à l'idée d'une OTAN élargie, en obtenant le plus possible

---

[1] Au printemps 1998, la police avait *manu militari* mis fin à une manifestation de retraités, principalement russophones. Les médias et hommes politiques russes avaient alors commencé une violente campagne visant à dénoncer la Lettonie. Le Kremlin décida alors de « punir » la Lettonie par des sanctions économiques. Voir Sophie Shihab, « La Russie annonce des sanctions économiques contre la Lettonie », *Le Monde*, 10 avril 1998. Ces sanctions, ironiquement, eurent pour conséquence de réduire la dépendance économique de la Lettonie avec la Russie.

[2] Anne de Tinguy, *La grande migration …, op. cit.*, p. 471.

de garanties de la part de cette dernière, plutôt que de poursuivre la politique de Boris Eltsine, jugée comme stérile.

2) Les pays occidentaux à la recherche de solutions alternatives

Les débats qui animaient les membres de l'Alliance atlantique sur ceux qui allaient adhérer les premiers dans l'organisation révélèrent très vite le manque flagrant d'enthousiasme des pays occidentaux de voir les pays Baltes rentrer parmi les premiers dans l'OTAN. Excepté le Danemark – le « champion » de la cause balte –, et l'Islande – à son échelle – aucun pays de l'Alliance atlantique n'était effectivement très exalté à l'idée de voir les pays Baltes adhérer à l'OTAN. La question de leur intégration dans l'OTAN, en effet, constituait, pour les pays occidentaux un cas résolument à part, ou du moins, incomparable avec les autres pays candidats : anciennes républiques soviétiques (contrairement aux autres postulants), elles partagent une frontière avec la Russie, elles manquent de profondeur stratégique, elles ont une population structurellement instable, etc., bref, autant d'arguments plaidant en leur défaveur. Ronald Asmus et Robert Nurick, dans leur étude entreprise dans le cadre de la Rand, retinrent deux solutions à la fois complémentaires et alternatives qui devaient s'imposer alors aux Américains : d'une part, accentuer l'aide aux pays Baltes, via les pays nordiques, et, d'autre part, « inviter » l'UE à s'élargir aux pays non retenus dans la première vague d'élargissement à l'OTAN.

a) Les débats sur la pertinence de l'élargissement de l'OTAN aux pays Baltes

Les nombreux ouvrages et articles, consacrés aux pays Baltes, qui portaient le plus souvent sur leur ambition d'adhérer à l'OTAN, tendaient à refléter plus généralement une interrogation non pas sur la légitimité mais plutôt sur la pertinence de leur candidature, Moscou n'ayant jamais caché sa profonde hostilité à un tel scénario : allait-on sacrifier des relations déjà précaires avec la Russie sur l'autel de la sécurité balte ? Pour les Occidentaux, la perspective de voir les États baltes, s'ils devaient adhérer à l'OTAN, se transformer en pays tampons entre l'Alliance atlantique et la Russie impliquait un calcul difficile, celui de s'engager militairement pour leur défense, au regard d'un coût qui s'avérerait important : le jeu en valait-il la chandelle ? La réponse, pour les Occidentaux, était d'autant plus importante que les Russes soulignèrent à plusieurs reprises que la coopération avec l'OTAN et les États-Unis serait mécaniquement remise en cause si les pays Baltes étaient amenés à adhérer à

l'Alliance, la crainte à l'Ouest étant que Moscou ne ratifie pas le traité START II et se retire du Traité FCE[1].

Ainsi, les atlantistes, autant les plus « conservateurs » que les plus « réalistes », furent amenés à exprimer des doutes sur la pertinence d'un élargissement de l'OTAN aux États baltes. Tandis que les premiers ne souhaitaient pas faire de l'OTAN une sorte d'ONU européenne, dans laquelle les États-Unis auraient une influence moindre – une étude faite dans le cadre du *think tank* américain *Heritage Fondation* estimait ainsi que « *les États-Unis n'ont pas la capacité ou la volonté d'offrir des garanties de sécurité "blindées"* [iron-clad security guarantees] » aux États baltes[2] –, les seconds soulignaient que si les États baltes devaient adhérer à l'OTAN alors la crédibilité des garanties de sécurité collective de l'Alliance atlantique risquaient de se diluer ; ainsi d'après Edward Luttwak du *Center for Strategic and International Studies*, « *les Baltes sont indéfendables et si demain les Russes veulent les laminer, ils pourraient* [le faire]. (…) *si les Baltes sont autorisés à rejoindre* [l'OTAN]*, alors l'OTAN cesse d'être une vraie alliance qui peut fournir de la sécurité à ses membres. Dans ce cas, l'ironie* [du sort] *est qu'en insistant pour rejoindre l'OTAN, les Baltes l'auront démolie* »[3]. Selon Dan Reiter, l'élargissement de l'OTAN minerait la crédibilité de ses engagements. Il serait hautement improbable, en outre, que la population américaine soutienne un déploiement de troupes américaines dans les pays de l'Est au cas où ceux-ci étaient attaqués par la Russie[4]. Le soviétologue et concepteur de la stratégie de l'*endiguement*, George Kennan, de son côté, avait affirmé que l'élargissement de l'OTAN intervenait à un moment particulièrement inopportun alors que la Russie connaissait une période d'instabilité et avait exposé les possibles conséquences qu'engendrerait, plus généralement, l'élargissement dans les relations avec Moscou[5] : « *Élargir l'OTAN serait l'erreur la plus malheureuse de la politique américaine dans toute la période l'après-Guerre froide. Il se peut qu'une telle décision embrase des tendances nationalistes, anti-occidentales et militaires dans l'opinion russe ; ait un effet inverse au développement de la démocratie russe ; restaure l'atmosphère de la*

---

1 Thomas L. Friedman, « The Grand Bargain », *New York Times*, 22 janvier 1999.

2 Kim Holmes/Thomas Moore, *Restoring American Leadership* : *A US Foreign and Defense Policy Blueprint*, Washington D.C, 1996, p. 25. Cité par Stuart Kaufman, « The Baltic States in Post-Cold War U.S. Strategy », *in* Birthe Hansen/Bertel Heurlin (dir.), *op. cit.,* p. 53.

3 Cité par James Kitfield, « Knockin' on NATO's Door », *The National Journal*, vol. 30, n°40, 3 octobre 1998, p. 2306.

4 Dan Reiter, « Why NATO Enlargement Does not Spread Democracy ? », *International Security,* vol. 25, n°4, printemps 2001, p. 47.

5 Détail cocasse pour le souligner, George Kennan fait partie des pionniers de l'« École de Riga », nom attribué aux Soviétologues américains « réalistes » du début de la Guerre froide anciennement diplomates et espions sévissant notamment dans la capitale lettone durant l'entre-deux-guerres.

Guerre froide aux relations Est-Ouest et pousse la politique étrangère russe dans des directions qui ne soient décidément pas de notre goût. Et, enfin, il se pourrait que cela rende plus difficile, voire impossible, de s'assurer de la ratification par la Douma russe de l'accord START II et de parvenir à d'autres réductions d'armements nucléaires (…) *Et c'est doublement malheureux considérant le manque total de nécessité pour cette démarche. Pourquoi, avec toutes les possibilités pleines d'espérance engendrées avec la fin de la Guerre froide, les relations Est-Ouest devraient-elles être basées sur la question de qui devrait être allié avec qui et, implicitement, contre qui dans un conflit militaire futur improbable et totalement fantaisiste* »[1]. Selon l'expert américain, Michael Mandelbaum, « *l'élargissement de l'OTAN est le Titanic de la politique étrangère américaine et l'iceberg à cause duquel il va couler est l'adhésion balte* »[2]. Henry Kissinger estimait pareillement que l'on risquait une nouvelle guerre froide si l'OTAN devait s'élargir dans les zones voisines de la Russie, surtout dans celles où elle a des intérêts, comme dans les pays Baltes ; ceux-ci sont « *sous la pression permanente de la Russie* » bien qu'ils n'appartiennent pas à la zone économique mise en place par la Russie avec les anciennes républiques soviétiques ; « *si le renforcement de la Russie, en conséquence des réformes, conduit à une expansion territoriale, ce que craignent ses voisins , le désir russe de dominer provoquera tôt ou tard une nouvelle guerre froide* »[3]. Quant à l'ultra-droitier américain Patrick Buchanan, il alla jusqu'à affirmer qu'un élargissement de l'OTAN aux États baltes serait équivalent si la Russie « *invitait Cuba au sein du Pacte de Varsovie* [sic !], *contractait des garanties de sécurité avec Panama et coupait le commerce pétrolier des États-Unis avec le Mexique* »[4].

Ronald Asmus et Robert Nurick synthétisèrent les appréhensions occidentales en identifiant cinq raisons[5]. Les pays Baltes, tout d'abord, ont un intérêt stratégique limité pour la sécurité et la stabilité de l'Europe. Les Occidentaux, en outre, se doivent de « ménager » les sensibilités de la Russie, pays qui voit encore dans la rive orientale de la mer Baltique un « morceau de son ancien empire » très important pour sa sécurité. L'Alliance, par ailleurs, est peu disposée à faire entrer dans son organisation des pays qui connaissent des problèmes de minorité aussi saillants, à un moment où le « *Concept de sécurité national russe fait de la*

---

1 George Kennan, « A Fateful Error », *The New York Time*s, 5 février 1997.

2 Cité par Helle Bering, « Many are called ; But Who Will be chosen for NATO Membership », *The Washington Times,* 2 mai 2001.

3 Henry Kissinger, « Mission to Moscow. Clinton must lay the groundwork for a new relationship with Russia », *The Washington Post*, 15 mai 2000.

4 Patrick Buchanan, « Washington Shouldn't Be Antagonizing Moscow, A Natural Ally », *International Herald Tribune*, 12 avril 2001.

5 Ronald Asmus/Robert Nurick, *op. cit.,* p. 124.

protection des minorités russes au-delà des frontières une priorité ». Enfin, outre la problématique de Kaliningrad, les pays Baltes ont l'énorme inconvénient d'être très difficilement défendables. En effet, d'après de nombreux analystes occidentaux, même si les Baltes adhéraient à l'OTAN, celle-ci aurait beaucoup de difficultés à venir les secourir. La petitesse des armées baltes ne leur permet pas *a priori* de troquer de l'espace contre du temps, ce qui signifie qu'en cas d'attaque, les forces de l'Alliance atlantique devront très rapidement, et en grand nombre, se déployer sur le territoire balte. Elles devront aussi nécessairement sécuriser leurs voies de ravitaillement et les défendre contre l'aviation russe, ce qui implique une « neutralisation » de la Flotte russe de la Baltique. Par ailleurs, les forces aériennes de l'Alliance devront impérativement s'assurer de la maîtrise des cieux du littoral balte, mais aussi plus loin en Russie. Il est évident que si la Suède et surtout la Finlande autorisaient les forces de l'Alliance atlantique à transiter par leur territoire, l'OTAN gagnerait une profondeur stratégique indéniable.

D'une façon plus générale, après le premier élargissement et la révision du Concept stratégique, les analystes occidentaux se demandaient si l'Alliance pouvait être capable d'assumer une profondeur stratégique qu'elle n'avait jamais eue. Bruno Tertrais rapporte que lors de la ratification américaine du premier élargissement à l'Est « *comme on l'a beaucoup dit outre-Atlantique* (…) "la seule manière de défendre les pays Baltes, c'est avec des armes nucléaires". *Le dilemme serait alors d'en accepter toutes les conséquences et de recréer, de ce fait, un espace stratégique instable avec un risque d'escalade rapide en cas de crise (et donc* in fine *d'abaisser le seuil nucléaire), soit d'opter pour une dévalorisation ouverte de l'article 5 en faisant résolument de l'Alliance un instrument de coopération et de sécurité collective, c'est-à-dire d'échanger en quelque sorte de "l'intensité pour de l'espace"* »[1]. Les États-Unis ne pouvaient pas s'engager sur la base de l'article 5 afin de garantir la sécurité des pays Baltes, tant les possibilités de les défendre conventionnellement étaient limitées. Même le ministre anglais de la Défense Douglas Hurd se demandait en avril 1996 : « *est-il vraiment crédible que les États-Unis ou la Grande-Bretagne se chargent de défendre l'Estonie si cela se devait se faire seulement au moyen d'armes nucléaires ?* »[2].

[1] Bruno Tertrais, « L'OTAN, existera-t-elle encore en 2009 ? », *La Revue internationale et stratégique*, n°32, hiver 1998-1999, p. 122.
[2] Douglas Hurd, *Alistar Buchan Memorial Lecture*, IISS, Londres, 28 mars 1996.

Faisant écho à ceux qui s'estimaient perplexes face à la candidature des Baltes, Jacques Beltran résumait leurs arguments dans les termes suivants ; « *Il n'est pas du tout évident que la garantie de sécurité offerte par l'OTAN au titre de l'article 5 soit adaptée à la situation géostratégique des États baltes. La garantie de sécurité ne servirait pas à grand-chose si la Russie tentait de déstabiliser les trois républiques en s'appuyant sur les minorités russophones ou sur leur dépendance économique. Quelle serait l'utilité d'un envoi massif de troupes et de matériels en cas de revendications indépendantistes attisées par Moscou ou de blocus énergétique pesant sur les économies baltes ?* (…). *Quant à une hypothétique invasion des trois républiques par les troupes russes, outre le fait qu'elle semble extrêmement improbable, il est bien difficile d'imaginer quel "allié" occidental serait prêt à mourir pour Tallinn, Riga ou Vilnius. Défendre les États baltes contre Moscou nécessiterait de faire appel à la dissuasion nucléaire, stratégie qui risquerait fort bien de perdre toute sa crédibilité, tant l'écart entre la fin et les moyens serait considérable* »[1]. De même, d'après le journaliste du *Financial Times* Quentin Peel, « *Il est extrêmement difficile d'imaginer comment le Congrès américain pourrait envisager une guerre nucléaire pour protéger de si petits pays ne faisant partie d'aucune définition concevable des intérêts américains* »[2].

Les experts stratégiques occidentaux étaient effectivement persuadés que l'Alliance ne devait pas s'aventurer à donner des garanties à des États indéfendables. Ainsi, décrivant l'Estonie, des experts du CRS (*Congressional Research Service*, un service dépendant du Congrès américain) notaient : « *Quelques fonctionnaires au département de la défense et à l'OTAN croient que la position géographique de l'Estonie exclut toute possibilité de défense par les forces conventionnelles. Puisqu'il est peu probable que les membres de l'OTAN souhaiteraient assurer la protection d'un pays uniquement par une garantie nucléaire, ils croient que l'adhésion de l'Estonie est peu probable à moins que les relations de l'Alliance avec la Russie s'améliorent spectaculairement* »[3]. Certes, si certains parlementaires américains avaient pris fait et cause en faveur de la candidature des pays Baltes (peu de temps avant le Sommet de Washington, sept membres de la Chambre des Représentants avaient ainsi présenté une résolution demandant l'admission des trois États baltes dans l'OTAN[4]),

---

1 Jacques Beltran, « Sécurité européenne et sécurité des États baltes : les vertus de l'ambiguïté stratégique », *Politique étrangère*, n°1, hiver 2000, pp. 39-40.

2 Quentin Peel, « A Fresh Look at Enlarging NATO », *Financial Times*, 25 juin 2001.

3 Steven Woehrel/Julie Kim/Carl Ek, *NATO Applicant States : A Status Report,* CRS Report to Congress, Updated February 7, 2000, (http://www.fas.org/man/crs/Crs_nato.htm – dernière consultation 19 janvier 2005).

4 Ryan Hendrickson, « NATO's Open Door Policy and the Next Round of Enlargement », *Parameters*, vol. 30, n°4, hiver 2000-01, p. 59.

d'autres, au contraire, s'inquiétaient d'un tel élargissement. Le sénateur Bingaman identifiait un sujet de préoccupation important : « *Quand nous considérons l'extension indéfinie de nos engagements militaires, nous devons garder à l'esprit le caractère limité des ressources que nous pouvons consacrer à notre défense, je me demande jusqu'à quel point nous sommes prêts à consacrer ces ressources de défense limitées aux engagements toujours plus larges de l'OTAN, au détriment de nos autres priorités de défense, tels que la modernisation des forces, la capacité de réaction, les investissements nécessaires à la préservation de notre avance technologique* »[1].

Les arguments baltes en faveur de leur candidature à l'OTAN ne manquaient pas. Lorsque les opposants à leur entrée dans l'Alliance mettaient en avant le fait que la défense de leur pays serait extrêmement difficile, ils rétorquaient que leur situation n'était pas si différente de celle de Berlin-Ouest pendant la Guerre froide. C'était d'ailleurs l'argument du diplomate letton Valdis Krastins dans un article paru dans l'*International Herald Tribune*, suite au discours de Douglas Hurd dans lequel il mettait en doute la capacité américaine et anglaise à défendre les pays Baltes au moyen d'armes nucléaires[2]. Par ailleurs, lorsqu'on leur faisait savoir que les États-Unis ne risqueraient pas un conflit nucléaire avec la Russie juste pour les défendre, ils répondaient que ni Washington, ni Londres ou Paris, n'iraient risquer un conflit nucléaire pour défendre la Turquie si celle-ci était attaquée[3]. Zbigniew Brzezinski remarquait d'ailleurs qu'il existait une différence fondamentale entre défense et protection ; « *Durant la Guerre froide, Copenhague et Berlin n'étaient pas défendables dans un sens strictement militaire. L'Union soviétique fut dissuadée de toute agression militaire* [car elle savait] *qu'une action militaire contre Copenhague et Berlin entraînerait une réponse militaire à grande échelle de l'Ouest.* [La question de savoir si] *l'OTAN pourrait défendre les pays Baltes, dans un sens strictement militaire, est moins importante que la démonstration de toute action russe d'utiliser la force dans les pays Baltes ce qui entraînerait une réponse forte de l'OTAN* (…) *cela pourrait servir à dissuader la Russie de toute action militaire contre les États baltes* »[4].

---

1 Cité par Paul Gallis, « Le Congrès des États-Unis et les missions de l'OTAN », *La Revue internationale et stratégique*, n°32, hiver 1998-1999, p. 105.

2 Valdis Krastins, « Will They Sacrifice the Baltic Peoples Again ? », *International Herald Tribune*, 6 décembre 1996.

3 Cette réponse nous fut avancée à plusieurs reprises lors de nos entretiens.

4 Zbigniew Brzezinski (dir.), *U.S Policy toward North-eastern Europe*, New York, Council of Foreign Relations, 1999, p. 25.

b) Vers une solution transitoire : la Charte américano-balte

Poursuivant leurs argumentaires, les deux analystes de la Rand estimaient qu'il était impératif pour les Occidentaux, et en premier lieu les États-Unis, d'adopter une stratégie spécifique pour les pays Baltes[1]. « *En premier, l'Ouest doit rassurer les pays Baltes et les protéger du "syndrome coréen" – la crainte que beaucoup ont dans la région que la politique d'élargissement de l'OTAN qui exclurait les pays Baltes serait analysée par Moscou comme une invitation à prendre des mesures coercitives contre ces pays* (…) *Si l'élargissement de l'OTAN stabilise l'Europe centrale et orientale mais déstabilise la région baltique, cela sera analysé comme un succès* ». Le deuxième argument sur lequel insistaient les deux analystes avait trait aux répercussions sur les équilibres stratégiques en Europe septentrionale. Si l'Europe centrale a largement bénéficié de la fin de la Guerre froide en terme de réduction des menaces militaires conventionnelles, l'Europe septentrionale connaît un équilibre stratégique qui a peu changé, même depuis le début des années 1990. La seule modification concerne l'indépendance des pays Baltes. « *En termes stratégiques, l'indépendance balte est pour la Finlande et la Suède ce qu'est l'indépendance des pays d'Europe centrale et orientale pour l'Allemagne* ». Pour les pays nordiques, il était vital de préserver la profondeur stratégique qu'ils avaient gagnée ; si les pays Baltes n'adhérent pas à l'OTAN, ils seront alors « *dans une position vulnérable, les Russes réagiront véhémentement et leur sécurité* [celle des Nordiques] *sera alors érodée* ». Si élargissement de l'OTAN il y a, elle doit alors impérativement concerner les pays Baltes dans la première vague. L'élargissement de l'OTAN, par ailleurs, allait alimenter *de facto* les débats sur la pertinence du maintien de leur statut de pays neutres. Le troisième facteur concernait les répercussions de la question balte sur la vie politique interne américaine. « *Aucun président américain ne peut prendre la risque d'apparaître comme celui qui "a vendu" les pays Baltes et a ainsi contribué à créer un "nouveau Yalta" dans le contexte de l'élargissement* ». Le quatrième facteur était celui qui avait trait à l'absence de garanties de sécurité de l'UE. « *La sécurité est vue par certains pays européens comme la pierre d'achoppement – à ce qu'on dit, une raison convaincante pour expliquer que certains pays européens clefs croient que les États baltes ne devraient pas être qualifiés parmi les premiers pour adhérer à l'UE* ». Le dernier argument, enfin, concernait les relations des Russes avec l'Ouest. Si ces derniers n'étaient pas forcément opposés à ce que les Baltes adhérent à l'UE, ils l'étaient en ce qui concerne l'OTAN. L'adhésion des pays Baltes à

[1] Ronald Asmus/Robert Nurick, *op. cit.*, pp. 126-129.

l'OTAN « *a le potentiel d'endommager les relations russo-américaines et de nuire au "partenariat privilégié" entre l'OTAN et la Russie* ».

Reprenant l'esprit des conclusions de l'étude de Robert Nurick et de Ronald Asmus, l'administration Clinton lança le Plan d'action balte (*Baltic Action Plan*) durant l'automne 1996[1], solution transitoire qui démontrait l'extrême prudence de Washington[2]. Si l'objectif des États-Unis, avec ce plan, était d'ancrer, à l'instar des pays d'Europe centrale, les trois pays Baltes à l'Ouest, ils n'étaient manifestement pas prêts à les accueillir au sein de l'Alliance atlantique. Dans son ouvrage sur l'élargissement de l'OTAN, Ronald Asmus rapporte que lors de la présentation du *Baltic Action Plan* par William Perry à Copenhague, à l'occasion d'une conférence organisée par le ministre danois de la Défense Hans Hækkerup, le Secrétaire d'État aurait « vendu la mèche » en annonçant publiquement que les pays Baltes « *n'étaient pas prêts à assumer les responsabilités issues de l'article 5* »[3] tout en ajoutant que « *nous devions tous travailler afin de hâter le jour où ils seront prêts pour l'adhésion* »[4].

La nomination de Madeleine Albright à la tête de la diplomatie américaine lors du second mandat du Président Clinton, était vue par les pays candidats à l'Alliance atlantique, et surtout par les pays Baltes, comme un atout considérable. N'avait-elle pas dû quitter son pays natal, la Tchécoslovaquie, au moment de sa « libération » par l'Armée rouge ? D'après elle, le sort réservé aux pays Baltes, suite au Pacte Molotov-Ribbentrop, faisait partie des grandes injustices du XX^{ème} siècle[5]. Le choix fait, en outre, par Madeleine Albright de nommer Ronald Asmus à ses côtés devait inaugurer, de même, aux yeux des Baltes d'une évolution de la stratégie américaine. Toutefois, les déclarations prudentes de l'administration américaine, et surtout son discours soulignant la nécessité de prendre en considération les intérêts russes, étaient considérés par les capitales baltes comme, au mieux, de la naïveté et, au pire, comme

---

1 Peu de temps auparavant, le 28 juin 1996, les trois présidents baltes, après avoir envoyé le mois précédent une lettre au Président Clinton lui demandant d'affirmer publiquement son engagement de soutenir leur candidature à l'OTAN, rencontrèrent ce dernier à la Maison Blanche. Tout en leur réaffirmant le soutien sans faille des États-Unis, le Président Clinton s'avéra incapable de leur apporter des garanties concrètes quant à leur éventuelle adhésion à l'OTAN.

2 Le premier point traite des relations multilatérales entre les pays Baltes et les organisations européennes (OTAN, UE et OSCE), avec pour objectif d'améliorer la coordination entre eux. Le deuxième point appelle à une amélioration des relations entre les pays Baltes et la Russie, en soulignant notamment la nécessaire amélioration du sort des populations russophones. Le troisième point, enfin, propose une amélioration de l'assistance militaire et économique des États-Unis aux pays Baltes, en développant notamment les exercices militaires entre les troupes militaires américaines et le BaltBat.

3 Cité par Philip Shenon, « U.S. Says Baltic Nations "Not Ready" for NATO Membership », *The New York Times*, 28 septembre 1996.

4 Cité par Ronald Asmus, *Opening NATO's Door…, op. cit.*, p. 163.

5 *Ibid.* p. 229.

de l'inconscience, à un moment, en outre, où la presse balte faisait état d'un accord implicite entre la Russie et l'OTAN : Moscou ne signerait l'Acte fondateur que si l'OTAN s'engageait à ne pas s'élargir.

L'administration Clinton décida alors de renforcer l'engagement américain en faveur des trois pays Baltes. Madeleine Albright chargea Ronald Asmus de mettre au point une Charte de partenariat entre les États-Unis et les pays Baltes, avec pour mandat d'assurer à ces derniers l'engagement américain en leur faveur dans leur démarche de candidature dans les organisations européennes. Selon Ronald Asmus « *Notre philosophie était basée sur une métaphore que j'utilisais avec mes interlocuteurs baltes. Je leur disais qu'ils devaient achever le marathon afin d'adhérer à l'OTAN et que nous nous voyions comme leur entraîneur* »[1].

Les négociations débutèrent à la fin du mois de juin 1997, soit quelques jours avant le Sommet de Madrid ; celui-ci d'ailleurs consacra la première phase d'élargissement de l'OTAN à l'Est. La décision d'inviter uniquement la République tchèque, la Hongrie et la Pologne, bien que ressentie amèrement par les trois pays Baltes, n'en fut pas moins considérée comme un point favorable car l'OTAN, en même temps, leur donnait des assurances sur leur ambition pour rejoindre l'Alliance atlantique, le paragraphe 8 de la Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques stipulant que « *nous reconnaissons les progrès réalisés vers une stabilité et une coopération plus grandes par les États de la région de la Baltique qui aspirent également à devenir membres* »[2].

Ces assurances leur furent confirmées par la Charte américano-balte, signée le 16 janvier 1998[3], même si ce document ne contenait aucune disposition explicite relative à une quelconque sécurité de garantie[4]. Les Américains ne voulaient pas s'engager au cas où les États baltes feraient l'objet d'une agression armée, tout en souhaitant, néanmoins, assurer à ces derniers une stabilité politique et économique par des mesures concrètes de coopération, seules susceptibles, pour l'instant, de leur fournir la sécurité dont ils avaient besoin. La Charte se présentait donc comme une déclaration politique opportune et non contraignante pour les

---

1 *Ibid.,* p. 236.

2 *Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques publiée par les chefs d'État et de gouvernement***,** 8 juillet 1997. (http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081f.htm - dernière consultation 17 septembre 2005).

3 Document reproduit dans l'annexe n°21, p. 604.

4 C'est sans doute ce qui explique probablement que la Charte fut signée par les États-Unis seuls, et non par l'OTAN.

États-Unis dans laquelle Washington proclamait son soutien à l'indépendance, à la sécurité et à la prospérité des Baltes. Les Américains voulaient ménager les Russes tout en calmant les craintes des Baltes. La Charte avait donc vocation à traduire dans les faits cet exercice plutôt périlleux[1].

Alors que pour les Occidentaux, la Charte représentait un document qui devait permettre de faire patienter les Baltes ; pour ceux-ci, elle représentait un pas supplémentaire qui les rapprochait de l'appartenance, tant convoitée, à l'Alliance militaire occidentale, sans pour autant être dupes sur les garanties de sécurité. Dans les faits, la charte n'avait donc qu'une portée politique limitée, les seules mesures concrètes étant l'institutionnalisation de commissions de défense bilatérales et multilatérales entre les États-Unis et les États baltes[2]. Le texte stipulait que les signataires avaient pour objectif d'intégrer les trois États baltes aux institutions européennes et transatlantiques et indiquait que « *la sécurité de l'Europe ne sera pas complète si la sécurité individuelle de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie ne l'est pas* ». Mais, le texte se bornait à l'intention suivante : « *les États-Unis accueillent les aspirations et soutiennent les efforts de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie pour rejoindre l'OTAN. Ils affirment que chaque partenaire de l'OTAN peut devenir membre à mesure que chaque aspirant démontre sa capacité et sa volonté d'assumer les responsabilités et les obligations de membre et à mesure que l'OTAN détermine que l'inclusion de ces nations servira la stabilité européenne et les intérêts stratégiques de 1'Alliance* ». Rédigé en termes vagues, ce texte ne constituait pas une promesse concrète de la part des Américains et ne garantissait en rien la participation, à terme, des pays Baltes à l'OTAN. D'ailleurs, selon le porte-parole du département d'État américain, James Rubin, si les États-Unis soutenaient les aspirations des pays Baltes à rejoindre l'OTAN « *la Charte n'est pas une garantie de sécurité* [et] *n'engage pas les États-Unis à une adhésion des Baltes* »[3].

Washington réaffirmait dans le texte qu'aucun État non membre n'avait de droit de veto sur les décisions de l'Alliance et implicitement, que les prises de positions russes étaient

---

1 Edward Rhodes, « The American Vision of Baltic Security Architecture : Understanding the Northern Europe Initiative », *Baltic Defence Review*, n°4, 2000, p. 100.

2 La sécurité, la défense et les affaires économiques sont les sujets ordinairement traités. Les travaux de la Commission consistent à dresser un bilan de la coopération l'année précédente et de fixer un nouveau programme d'objectifs à atteindre dans ces domaines.

3 Cité par Sonia Winter, « NATO : US-Baltic Charter Supports Integration », *RFE/RL*, 13 janvier 1998.

donc sans effet sur le choix de l'élargissement[1]. Bien que la Charte prît en compte la Russie (« *les partenaires* [soulignaient] *leur intérêt au développement démocratique et stable de la Russie et* [soutenaient] *qu'une relation renforcée entre l'OTAN et la Russie* [était] *l'élément central de leur vision commune d'une Europe nouvelle et pacifique* »), le document, vu du Kremlin, se présentait comme une manifestation officielle de l'hostilité des États baltes à son égard et une tentative occidentale pour l'isoler davantage. Interrogé, à l'occasion du Sommet des chefs de gouvernement des États de la Baltique, sur la signature de la Charte, le Premier ministre russe déclarait, certes, qu'il s'agissait d'une « *affaire strictement intérieure* [aux États baltes] »[2]. Pourtant, la nervosité russe était palpable. Par ailleurs, lors de la première session[3] tenue à Riga, alors que Strob Talbott estimait que la Russie allait peu à peu se faire à l'idée que les trois pays Baltes allaient à terme adhérer à l'OTAN, le porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères annonçait derechef que « *la Russie n'était pas d'accord avec l'adhésion des Baltes à l'OTAN et que, si cela devait arriver, elle reverrait ses relations avec l'OTAN* »[4].

c) L'idée de ne retenir qu'un seul État balte dans le processus d'élargissement de l'OTAN

Dans la deuxième moitié de la décennie 1990, plusieurs indices laissaient présager que l'OTAN allait, à l'instar de l'UE[5], adopter une approche par vagues en acceptant uniquement, dans un premier temps, la seule adhésion de la Lituanie ce qui était plutôt contradictoire pour une organisation qui tendait à mettre les trois États baltes « dans un même panier ».

i) La seule Lituanie dans l'OTAN ?

Cherchant les solutions pour contourner la « problématique » du dossier balte, on estimait dans les capitales occidentales que l'invitation d'un seul des trois États – en l'occurrence la Lituanie – à rejoindre l'Alliance pouvait être la « moins mauvaise » des

1 D'ailleurs, lors du sommer américano-russe tenu à Helsinki en mars 1997, Boris Eltsine aurait demandé à Bill Clinton que ce dernier s'engage à ce que les pays Baltes ne puissent pas adhérer à l'OTAN, ce à quoi ce dernier aurait rétorqué que personne, et *a fortiori* la Russie, ne dispose d'un quelconque droit de veto.

2 Cité dans « Viktor Tchernomyrdine au sommet des chefs de Gouvernement des États de la Baltique », *Actualités russes*, 30 janvier 1998.

3 Les sessions ont un rythme annuel.

4 Cité par Arkady Moshes, *Turn of the Century* : *Russia Looks at the Baltic Sea Region,* Helsinki, UPI Working Papers, 12 (1998), Ulkopoliittinen instituutti, p. 16.

5 Comme nous le verrons plus loin, l'UE, en 1997, avait qualifié l'Estonie (mais pas les deux autres États baltes) pour faire partie de la première vague d'élargissement.

solutions. Ainsi, Zbigniew Brzezinski en se basant sur l'hypothèse qu'il serait plus judicieux de commencer par « le moins dur », avait émis l'idée d'inviter, à défaut des trois pays Baltes au même moment, seulement la Lituanie, unique État (avec la Slovénie) à se trouver hors de la « ligne rouge ». En se fondant sur la « jurisprudence » de l'UE qui n'avait pas hésité à sélectionner uniquement l'Estonie, Zbigniew Brzezinski notait que « *l'OTAN ne devait pas se sentir contrainte de considérer des États dans des groupes spéciaux* »[1] ; « *cela serait moins provoquant pour les Russes parce qu'elle* [la Lituanie] *ne connaît pas de problèmes ethniques et aussi parce que géographiquement elle est un peu éloignée* [de la Russie] (…) *Au cas où la Lituanie devait être le choix du Nord-ouest et étant donné la place avancée de l'Estonie dans les négociations avec l'UE, il serait aussi sage de faire des efforts pour faciliter l'entrée de la Lettonie dans l'OMC* [Organisation mondiale du Commerce] *et d'ouvrir un bureau d'information de l'OTAN à Riga* »[2].

Dans étude sur l'élargissement de l'OTAN entreprise en octobre 2001, dans le cadre de l'Institut d'Étude de Sécurité, le Britannique William Hopkinson conjecturait sur ceux qui allaient rejoindre l'Alliance dans les termes suivants : « *la combinaison intermédiaire la plus équilibrée serait la Slovénie, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie et la Lituanie. L'Estonie et la Lettonie conserveraient l'espoir d'adhérer assez rapidement à l'UE ; entre temps, il serait clairement apparu qu'il n'existe pas de blocage général à l'égard des États baltes* »[3]. Le schéma voyant la Lituanie adhérer à l'OTAN, l'Estonie à l'UE et la Lettonie isolée devant gérer seule la menace russe, se profilait. D'ailleurs, l'idée de désolidariser les trois États baltes en manifestant son « aval » à un élargissement de l'OTAN à la seule Lituanie séduisait de plus en plus Moscou ; « *Il est difficile de soutenir rationnellement qu'une adhésion lituanienne créerait une telle menace. Pour diverses raisons, comme la géographie et l'absence de question ethnique russe, et donc de polémique à ce sujet, l'admission de la seule Lituanie lors de la seconde vague d'élargissement pourrait constituer l'issue la moins mauvaise pour les "pragmatiques" de Moscou* »[4].

---

1 Zbigniew Brzezinski, « NATO : The Dilemmas of Expansion », *The National Interest*, automne 1998, pp. 16-17.

2 Jan de Weydanthal, « Brzezinski predicts "hard fight" for Lithuania in NATO entry bid », *Radio Free Europe*, 18 novembre 1998.

3 William Hopkinson, *Élargissement* : *une nouvelle OTAN*, Paris, Cahiers de Chaillot n°49, Institut d'Étude de Sécurité, octobre 2001, p. 102.

4 Dmitri Trenin, « L'élargissement de l'OTAN vu de Moscou », *op. cit.,* p. 385.

Le scénario prévoyant la Lituanie seule adhérer à l'OTAN commençait donc à faire son chemin. La parution d'un pré-rapport adopté par la comité politique de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN lors de sa session annuelle tenue à Berlin présentant la Slovénie, la Slovaquie et la Lituanie, comme les candidats les plus crédibles eut l'effet d'un électrochoc en Estonie et en Lettonie où l'on estimait que la solidarité entre les trois États baltes devait absolument l'emporter sur l'intérêt particulier de l'un des trois. D'après le politologue letton Atis Lejiņš, les arguments qui plaidaient pour la seule entrée de la Lituanie dans l'OTAN étaient déloyaux ; « *j'ai eu l'opportunité de discuter avec des hauts responsables de l'OTAN qui m'ont convaincu que la Pologne, la Hongrie et la République tchèque n'étaient pas prêtes à adhérer à l'OTAN en 1999. Ce fut une décision politique de les inviter (…) cela prit dix sept ans à l'Espagne pour être intéropérable. Militairement, la Lettonie est aussi forte que n'importe quel autre pays Balte. La Lituanie a davantage de compagnies d'infanteries mais rien qui pourrait dissuader une attaque russe. Eu égard à sa population plus petite (2,4 millions pour 3,7 millions en Lituanie), elle fournit une part plus que respectable de soldats professionnels dans les opérations de maintien de la paix dans les Balkans* »[1]. Si seule la Lituanie devait être invitée, la Russie aurait probablement été tentée « *d'accroître son pouvoir de contrainte sur l'un des deux pays afin de manifester son ressentiment après l'adhésion de la Lituanie à l'OTAN et sa forte opposition à ce que les autres pays Baltes rejoignent l'OTAN* »[2].

Il n'était, toutefois, pas certain que la Lettonie et l'Estonie auraient tenu ce genre de discours si le rapport avait nommé uniquement l'un ou et l'autre, et pas l'un ou les deux autres États baltes. Les symboles de la coopération entre les trois États baltes, en effet, ont toujours été mis en avant lorsqu'il fallait répondre aux volontés occidentales de pousser les trois États à coopérer, mais aucune vision politique commune ne s'est véritablement jamais dégagée, à l'exception peut-être de la Lettonie qui craignait de plus en plus d'être isolée du double élargissement. C'est manifestement dans ce sens que le Président letton Guntis Ulmanis, en 1997, avait déclaré qu'« *il n'existe aucune alternative possible à l'entrée des trois républiques sœurs dans l'OTAN* »[3].

---

1 Atis Lejiņš, « Will the Next Round of NATO Enlargement Split the Baltics ? », *Security Dialogue*, vol. 31, n°1, mars 2001, p. 124.

2 Charles M. Perry/Michael J. Sweeney/Andrew C. Winner, *Strategic Dynamics in the Nordic-Baltic Region. Implications for U.S. Policy*, Brassey's, Institute for Foreign Policy Analysis, 2000, p. 192.

3 Cité par Benoît Peltier, « Les Baltes rappellent qu'ils veulent entrer dans l'OTAN », *Le Monde*, 29 mai 1997.

ii) Un scénario reflétant un double paradoxe

Alors que l'on demandait aux trois États, en vue d'une adhésion simultanée, de travailler davantage en commun, on estimait paradoxalement, que la seule adhésion de la Lituanie était possible. D'un côté, les trois États étaient plus que réticents à collaborer alors que cette coopération stratégique était présentée par les capitales occidentales comme une condition *sine qua non* pour adhérer à l'Alliance et, d'un autre côté, la possibilité qu'un seul des trois États (la Lituanie) y adhère n'était pas écartée alors que les deux recalés (l'Estonie et la Lettonie) mettaient en avant la nécessaire solidarité balte. On se retrouvait donc devant un paradoxe insoluble qui ne faisait que nourrir la perception chez ceux qui plaidaient autant pour le principe de différentiation que pour celui de l'uniformité qu'ils avaient raison.

Effectivement, si coopération il y eut, ce fut indéniablement sous la pression occidentale. Il semble ainsi qu'ils ne prirent conscience que tardivement de ce que l'on pensait, dans l'appareil militaire de l'Alliance, que les Baltes ne se coordonnaient pas suffisamment dans leur démarche d'adhésion à l'OTAN. Ainsi, par exemple, tant à Washington qu'à Bruxelles, on estimait ainsi qu'ils avaient manqué une occasion dans l'établissement de leur Plan d'Action pour l'Adhésion (PAA) respectif[1].

Lorsqu'elle eut à se positionner sur son éventuel élargissement, l'OTAN fit des États baltes un cas résolument à part dans la mesure où elle les « invita » à approfondir leur coopération, condition apparaissant presque *sine qua non*, à leur éventuelle qualification pour entrer dans l'Alliance atlantique. Or, cette exigence fut acceptée quasiment à contrecœur par les États baltes, tant ils craignaient qu'on puisse leur imposer des choix à l'adhésion à l'OTAN. En fait, dès 1994, chacun des trois États baltes, en se pliant aux vœux occidentaux, allait coopérer avec les deux autres mais, en même temps, faisait aussi son maximum pour affirmer ses particularités, le tout afin de « séduire » l'OTAN. Ils partaient, en fait, du principe que si leur objectif d'adhésion était identique et leur concept de défense plus ou moins analogue, leurs moyens budgétaires entraîneraient *de facto* une planification propre à chacun d'entre eux. Leurs ressources étant limitées particulièrement dans le domaine des dépenses militaires, dans la logique des trois États, il n'y aurait aucune plus-value significative s'ils devaient

[1] Le Plan d'action pour l'adhésion (PAA) est destiné à aider dans leurs préparatifs les pays qui souhaitent entrer dans l'Alliance, en leur permettant d'obtenir conseils, aide et soutien pratique sur tous les aspects de l'adhésion à l'OTAN.

mettre en commun leurs armements. En terme de coûts/avantages, il valait mieux une orientation stratégique vers l'extérieur plutôt qu'une intégration régionale[1]. D'ailleurs, même le Baltbat[2], supposé être la vitrine opérationnelle de la coopération stratégique entre les trois États, n'avait quasiment eu aucun impact sur les capacités de défense nationale.

La contradiction entre la position de l'OTAN et celle des pays Baltes reflétait, en fait, leur extrême difficulté à répondre au dilemme suivant : fallait-il approfondir la coopération balte, voire créer une sorte de Pacte baltique entre les trois États, et par là même faciliter leur interopérabilité avec les structures atlantiques, au risque qu'une telle option reporte *sine die* l'adhésion des États baltes à l'OTAN ? Ou alors fallait-il appliquer le principe de différentiation en considérant chacun des trois États, non pas comme une entité homogène, mais comme des éléments agrégés, et, par là même, faciliter rapidement leur adhésion à l'OTAN ?

Néanmoins, l'idée de mettre en place un Pacte balte, assortie d'une clause de défense collective, pouvait apparaître, surtout aux yeux des Occidentaux, comme une option pertinente. Ainsi, dans une déclaration commune en janvier 1996, les ministres de la défense des trois États baltes, estimaient que « *la capacité des structures de sécurité et de défense des pays Baltes à agir ensemble accroît notre potentialité d'interopérabilité avec l'OTAN. Comme États candidats à l'OTAN, nous travaillons ensemble pour atteindre notre objectif d'adhérer à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* »[3]. D'après plusieurs sondages effectués au même moment, plus de la moitié de la population des trois États défendait l'idée d'un Pacte ; en Lituanie, 69% des sondés y étaient favorables, 67% en Lettonie et 64% en Estonie[4].

Parmi l'élite politique balte, l'idée d'un Pacte balte, d'après Mare Haab, était loin de recueillir les suffrages tant ce projet paraissait opposé au principe de différentiation, base même des modalités d'élargissement de l'Alliance atlantique. Elle recense plusieurs

---

1 Il s'agit là d'une hypothèse qui nous fut avancée par plusieurs responsables de la diplomatie française en poste dans les trois États.

2 Comme nous le verrons dans la dernière partie de l'étude, le BaltBat, symbole de la coopération stratégique entre les trois États, était une force de maintien de la paix composée de soldats estoniens, lettons et lituaniens.

3 *Joint Statement of the Ministers of Defence of the Republic of Estonia, the Republic of Latvia and the Republic of Lithuania*, Tallinn, 23 janvier 1996. Reproduit dans l'annexe n°17, p. 599.

4 Grazina Miniotaite, « Lithuania », *in* Hans Mouritzen (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim, op. cit*., p. 176.

arguments en sa faveur et en sa défaveur[1]. Il ne faut pas que les États baltes, dans l'optique de l'intégration dans l'OTAN, aient encore des difficultés militaires, ne serait-ce que matériels. La création d'un Pacte aurait assuré une interopérabilité complète du dispositif militaire balte, par la convergence des politiques de défense des trois États. Une Alliance militaire balte, en outre, aurait démontré à la communauté internationale que les Baltes entendraient se défendre conjointement, ce qui prouverait une certaine maturité vis-à-vis de leurs partenaires occidentaux. Alors qu'il était peu vraisemblable à cette époque que l'Alliance atlantique intègre à court terme les trois États baltes, une Alliance militaire balte, par ailleurs, aurait prévenu tout danger qui dérive du « *security vacuum* » qui existe dans la Baltique. La nouvelle Alliance, enfin, à la différence de l'Entente baltique de 1934, aurait dû nécessairement se doter des responsabilités et des obligations militaires partagées.

La création d'une telle alliance, d'un autre côté, aurait presque été en contradiction avec le but principal : adhérer à l'OTAN. L'Alliance atlantique, en effet, n'admet pas, en principe, de nouveaux membres en tant que « bloc ». Ainsi, l'étude sur l'élargissement de l'OTAN, publiée en 1995, insistait bien sur le fait que l'adhésion à l'Alliance devait se faire au cas par cas et qu'aucune adhésion ne serait assurée ou exclue au seul motif de « *l'appartenance à un certain groupe ou à une certaine catégorie* »[2]. Par ailleurs, le souvenir de la période de l'entre-deux-guerres, au cours de laquelle Moscou avait justifié de l'annexion des États baltes en raison du danger que représentait pour l'URSS la création du traité balte ne pouvait-il pas se répéter ? Une Alliance militaire balte, enfin, n'aurait été viable que s'il y avait engagement des trois États à soutenir l'un d'entre eux, en cas d'attaque (une sorte d'article 5 de l'Alliance atlantique). Or leurs capacités militaires étaient loin d'être suffisantes pour assumer une telle obligation. Le scénario voyant un seul des États baltes adhérer à l'OTAN, enfin, allait forcément rendre caduc un projet de Pacte balte.

3) Le « relais » nordique

Les pays nordiques, durant la Guerre froide, connaissaient une situation stratégique stable connue sous le nom d'équilibre nordique. La pérennité de cette stabilité fut assurée grâce aux orientations politiques complémentaires de chacun des pays nordiques. Or, lorsque

---

1 Mare Haab, « Potential and Vulnerabilities of the Baltic States. Mutual Competition and Cooperation », *in* Birthe Hansen/Bertel Heurlin (dir.), *op. cit.,* pp. 13-14.

2 Étude sur l'élargissement de l'OTAN, *op. cit.*

les pays Baltes entamèrent leur processus d'indépendance et de reconquête de leur souveraineté, ces statuts politiques qui avaient permis la stabilité de la région allaient, cette fois-ci, constituer un obstacle dans l'harmonisation des stratégies nordiques. La question était de savoir comment quatre pays aux statuts politiques différents allaient s'entendre pour assurer la sécurité des trois États baltes, objectif partagé identiquement mais avec des moyens différents. Ainsi, si le Danemark, et dans une moindre mesure la Norvège, soutenaient la recherche de sécurité des trois États par le canal de l'OTAN, la Suède, et surtout la Finlande, allaient, au contraire, tenter de plaider l'efficacité d'autres options, comme la constitution d'arrangements de sécurité *ad hoc*. Du côté des États-Unis, toujours dans l'esprit de l'étude de la Rand, certains proposèrent que les Nordiques assument une plus grande part de responsabilité dans la prise en charge de la sécurité des États baltes[1]. Pour autant, ni les pays nordiques, ni les pays Baltes ne voyaient dans une possible assistance nordique militaire un ersatz crédible à l'Alliance atlantique.

a) Les pays nordiques face aux aspirations des pays Baltes à l'indépendance

Pour les Nordiques, la sécurité et la stabilité des pays Baltes, alors en pleine période de reconquête de leur indépendance, devenaient une priorité. Un rapport officiel danois paru en 1992 énonçait ainsi que « *l'instabilité politique et économique avait remplacé l'ancienne menace* » ; les périls qui pesaient sur les trois pays Baltes, désormais protéiformes, ne devaient plus être considérés uniquement sur le plan militaire[2]. Les pays nordiques allaient donc parrainer une approche très large de la sécurité des trois pays Baltes. Si leur objectif était identique, néanmoins, les moyens pour y arriver étaient manifestement différents dans la mesure où la Norvège et surtout le Danemark estimaient que l'OTAN était l'organisation à même de fournir aux trois États baltes la sécurité dont ils avaient besoin tandis que la Finlande et la Suède plaidaient, au contraire, pour des arrangements de sécurité *ad hoc*[3].

---

1 Pour concrétiser cette nouvelle approche, le Département d'État changea le nom du Bureau des Affaires nordiques, devenu le Bureau des Affaires nordiques et baltes.

2 *Rapport om Forvarets fremtidige struktur og størrelse*, [Rapport sur la structure et la dimension de la future défense], Rapport fra det af Forsvarsministeren den 11. april nedsatte Udvalg vedrørende forsvarets udvikling mv. 2 mars, Copenhague, 1992, p. 26.

3 Pour la Finlande, voir Ministry of Foreign affairs, *Security in a Changing World. Guideline for Finland's Security Policy*, Helsinki, 1992, p. 19 et pour la Suède, Ministry of Defence, *Sweden in Europe and in the World*, Conclusions of a report on Security Policy by the Swedish Parliamentary Defence Commission, Stockholm, Printemps 1995, pp. 2-3.

La Finlande et la Suède avaient, peu de temps avant l'indépendance des pays Baltes, resserré leurs liens politiques et économiques avec eux[1] ; le Conseil nordique avait même invité, certes d'une façon informelle, des représentants baltes à ses travaux[2]. La Suède prenait encore l'initiative d'une action commune des cinq pays nordiques auprès de Moscou, le 14 janvier 1991, pour demander le rétablissement des négociations politiques visant à l'indépendance et la cessation de la répression militaire dans les pays Baltes. Le Danemark fit de la surenchère en proposant d'accueillir les Baltes qui pourraient être contraints de s'exiler au cas où les situations à Vilnius ou à Riga devaient s'aggraver. Les pays nordiques furent les premiers, par ailleurs, à reconnaître l'indépendance des trois États baltes ; ainsi, l'Islande fut la première à reconnaître, durant l'hiver 1990-1991, l'indépendance de la Lituanie[3] puis celle des deux autres pays Baltes, suivie en août 1991 du Danemark et de la Norvège, de la Suède (seul État européen à avoir reconnu *de jure* l'annexion des pays Baltes par l'URSS[4]) et de la Finlande.

La Finlande et la Suède, néanmoins, firent preuve, dans un premier temps, de plus de réserves que leurs voisins nordiques. Ainsi, au moment de la reconquête des souverainetés baltes, alors que les ministres des Affaires étrangères islandais et danois manifestaient ostentatoirement leur soutien à l'Estonie, à la Lettonie et à la Lituanie, la Suède et la Finlande se montraient très réservées, voire hostiles, à leurs positions. Estimant que l'autodétermination des Baltes ne devait surtout pas bouleverser les équilibres stratégiques dans la région, elles considéraient que les mouvements indépendantistes baltes affaiblissaient l'action de Mikhaïl Gorbatchev, à un moment où celui-ci tentait de réformer l'Union soviétique dans le cadre de la Perestroïka.

---

1 Alain Debove, « Retrouvailles autour de la Baltique. Finlandais, Suédois, Danois multiplient les contacts avec leurs "cousins" de Lettonie, de Lituanie et d'Estonie », *Le Monde*, 5 janvier 1990.

2 Au cours de la 39ème session du Conseil nordique, organisée en février 1991 à Copenhague (au même moment les trois républiques baltes annonçaient leur intention d'organiser des référendums sur leur indépendance), des représentants baltes furent invités, sans toutefois leur accorder le statut d'observateur et donc le droit à la parole, la session étant formellement suspendue lorsque on leur ouvrit finalement l'accès à la tribune. Camille Olsen, « Les représentants des trois États baltes assistent à la session du Conseil nordique », *Le Monde*, 1er mars 1991.

3 Au lendemain du référendum lituanien, le 11 février 1991, l'*Althing* islandais chargeait le gouvernement d'établir des relations diplomatiques avec Vilnius dès que possible. L'Islande fut donc le premier pays occidental à déclarer son intention d'établir des relations diplomatiques avec le gouvernement lituanien, ce qui entraîna le rappel de l'ambassadeur soviétique et l'envoi d'une note diplomatique de protestation. Les Danois, de leurs côtés, conclurent un accord de coopération avec la Lituanie le 28 février. Les diplomaties islandaise et danoise étaient dirigées par deux ministres, respectivement Jon Baldvin Hannibalson et Uffe Ellemann Jensen, davantage connus pour leur franc-parler politique que pour leurs qualités diplomatiques.

4 La Suède avait tiré de cette reconnaissance un certain nombre d'avantages, comme l'autorisation, en 1990, d'ouvrir à Tallinn et à Riga, des antennes de son consulat à Leningrad et d'établir des liaisons aériennes directes.

La Suède restait effectivement plus que prudente : les pays Baltes appartenaient à l'empire soviétique et n'avaient pas vocation à prétendre à la souveraineté, ce que souligna le ministre suédois des Affaires étrangères lorsqu'il entreprit un voyage dans les pays Baltes. Ainsi, en visite en Estonie, il déclara que la république n'était pas occupée. En Lituanie, il estima que ceux qui prétendaient à la souveraineté de leur pays ne représentaient qu'une infime partie de la population lituanienne. À Moscou, il affirma même que les autorités soviétiques devaient garder le contrôle sur les ressources naturelles dans les républiques baltes[1]. Peu à peu, son discours se modifia à mesure que sa capitale devenait brusquement le point de ralliement des nationalistes baltes[2].

En Finlande, le chef d'état-major et le Président Mauno Koivisto insistaient sur le maintien des bases soviétiques dans les trois républiques baltes, soulignant les intérêts légitimes de sécurité de Moscou et les incertitudes qui résulteraient d'un changement trop important. Dans une interview accordée à la télévision finlandaise au début du mois de janvier 1991, le Président alla même jusqu'à conseiller aux États baltes de « *s'inspirer de l'expérience finlandaise de l'après-guerre et de ne pas ébranler la direction soviétique en s'en tenant avec insistance au dialogue bilatéral avec le centre, dans le cadre des institutions existantes et des dispositions prévues par la constitution soviétique* »[3]. La Finlande faisait preuve manifestement de plus de réserves que la Suède. Elle refusa, non seulement, de s'associer à une proposition du Danemark qui souhaitait faire une déclaration commune aux pays nordiques visant à soutenir les aspirations baltes à l'indépendance mais, en plus, elle prit un certain recul face aux manifestations danoises et suédoises de soutien à la Lituanie au moment où les troupes soviétiques intervenaient à Vilnius en janvier 1991[4]. Si la crise avait dû dégénérer en conflit ouvert, la Finlande ne croyait pas qu'il fût possible d'apporter une assistance aux Baltes[5].

---

1 Andres Küng, *Sverige och Estland. Äntligen goda grannar* ? [*La Suède et l'Estonie. Enfin de bons voisins* ?], Akademiforlaget, Göteborg, 1991, pp. 160-161.

2 Françoise Nieto, « Quand la Suède neutre devient une plate-forme balte », *Le Monde*, 16 janvier 1991.

3 Cité par Alain Carton, *Les neutres, la neutralité et l'Europe*, Paris, FEDN, 1991, pp. 99-100.

4 Žaneta Ozolina, « The Nordic and the Baltic Countries : a Sub-region in the Making ? », *in* Atis Lejiņš/Daina Bleiere (dir.), *The Baltic States Search for Security, op. cit.*, p. 96.

5 Pekka Visuri, « Finland and the Baltic States », *in* Bo Huldt *et al.* (dir.), *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*, Helsinki/Stockholm, Swedish National Defence College/Programme of the Northern Dimension of the CFSP, 2001, p. 213.

Les deux pays étaient dans une position politiquement incommodante. Hans Mouritzen et Anders Wivel notent ainsi que « *la Finlande et la Suède par leurs nombreux liens* (low politics) *avec les pays Baltes étaient poussés par leur opinion publique à s'aligner sur la position danoise même s'ils étaient dans un dilemme* (high politics) *dans leurs relations avec l'Union soviétique* »[1]. Concrètement, la politique de la Finlande et de la Suède se modifia, tout d'abord, suite aux référendums organisés dans chacun des trois États baltes, aboutissant ainsi à la reconquête de leur indépendance, puis, après l'échec du coup d'État à Moscou en août 1991, moment à partir duquel la majorité des pays occidentaux procédèrent, de même, à une reconnaissance des trois pays Baltes.

Risto Penttilä estime que la politique finlandaise vis-à-vis des États baltes dans la fin des années 1980 et dans le début des années 1990 dépendait de trois principes : promouvoir leur indépendance, éviter de nuire aux relations entre Moscou et Helsinki et prévenir tout conflit entre Moscou et les pays Baltes ; « *admettre que le deuxième principe était celui qui était primordial ne signifie pas que les deux autres étaient inexistants* »[2]. Pourtant, la Suède se voulait manifestement davantage ambitieuse. Ainsi, le Premier ministre suédois Carl Bildt alla jusqu'à insinuer que la Suède ne resterait pas neutre si les États baltes étaient attaqués. Le 17 novembre 1993, il prononçait un discours au *Swedish Institute of International Affairs* dans lequel il reconnut que son pays devait tirer les leçons de la politique éhontée de ses prédécesseurs vis-à-vis des pays Baltes (extradition des Baltes vers l'URSS après la Deuxième Guerre mondiale[3], déclaration d'Östen Undén en 1954 déniant le droit des Baltes à

---

1 Hans Mouritzen/Anders Wivel, « Comparative analysis meets theory », *in* Hans Mouritzen/Anders Wivel (dir.), *The Geo-Politics of Euro-Atlantic Integration. Europe and the nation state*, Londres/New-York, Routledge, 2003, p. 175.

2 Risto Penttilä, *Finland's Security in a Changing Europe. A Historical Perspective*, Helsinki, National Defence College, Finnish Defence Studies, n°7, 1994, p. 47.

3 Marko Lehti, « Possessing a Baltic Europe : Retold National Narratives in the European North », *in* Marko Lehti/David Smith (dir), *op. cit.*, p. 24. Le gouvernement suédois reconnut dès 1940 l'incorporation des États baltes à l'Union soviétique. Il se basait sur le fait que lors de l'incorporation des pays Baltes par les Soviétiques, les ambassadeurs baltes à Stockholm avaient abandonné volontairement leur légation à l'ambassade soviétique et déclaraient au ministère des Affaires étrangères cesser d'être les représentants d'un gouvernement quelconque de leur pays. Du fait de cette reconnaissance, le gouvernement suédois donnait en principe carte blanche à l'URSS compétence pour déterminer la nationalité des Baltes. Une loi soviétique de 1940 décida que les habitants des pays Baltes qui y étaient domiciliés étaient citoyens soviétiques, ainsi que ceux à l'étranger qui se déclareraient à une autorité soviétique. Les Suédois considérèrent comme apatrides les réfugiés de 1940 non déclarés et comme citoyens soviétiques ceux qui vinrent par la suite. En 1944, le gouvernement soviétique demanda à la Suède d'autoriser sa légation à mener dans les camps de réfugiés une « activité d'information », en vue d'inciter les intéressés à rentrer dans leur pays d'origine. Le gouvernement suédois accorda cette autorisation, mais refusa toujours de les contraindre à partir. Parmi les 35 000 Baltes, il y avait 160 militaires d'origine balte qui avaient servi dans l'armée allemande. Le 2 juin 1945, l'URSS demanda qu'ils leur soient remis. Les Soviétiques arguaient qu'en vertu des règles du droit international, dès lors que l'Allemagne avait capitulé, ces soldats devaient leur être remis. À la mi-juin, le gouvernement suédois qui avait accordé aux Alliés la remise de

l'indépendance[1], etc.). Plus jamais la Suède n'abandonnerait les pays Baltes[2]. Lors du changement de gouvernement en 1994, le nouveau Premier ministre Carlsson prit, toutefois, ses distances avec les déclarations de son prédécesseur. La Finlande, de son côté, refusa de prendre un quelconque engagement si une crise devait éclater, son argument « tacite » était que le pays n'était pas assez fort pour offrir des garanties de sécurité.

b) La position malaisée des pays nordiques face à la diplomatie atlantique des pays Baltes

Officiellement, les Danois et les Norvégiens soutenaient les candidatures des Baltes à l'OTAN. Dans leurs discours, ils faisaient valoir, dans leurs relations avec la Russie, que l'Alliance était une organisation d'États démocratiques, qu'elle n'avait pas de buts offensifs et enfin que, en tout état de cause, Moscou ne possédait pas de droit de veto sur sa composition. De leur côté, les Finlandais et les Suédois, non-alignés, disaient respecter le choix des Baltes et le droit de chaque pays à définir sa propre politique de défense et de sécurité. L'important, pour eux, était que les futures structures de sécurité européennes préservent la stabilité régionale et ne créent pas de nouvelles tensions avec la Russie voisine[3]. Leur position était en fait équivoque ; si dans un premier temps, elles furent opposées à l'élargissement, prenant acte de son caractère inéluctable, elles durent, dans un deuxième temps l'accepter, le tout étant de rassurer les Russes et de plaider, en même temps, chez les Baltes, la cause européenne. Ainsi, le gouvernement suédois déclara que chaque pays avait le droit fondamental de choisir ses propres options de sécurité[4]. De son côté, la Finlande fut amenée à défendre, dans les pays Baltes, plus la cause européenne que celle de l'OTAN, soulignant que l'UE, notamment par le

---

soldats allemands, décida en même temps d'accéder à la requête de l'Union soviétique. Voir Francis La Ruche, *La neutralité de la Suède*, Paris, Les nouvelles éditions latines, 1953, pp. 176-178. On pourra se reporter au roman d'Olof Enquist, *L'extradition des Baltes*, Arles, Actes sud, 1985. L'auteur y détaille très bien l'atmosphère du pays, l'affaire ayant même atteint une ampleur comparable à celle de l'affaire Dreyfus en France.

1 Le Premier ministre suédois avait alors affirmé que les pays Baltes ne pouvaient prétendre à l'indépendance en raison de leur « manque de maturité politique ».

2 Jean-Pierre Mousson-Lestang, « Stabilité et sécurité en zone baltique : le rôle de la Suède », *Défense nationale*, mars 1998, p. 110. D'après Tomas Ries, c'est à partir de ce moment que la Suède mit au point secrètement en œuvre une planification visant à aider les Baltes en cas d'attaque russe, planification d'ailleurs qui fut soumise aux États-Unis. Entretien avec Tomas Ries, Chercheur *au National Defence College,* Helsinki, le 1er octobre 2002.

3 Alain Debove, « Pour la plupart des Estoniens, des Lettons et des Lituaniens, l'adhésion a l'Union européenne est une bonne chose et favoriserait le développement économique », *Le Monde*, 7 mai 1996.

4 Swedish Foreign Policy, *Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs,* mercredi 10 février 1999. Note n°20 dans Gunilla Herolf, « The Role of Non-Aligned States in European Defence Organizations : Finland and Sweden », *in* Mathias Jopp/Hanna Ojanen (dir.), *European Security Integration. Implications for Non-alignment and Alliances*, Helsinki/Bonn/Paris, Programme of the Northern Dimension of the CFSP, 1999, p. 154.

biais de la Dimension septentrionale[1], était sans doute mieux à même de leur fournir leurs besoins de sécurité.

Plus généralement, les deux pays ne voulaient surtout pas être responsables de la défense des États baltes car cela aurait inévitablement mis en péril leurs relations avec la Russie. Ils firent donc preuve d'une grande prudence dans leurs discours. Autant, ils soutenaient l'idée que les pays Baltes avaient le droit d'opter pour l'OTAN, autant ils défendaient d'autres alternatives, de l'option européenne à celle d'arrangements de sécurité *ad hoc*. Ce double discours reflétait bien l'ambiguïté de leurs positions dans la mesure où l'une quelconque des options choisies devait avoir des conséquences stratégiques sur eux. Dans les deux pays, alors que certaines voix estimaient qu'une adhésion des pays Baltes à l'OTAN serait dangereuse pour la sécurité des deux pays, d'autres, au contraire, jugeaient positivement le bénéfice que la Finlande et la Suède tirerait d'un élargissement de l'OTAN aux pays Baltes[2]. Michael Karlsson et Olav Knudsen rapportent une anecdote qui soulignait bien l'ambiguïté de la position des Suédois. Lors d'une conférence de presse faite dans la capitale lettonne le 3 juin 1996, le Premier ministre suédois souligna que son pays, non seulement, respectait la Lettonie dans son choix de rechercher à adhérer à l'OTAN, mais en plus, ferait de son mieux pour soutenir sa candidature. Or, cette déclaration fut perçue, en dépit des dénégations ultérieures, comme un soutien actif de la Suède à la démarche d'adhésion de la Lettonie à l'OTAN[3].

Les options stratégiques des États baltes avaient par ricochet des conséquences certaines sur la neutralité des deux États dans la mesure où le dénominateur commun des nouvelles définitions de la neutralité apportées par la Finlande et la Suède résidait dans une justification essentiellement géographique : cette « néo » neutralité visait désormais à apporter et maintenir la sécurité dans l'Europe septentrionale. On estimait à Helsinki, en 1992, que l'« *objectif principal de cette politique* [le non-alignement] (était) *de maintenir et de renforcer*

---

1 La Dimension septentrionale, comme nous le verrons plus loin, est un programme communautaire qui a été porté sur les fonts baptismaux par la Finlande. Il s'agit, à travers cette initiative, de s'assurer que les activités de l'UE et les instruments communautaires utilisés tiennent compte des nouvelles réalités en Europe du Nord et d'en tirer le maximum de valeur ajoutée.

2 Tuomas Forsberg/Tapani Vaahtoranta, « Inside the EU, Outside NATO : Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-Neutrality », *European Security*, vol. 10, n°1, printemps 2001, p. 76.

3 Michael Karlsson/Olav Knudsen, « Sweden and the Baltic States », *in* Bo Huldt *et al*. (dir.), *op. cit.*, p. 194.

la stabilité et la sécurité de l'Europe septentrionale »[1]. Selon le Premier ministre Esko Aho, la Finlande entendait être neutre « *dans tout conflit qui pourrait éclater à proximité de la Finlande* (…) *L'objectif de la neutralité dans l'Europe d'aujourd'hui peut être caractérisé par un non-alignement militaire et une défense indépendante. Nous maintenons une défense nationale indépendante et crédible, proportionnée à notre environnement* [stratégique] »[2]. Poursuivant l'interprétation de l'évolution doctrinale de la Finlande, le Premier ministre finlandais, en avril 1999, estimait que « *la Finlande promouvrait bien mieux un développement stable de l'Europe septentrionale si elle restait en dehors des alliances militaires* »[3]. L'argument géographique s'articulait autour de deux problématiques : d'une part, l'aspiration des pays Baltes à rentrer dans l'OTAN et l'implication qui en résulterait sur l'attitude de la Russie dans la région, et, d'autre part, d'une façon plus générale, la Russie. L'objectif des deux pays était donc de conserver une certaine liberté d'action au cas où une crise éclaterait dans la région de la Baltique, et de préparer le profil de leur neutralité si une telle crise devait surgir.

Alors que le débat stratégique qui animait les Américains, les Européens et les Russes sur la pertinence d'une éventuelle adhésion à des Baltes à l'OTAN, un autre scénario, moins médiatique, voyait le jour : que se passerait-il si la Finlande et la Suède adhéraient à l'OTAN, mais pas les pays Baltes ? À cette question, on répondait que les conséquences seraient néfastes pour la sécurité des pays Baltes, la Russie pouvant, en représailles, exercer des pressions politiques ou militaires sur ces derniers. Les deux pays non-alignés devaient, selon le diplomate suédois Sverker Åström, opter pour la même démarche stratégique que celle adoptée officiellement par la Suède pendant la Guerre froide qui avait justifié son refus d'adhérer à l'OTAN prétextant des conséquences négatives que cela aurait eues sur la Finlande[4]. Dans sa logique, il ne serait pas de l'intérêt de la Suède que les États baltes adhérent à l'OTAN. Comme le remarque Risto Penttilä, ces arguments, néanmoins, paraissaient difficilement défendables dans la mesure où non seulement la politique de retenue de la Suède à l'égard de la Finlande s'inscrivait dans la logique de l'équilibre nordique

---

1 Government's Decision Regarding the Communication to Parliament on Finland's Membership in the European Community, 1992, pp. 2-3.

2 Cité par Pekka Visuri, « Finland and the Baltic States », *in* Bo Huldt *et al.* (dir.), *op. cit.,* p. 211.

3 Déclaration de Paavo Lipponen au Parlement, 20 avril 1999.

4 *Svenska Dagbladet*, 17 juin 1996. Effectivement, durant la Guerre froide, la Suède, pour justifier sa neutralité, avançait souvent l'argument officiel qu'une adhésion à l'OTAN serait aussitôt suivie de conséquences dramatiques pour la Finlande dans la mesure où la relative indépendance de cette dernière aurait été mise à mal avec une présence américaine aux portes de Leningrad.

pendant la Guerre froide. Cette dernière, par ailleurs, voulait pérenniser sa neutralité, alors que les trois États baltes, eux, cherchaient à adhérer à l'OTAN[1].

Il semble que c'est à partir du milieu de la décennie 1990 que la Suède ait lentement commencé à prendre fait et cause pour l'adhésion des Baltes à l'OTAN. Ainsi, lors de sa rencontre avec Bill Clinton en 1996, le Premier ministre Persson aurait déclaré au président américain qu'il était important d'éviter tout type de vide de sécurité dans la région alors que l'OTAN avait vocation à s'élargir vers l'est[2]. Au même moment, un rapport parlementaire soulignait que la Suède ne pouvait « *militairement garantir la sécurité des États baltes* », tout en indiquant que toute pression sur l'un des trois aurait des conséquences sur la coopération de la Suède et des autres États occidentaux avec la Russie[3]. Pour autant, le discours suédois restait prudent. Ainsi, en mai 1996, lors de la conférence de Visby, en Suède, réunissant pour l'occasion les États riverains de la mer Baltique, le pays hôte avait bien insisté pour que la question de l'éventuel élargissement de l'OTAN aux États baltes ne soit pas évoquée[4].

Il devenait évident que la Suède et la Finlande divergeaient de plus en plus, la première évoluant, graduellement, vers un soutien dans la démarche de candidature des Baltes à l'OTAN, la seconde se montrant plus réservée. Cette dissimilitude devait être replacée dans un contexte dans lequel, non seulement, les deux États différaient dans leur perception de la menace russe, mais en plus, ils rivalisaient dans le leadership régional : la Finlande, à l'origine de la Dimension septentrionale[5], promouvait l'acteur européen comme garant de la sécurité dans la région alors que la Suède, sans doute moins concernée que la Finlande par la Russie, se permettait de soutenir ostentatoirement les pays Baltes dans leur démarche de candidature à l'OTAN, devenant ainsi un précieux allié pour ces derniers[6]. Le facteur russe restait l'élément prépondérant des orientations stratégiques de la Finlande et, dans une moindre mesure de la Suède, que ce soit dans leurs positions vis-à-vis de l'élargissement de l'OTAN, notamment aux Baltes et, *a fortiori*, leurs relations avec l'OTAN. Certes, pour les Russes, une adhésion à

---

1 Risto Penttilä, « Non-alignment – Obsolete in Today's Europe ? », *in* Mathias Jopp/Hanna Ojanen (dir.), *op. cit.,*p. 180.

2 « Les républiques baltes inquiètes pour leur sécurité », *Le Monde*, 8 août 1996.

3 Försvarsdepartementet, *Omvärldtsförändringar och svensk säkerhetspolitik*, [Les changements dans le monde et la politique de sécurité suédoise], Stockholm, 1996, pp. 128-130. Cité par Clive Archer, « Nordic Swans and Baltic Cygnets », *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n°1, mars 1999, p. 54.

4 Alain Debove, « Le sommet de la Baltique a évité d'aborder la question de l'élargissement de l'OTAN à l'Est », *Le Monde*, 7 mai 1996.

5 La question de la Dimension septentrionale sera traitée p. 444.

6 Joseph Fitchett, « Nation Stresses Role in Baltic Security », *International Herald Tribune*, 30 novembre 1998.

l'OTAN de la Finlande et de la Suède n'était « *pas envisageable dans un avenir proche* »[1] bien que plusieurs indices démontraient les craintes russes en la matière. Ainsi, l'ambassadeur russe, Youri Deriabine, à Helsinki, avait indiqué en octobre 1992 qu'aucune menace venant de la Russie ne justifierait une adhésion de la Finlande à l'OTAN ; toutefois, Moscou ne voyait aucun inconvénient à ce que la Finlande approfondisse ses relations avec la CE dans le domaine de la sécurité[2].

De tous les pays nordiques, c'est sans nul doute le Danemark, depuis la fin de la Guerre froide, qui a toujours été le plus attaché au lien transatlantique. Son influence croissante doit beaucoup au soutien des États-Unis, qui voient dans cet allié fidèle un vecteur privilégié de leurs stratégies et objectifs dans cette région. Le Danemark pouvait donc prétendre à être le défenseur le plus inflexible de la cause balte, et contrairement à la Finlande et à la Suède, pouvait se prévaloir de son appartenance à l'OTAN pour crédibiliser son influence dans les pays Baltes. Pourtant, comme nous l'avions entrevu dans l'introduction, l'adhésion des États baltes s'est progressivement révélée, de par les réticences des principaux pays de l'OTAN, de plus en plus fortement compromise ; c'est pourquoi depuis l'accent était surtout mis sur des mesures capables d'améliorer les capacités de défense des trois pays. Dans

---

1 Dmitri Trenin, « L'élargissement de l'OTAN, vu de Moscou », *op. cit.*, p. 382.

2 Alain Debove, « Les pays Baltes en quête de sécurité », *Le Monde*, 7 mai 1996. En fait, la Finlande avait adhéré à l'UE plus pour des motifs de sécurité que pour des raisons économiques. Pour le pays, son adhésion à l'UE devait représenter, d'après Tomas Ries, une véritable « *police d'assurance au cas où les événements à l'intérieur de la Russie prendraient une tournure défavorable* ». Tomas Ries, « Finland and the Post-Modern Security Environment », *Northern Dimension*, 1998, p. 28. C'est d'ailleurs la différence notable entre l'approche finlandaise et suédoise de leur politique européenne, pour les premiers dans une logique de sécurité tandis que pour les seconds davantage dans une logique économique. Ainsi, le président finlandais Mauno Koivisto écrivit dans ses mémoires « *La raison principale pour laquelle nous recherchions l'adhésion à la CE est à trouver dans le domaine de la sécurité. Les raisons économiques* [n'] *étaient* [que] *secondaires. De toutes façons, nous ne pouvions pas le dire en public ou l'utiliser comme argument* ». Cité par Christer Pursiainen, « Finland and Russia », *in* Bo Huldt *et al.*, (dir.), *op. cit.*, p. 152. La stratégie atlantique des pays Baltes aidant et le tabou européen tombé, le débat stratégique finlandais, quant à une éventuelle adhésion à l'OTAN, commença à devenir particulièrement important. L'ouvrage de Tomas Ries, intitulé sobrement *La Finlande et l'OTAN,* constitua la première étude exhaustive jamais réalisée qui devait amorcer un débat sur les avantages et les inconvénients de l'intégration éventuelle de la Finlande à l'Alliance. Bien que Tomas Ries n'eût pas caché ses penchants pour l'OTAN, il soulignait qu'il n'avait pas de conclusion tranchée dans ce débat. Lors de la conférence de presse donnée à l'occasion de la publication du rapport, il avait même souligné que la réponse dépendait de la façon dont on pondérait tel ou tel élément critique de l'analyse. Pour autant que les relations entre l'Occident et la Russie ne se dégradaient pas, la politique actuelle de la Finlande vis-à-vis de l'OTAN qui consiste en une coopération politique et militaire la plus proche possible – sans pour autant adhérer à l'Alliance – concept appelé par Tomas Ries de « troisième chemin » est selon lui la meilleure. De cette façon, en effet, la Finlande est la plus proche possible de l'OTAN sans pour autant en être membre, évitant par là même d'irriter le voisin russe. Il estime, néanmoins, que c'est « *une politique de beau temps* » c'est-à-dire une stratégie qui ne fonctionne pas nécessairement si les circonstances changent. Par exemple, si les relations entre l'Occident et la Russie devaient se détériorer, la Finlande se retrouverait dans une situation particulière : politiquement reliée à l'Occident en tant que membre de l'UE, mais sans garanties militaires de sécurité. Dans ce contexte, il pourrait être trop tard pour demander l'adhésion. Tomas Ries, *Finland and NATO*, Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Strategian Tutkimuksia julkaisusarja I, n°15, 1999, 75 pages.

ce contexte, le Danemark participait diligemment au développement du concept du PpP, surtout avec les pays Baltes. Copenhague consolidait son assise dans une région qui compte encore parmi les toutes premières priorités de politique extérieure. Désormais « *véritable petit activiste militaire dans la région de la Baltique* »[1], il fit preuve d'une fermeté en matière de coopération avec les États baltes qui tranchait radicalement avec la posture que le pays avait adoptée pendant la Guerre froide ; cette volonté semblait être motivée par le souhait de construire une « sphère d'influence », légitimant la présence de l'OTAN dans la région, tout en consolidant l'intérêt des Américains pour la mer Baltique[2]. La stratégie danoise prend effectivement le contre-pied de celle qu'elle avait adoptée durant la Guerre froide, époque durant laquelle le pays s'était manifesté par sa marginalité dans le cadre de l'Alliance atlantique au point d'être affublé du sobriquet peu flatteur de pays de « note en bas de page » (*footnote*). C'est d'ailleurs durant cette période que le néologisme *danemarkisation* – emprunté à celui de *finlandisation* – fit son apparition ; expression plutôt péjorative renvoyant à un membre de l'Alliance faisant cavalier seul, peu disposé à accroître ses capacités de défense et peu fiable sur les questions d'armement[3].

Quant à la Norvège, si elle était manifestement favorable au principe de l'adhésion des pays Baltes à l'OTAN, sa crainte fondamentale était que cet élargissement pouvait avoir des conséquences néfastes sur la crédibilité des garanties de sécurité fournies par l'OTAN et l'affaiblissement qui en découlerait de l'article 5[4]. La Norvège fit preuve d'une certaine hésitation dans ses déclarations : l'élargissement de l'Alliance à l'Ouest n'allait-il pas diluer sa vocation de défense territoriale si chère à Oslo, tout en détournant l'attention des Américains de la défense du Grand Nord européen ? Bien que dans le discours, les officiels norvégiens aient accordé un soutien pudique de principe à la candidature balte à l'OTAN, dans les faits, le pays ne s'est montré que partiellement actif en matière d'assistance militaire. L'ancien diplomate américain Keith Smith, dans son étude sur la sécurité des pays Baltes, rapporte qu'un haut fonctionnaire norvégien lui déclara que ces derniers auraient tout intérêt à

---

1 Voir Hans Mouritzen, « Denmark in the Post-Cold War Era : The Salient Action Spheres », *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, Copenhague, DUPI, pp. 33-51.

2 Sten Rynning, « La politique danoise de sécurité : activisme international et ambiguïté européenne », *Politique étrangère*, n°3, été 2001, p. 679.

3 Clive Archer, *Norden and the Security of the Baltic States*, Security Policy Library, n° 4, 1998, (site Internet de *Den norske Atlanterhavskomité* – http://www.atlanterhavskomiteen.no/publikasjoner/sp/98/4-98.htm – dernière consultation 21 avril 2003).

4 Ingemar Dörfer, *The Nordic Nations in the new Western Security Regime*, Washington, Woodrow Wilson Center Special Studies, 1997, p. 61.

offrir aux Russes les mêmes garanties qu'Oslo avaient contractées, avec Moscou, au temps où la Norvège avait adhéré à l'OTAN[1].

c) L'impossible ersatz à l'OTAN

Lors d'un discours prononcé à l'*International Institute of Srategic Studies* (IISS), le ministre britannique de la Défense Douglas Hurd, estimant les pays Baltes indéfendables directement par l'OTAN, plaida pour la création d'une « zone nordico-balte », au sein de laquelle et Suédois et Finlandais devaient s'impliquer davantage dans la sécurité de leurs voisins ; « *Grâce à l'OTAN, la Finlande, et surtout la Suède*[2]*, ont pu être libres et indépendantes durant les années de la Guerre froide. Il ne serait pas impossible de construire un système de sécurité baltique auquel ces deux pays et les trois pays Baltes participeraient. Ils auraient des accords collectifs et avec l'OTAN et avec la Russie* »[3]. Même la Russie soutenait cette idée ; ainsi, Youri Deriabine, ambassadeur de Russie à Helsinki, conseilla, dans une interview, aux Baltes de suivre, en matière de défense, l'« exemple suédois » plutôt que de briguer une place dans l'OTAN tout en laissant entendre que Moscou pourrait accepter des accords militaires finlando-estoniens.

---

1 Keith Smith, *Baltic-Russian Relations* : *Implications for European Security*, Washington, CSIS, février 2000, p. 43. (http://www.csis.org/europe/BalticRussian.pdf – dernière consultation 5 décembre 2004). La Norvège avait, dès son adhésion à l'OTAN pris un certain nombre de distances avec l'Ouest. Selon Oslo, le danger principal était l'URSS (elle était le seul pays membre de l'OTAN, avec la Turquie, à avoir une frontière commune avec l'Union soviétique), et plus précisément la péninsule de Kola. Dans la logique soviétique, à la fin des années 1940, l'adhésion de la Norvège à l'OTAN aurait été forcément synonyme de la présence de forces armées américaines sur le sol norvégien. Or, les navires qui mouillaient à Mourmansk devaient longer les côtes maritimes norvégiennes pour se rendre dans l'Atlantique ; les Norvégiens, conscients de la crainte des Soviétiques d'exposer leurs navires à des bases de l'OTAN installées à proximité des côtes, ne voulaient pas provoquer Moscou en autorisant des troupes de l'Alliance atlantique à s'installer sur leur territoire, tant que leur pays ne serait pas attaqué ou menacé d'être attaqué. Afin de ne pas rabrouer l'opinion publique nationale qui, en dépit du consensus national sur l'appartenance du pays à l'OTAN, était majoritairement hostile, le gouvernement norvégien avait, dès son adhésion à l'Alliance atlantique, limité ses engagements avec ses alliés (manœuvres en temps de paix, dépôt d'armes nucléaires et bases militaires). Oslo imagina d'interdire, par une déclaration unilatérale, le stationnement de troupes étrangères sur son sol, option qui, par ailleurs, devait conforter les partisans norvégiens de la poursuite de la politique neutraliste du pays. En février 1949, le *Storting* adressait le message suivant à Moscou : « *Le gouvernement norvégien n'adhérera à aucun accord avec d'autres États impliquant un engagement pour la Norvège d'ouvrir des bases aux forces alliées sur le territoire norvégien tant que la Norvège n'est pas attaquée ou exposée à une menace d'attaque* ». Une position identique était retenue à l'égard de l'interdiction faite de stocker sur le territoire norvégien des armes nucléaires. Le Livre blanc de 1960-1961 concluait que les armes nucléaires ne devaient pas être stationnées d'une façon permanente sur le territoire norvégien. Le gouvernement pourrait lever unilatéralement cette interdiction si une crise devait éclater. La Norvège décida en 1995 de mettre fin à ce moratoire.

2 Le ministre fait ici référence aux travaux entrepris au débit de la décennie 1990 qui ont démontré que la Suède avait conduit une diplomatie secrète avec l'Alliance atlantique.

3 Douglas Hurd, *op. cit.,*

Peu de temps avant le Sommet de Madrid, les Finlandais comme les Suédois craignaient que le refus d'inviter les Baltes dans l'Alliance allait *de facto* amener les deux pays neutres à être confrontés à des implications en matière de sécurité qu'ils ne souhaitaient manifestement pas, vœu d'ailleurs partagé par les Baltes eux-mêmes. Déjà, ils commençaient à s'inquiéter des responsabilités que les membres de l'Alliance voulaient leur attribuer pour assumer la défense des pays Baltes. Selon le Premier ministre finlandais « *Ce n'est pas à nous de prendre en charge la sécurité des Baltes,* (…) *il n'est pas question de leur fournir des garanties de sécurité militaire, ne serait-ce que parce que nous n'en avons pas les moyens* »[1]. Le sous-secrétaire d'État suédois Jan Eliasson lors d'une conversation avec le sous-secrétaire d'État Peter Tarnoff en 1996 lui aurait indiqué : « *il est préférable de nous laisser les garanties de non-sécurité* »[2]. L'idée américaine souleva un vif débat en Suède, d'autant plus que, peu de temps auparavant, lors du Congrès de 1995 qui avait porté à la tête du Parti social-démocrate suédois Göran Persson, ce dernier avait déclaré « *La cause des Baltes est notre cause* », en référence à la formule célèbre « *La cause de la Finlande est notre cause* » au moment de la Guerre d'Hiver (30 novembre 1939-13 mars 1940) qui opposa la Finlande à l'Union soviétique. Même la Commission de la défense du Parlement suédois prévenait contre « *le risque croissant de régionalisation de la sécurité dans la Baltique* » et ajoutait que « *la Suède ne pouvait garantir militairement* [la sécurité] *des pays Baltes* »[3]. La Suède n'avait donc aucunement l'intention d'endosser le rôle de protecteur des trois États baltes. La Finlande, de son côté, fut même encore plus prudente que la Suède, notamment dans sa coopération stratégique avec les trois États baltes[4]. Par ailleurs, dans l'optique suédoise, la sécurité des États baltes ne devait pas s'inscrire dans un cadre régional, mais selon une logique euro-atlantique dans laquelle les États-Unis restaient un acteur primordial ; ainsi, d'après le diplomate suédois Pierre Schori : « *La présence américaine démontre que la sécurité est certainement indivisible* » et « *la nouvelle structure de sécurité doit être paneuropéenne et transatlantique* »[5]. Les deux pays soulignaient donc que l'action des États-Unis et celle de l'OTAN constituaient une plus-value indiscutable pour la sécurité de la région, tout en défendant l'idée de la constitution d'arrangements de sécurité dans le cadre de l'OSCE. D'ailleurs, le non-papier présenté conjointement par la Suède et la Finlande, (« *Non-*

---

1 Cité par Alain Debove, « Les pays Baltes en quête de sécurité », *Le Monde*, 7 mai 1996

2 Cité par Ronald Asmus, *Opening NATO's Door…, op. cit.*, p. 160.

3 Cité par Clive Archer, « Security Aspects of the EU's Northern Dimension », *The NEBI Yearbook 2000*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, 2000, p. 319.

4 Hans Mouritzen, « Lessons for Alliance Theory », *in* Hans Mouritzen (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim, op. cit.,* p. 285.

5 Pierre Schori, *The Second Annual Conference on Baltic Sea Security and Cooperation*, (http://www.usemb.se/bsconf/schori.html – dernière consultation 7 janvier 2005).

papier suédo-finlandais sur la sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique »)[1], adopté au Sommet de Vienne de l'OSCE le 22 avril 1998, insistait sur la nécessaire globalité de la sécurité des pays Baltes dans le cadre indivisible de l'OSCE. Il soutenait l'idée selon laquelle il était impératif d'accroître la coopération entre tous les États de la région au sein du CPEA et du PpP et soulignaient l'importance des aspects régionaux de sécurité dans le cadre du Document de Vienne de 1994[2]. La prudence affichée des deux pays non-alignés créa même des différends avec les pays Baltes, ces derniers les critiquant de faire le jeu de la Russie et d'être un obstacle à leur adhésion à l'OTAN.

B) La construction européenne. Des stratégies politico-économiques différentes pour un objectif commun

Le processus d'adhésion des États baltes à l'Union fut assez laborieux. Ceux-ci, néanmoins, purent compter sur le concours indéfectible des pays nordiques qui cherchaient tous en même temps à se positionner eux-mêmes vis-à-vis de la construction européenne. Bruxelles, par ailleurs, a toujours considéré les trois États comme une entité uniforme, en soutenant que la coopération politico-économique entre eux était considérée comme une condition presque *sine qua non* à toute adhésion. Or l'UE a tantôt appliqué le principe d'uniformité tantôt celui de différentiation. La diplomatie européenne des trois États, enfin, a provoqué dans leur population respective une vision manifestement sceptique de la construction européenne mais qui, étonnamment, ne s'est pas manifestée dans les urnes, au moment des référendums d'adhésion.

1) Le commencement de la diplomatie européenne des pays Baltes

Les premières tentatives de rapprochement s'opérèrent dans le domaine économique par la signature d'accords de commerce et de coopération dits « de première génération ». C'est à partir de 1993 que les trois États firent de la question de l'adhésion à l'Union un élément central de leur politique étrangère. Leur candidature devait, en outre, être replacée dans le contexte de la diplomatie communautaire de la Finlande et de la Suède qui adhérèrent à l'UE le 1er janvier 1995. Les trois États baltes eurent, en outre, l'« honneur » d'inaugurer la nouvelle diplomatie européenne en matière de protection des minorités, plus connue sous

[1] Document reproduit dans l'annexe n° 24, p. 612.

[2] Le Document de Vienne de 1994 sur les Mesures de Confiances et de Sécurité (MDCS) est la mise à jour du régime de confiance amorcé par l'Acte final d'Helsinki (1975), puis complété par le Document de Stockholm (1986) et les deux Documents de Vienne (1990 et 1992).

l'expression de « conditionnalité politique », dans un contexte où le traitement national des populations russophones dans chacun des trois pays Baltes allait devenir peu à peu un enjeu politique et juridique.

a) Une amorce de coopération basée sur des relations commerciales

La première manifestation de la CE à l'égard des Baltes fut une déclaration, dans le cadre de la CPE, du 24 mars 1990[1] appelant les autorités soviétiques et lituaniennes à « rétablir un dialogue constructif » : quelque temps plus tôt la Lituanie avait engagé un bras de fer avec Moscou suite à sa déclaration d'indépendance. À l'issue de la rencontre CPE de Luxembourg du 7 et 8 janvier 1991, Bruxelles condamnait l'intervention des forces spéciales soviétiques à Vilnius et menaçait Moscou de mettre fin à la coopération bilatérale. Plusieurs mois plus tard, les trois républiques baltes, profitant de l'échec du coup d'État du 18-21 août 1991, déclaraient leur indépendance, immédiatement reconnue par la plupart des capitales occidentales et le 27 août par Bruxelles[2].

Le 9 septembre 1991, le vice-président de la Commission déclarait que la CE était prête à négocier des accords de commerce et de coopération. Il affirma, par ailleurs, que les trois États baltes allaient bénéficier du programme TACIS à hauteur de 400 millions d'écus, le temps de les intégrer dans le programme PHARE, ce qui fut fait cinq mois plus tard, la CE les considérant ainsi non pas comme des États issus de l'ancienne Union soviétique mais comme des États d'Europe centrale et orientale. Le 16 octobre, la Commission approuvait les recommandations du Conseil européen, en proposant de signer avec les trois États baltes, dans un premier temps, des accords de première génération, puis, dans un second temps, des Accords d'association. Ces derniers furent conclus le 4 février 1992 avec la Lituanie, le 5 avec la Lettonie et le 24 avec l'Estonie et entrèrent en vigueur le 11 mai. Fait notable pour le souligner, ces accords comportaient, outre un volet économique et commercial, des principes de « conditionnalité politique »[3].

---

1 Le Parlement européen avait déjà adopté dès 1983 une résolution proposant que soit examinée la question balte par le comité de décolonisation de l'ONU. Le document est disponible sur le site Internet du Ministère estonien des Affaires étrangères (http://www.vm.ee/eng/kat_528/5768.html - dernière consultation 11 août 2006). Le vote de ce document devait faire suite à la lettre plus connue sous le nom d'« appel balte » envoyée à Kurt Waldheim, Secrétaire général de l'ONU, exigeant la publication des protocoles secrets du Pacte germano-soviétique et surtout leur annulation.

2 Éditorial, « Les Occidentaux accentuent leur soutien aux indépendantistes », *Le Monde*, 25 août 1991.

3 La question de la conditionnalité politique sera traitée p. 336.

La première rencontre entre la troïka de la CE et les ministres baltes des Affaires étrangères eu lieu le 19 avril 1993, à Copenhague. Les trois pays Baltes, qui obtinrent le soutien politique de la CE alors qu'ils étaient en plein bras de fer avec Moscou au sujet du retrait des forces russes de leur territoire[1], demandaient l'établissement avec cette dernière d'Accords de libre-échange. La troïka, en réponse, leur conseilla d'abord d'accentuer leur coopération entre eux avant de les intégrer dans un grand Marché unique, en prenant exemple sur le Groupe de Visegrad.

Les trois États, le 13 septembre, signaient un accord de libre-échange dont l'objectif était l'intégration des trois marchés nationaux à l'intérieur d'une zone de huit millions de consommateurs qui devait être atteinte par l'abolition et l'interdiction de tout droit de douane ou de quota sur les importations et les exportations. Des restrictions sur les exportations étaient cependant maintenues pendant une période provisoire afin d'encourager les industries baltes à utiliser en priorité les productions nationales et éviter ainsi l'exportation de matières premières sans grande valeur ajoutée. L'accord était très proche de ceux conclus précédemment avec les pays nordiques et allait d'ailleurs développer le commerce balto-nordique, dans la mesure où les accords conclus avec la Suède, la Norvège et la Finlande prévoyaient, en effet, la possibilité de cumulation des règles d'origine si l'accord de libre-échange était conclu entre les trois pays parties.

Finalement, les Accords de libre-échange entre les pays Baltes et la CE, conclus entre juin et juillet 1994, pour les textiles et produits industriels, entrèrent en vigueur le 1er janvier 1995. Si ces accords ne contenaient aucun engagement formel de la part de l'UE d'intégrer à terme les trois États baltes (ils reconnaissaient seulement que l'objectif final des trois États baltes était d'intégrer à terme l'Union), ces derniers voyaient enfin se profiler l'espoir d'une adhésion, souhait d'ailleurs relayé par le Parlement européen au moment de la ratification de ces accords. D'ailleurs, quelque temps plus tôt (7 février), le Conseil européen n'avait-il pas déclaré qu'il comptait conclure des accords européens avec les pays Baltes, dès que possible ?[2]

---

[1] Ainsi, pour le Conseil économique et social, « *le stationnement de troupes étrangères dans les républiques baltes* [est considéré] *comme une lourde hypothèque sur le processus de transformation mis en route. Il demande à la Communauté de faire office de médiateur pour le règlement de ce délicat problème* ». Avis du Comité économique et social sur « Les relations de la Communauté européenne avec les États baltes », 25 mars 1993, 348/93.

[2] Peter van Elsuwege, *op. cit.*, p. 175.

Davantage ambitieux en matière commerciale, les Accords européens signés le 12 juin 1995 remplaçaient les Accords de Commerce et de Coopération de 1992 et complétaient les Accords de Libre-échange précédemment signés. L'objectif de ces accords était de fournir un cadre pour un dialogue politique, de promouvoir l'expansion du commerce et des relations économiques entre les parties, d'offrir une base pour une assistance financière aux pays Baltes et d'offrir à ces derniers un cadre approprié dans leur intégration graduelle dans l'UE.

L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, enfin, posèrent officiellement leur candidature à l'UE respectivement le 13 octobre 1995, le 23 novembre et le 8 décembre.

b) La candidature des États baltes dans le contexte de l'Europe septentrionale

Pour l'Europe, la question balte, au début des années 1990, fut très largement liée au contexte d'élargissement aux pays nordiques. La réintégration du bassin baltique en Europe posait la question du déséquilibre économique au sein de la zone, entre un Ouest développé et un Est en pleine transition vers l'économie de marché (Pologne, Russie, pays Baltes). Au moment où la région Nord de l'Europe cherchait à retrouver un dynamisme économique, la CE ne pouvait se désintéresser du sort de ses éléments les plus précaires. Ceci est d'autant plus vrai qu'au sein même de la CE, le Danemark menait une politique particulièrement active en faveur des États baltes. Premier donateur bilatéral communautaire, il fut présent non seulement sur le terrain et mais aussi dans le champ diplomatique[1]. Le ministre danois des Affaires étrangères Elleman-Jensen proposait, dès le 27 août 1991, le jour de la reconnaissance des États baltes, la négociation d'accords d'association avec les trois pays. Dès avant leur reconnaissance par la CE, les trois ministres des Affaires étrangères baltes avaient signé, par ailleurs, avec leur homologue danois un document confirmant le rétablissement de leurs relations diplomatiques avec le Danemark. C'est également la présidence danoise de l'UE qui organisait à Copenhague la première rencontre entre la Troïka européenne et les ministres des Affaires étrangères lituanien, letton et estonien. Les Danois, enfin, furent avec les Allemands ceux qui pressaient le plus le Conseil d'accorder aux États baltes le statut d'États associés. L'UE avait également dû tenir compte du fait que les États nordiques avaient signé des accords de libre-échange avec les États baltes depuis le printemps 1992. Dans le contexte de l'accession de la Finlande, de la Suède et de la Norvège à l'UE, il

[1] Sven Arnswald, « The Politics of Integrating the Baltic States into the EU – Phases and Instruments », *in* Mathias Jopp/Sven Arnswald, *The European Union and the Baltic States…, op. cit.,* pp. 37-41.

aurait été impossible d'envisager la possibilité d'une réinstauration de barrières douanières avec les États baltes. La solution à ce problème fut formulée lors du Sommet de Copenhague (juin 1993), où les chefs d'État européens se prononcèrent en faveur de la création d'une zone de libre-échange avec les pays Baltes. L'évolution de la politique commerciale de l'UE dans la zone fut donc notablement influencée par la situation qui prévalait dans les pays nordiques.

Plusieurs facteurs expliquent la motivation des Nordiques dans leur assistance économique et politique aux Baltes. Sans pour autant être foncièrement désintéressée par la conquête des marchés baltes, il était évident, tout d'abord, que plus la santé économique de leurs « poulains » était bonne, plus cela renforçait la stabilité de la région et accroissait, du même coup, la sanctuarisation de l'espace baltique. En termes purement économiques, les marchés baltes ne représentaient qu'une part marginale des motivations des pays nordiques. Ces derniers souhaitaient surtout faire de la « sphère balte » un levier d'influence au sein de l'UE[1].

Les pays nordiques, notamment la Suède et la Finlande, alors au début de leurs négociations avec Bruxelles, considéraient l'UE comme un acteur primordial pour assurer la sécurité des pays Baltes. Dès son discours d'ouverture des négociations d'adhésion, le Finlandais Pertti Salolainen, déclarait que le principal objectif de la Finlande était d'améliorer la stabilité et la sécurité en Europe du Nord. Le Premier ministre suédois Carl Bildt, présenta, lui aussi, comme une contribution décisive de la Suède et des pays nordiques à la politique étrangère et de sécurité commune, l'aide apportée à la stabilité des franges nordiques de l'UE et spécialement des Républiques baltes. Il exprimait ainsi la vision unanime des pays nordiques qui considéraient l'Union comme l'un des éléments essentiels en sa qualité de pôle de stabilité de leur environnement régional. Ces dernières avaient vocation à rejoindre l'UE, adhésion qui allait contribuer à la stabilisation et au développement de la Russie. Cette vision était très clairement articulée dans le principal rapport de préparation à la première présidence finlandaise de l'UE selon lequel « *la Finlande est favorable à un élargissement car il peut contribuer à une stabilité politique et sociale accrue en Europe, et éviter une polarisation du fait des différences de niveau de vie* (...) *le développement de l'Europe à long terme n'est possible que si l'on se rappelle que la Russie est une partie de l'Europe* »[2].

---

1 Clive Archer, « Nordic Swans and Baltic Cygnets », *op. cit.,* p. 61.

2 Programme de la présidence finlandaise (http://presidency.finland.fi/doc/français - dernière consultation 4 octobre 2004).

Espérant profiter d'un « élan septentrional », les pays Baltes, de leurs côtés, ont su habilement jouer de leurs affinités avec les pays nordiques pour que ces derniers plaident leur cause auprès de Bruxelles. Une fois membres de l'UE, la Finlande comme la Suède allaient soutenir intensément le processus d'élargissement des trois États baltes à l'Union[1]. Le fait que les pays nordiques, en outre, aient signé des accords de libre-échange avec les trois pays Baltes avait poussé Bruxelles à faire de même avec ces derniers.

« Productrice de sécurité », l'UE, dans la logique de la Finlande et de la Suède, constituait le meilleur outil pour assurer aux pays Baltes une conception très large de la sécurité, celle de la *comprehensive security*[2]. Ainsi, selon le rapport établi en juin 1995 par le gouvernement, la Finlande devait promouvoir dans la région de la mer Baltique la notion de *comprehensive security*. « *L'ensemble de la politique de sécurité* [comprehensive security] *d'aujourd'hui et pour demain n'implique pas que les attentes politiques et militaires, mais aussi la poursuite de la démocratie et de la règle de droit, des droits de l'homme et de la protection des minorités, de la justice sociale, du développement économique et de la protection responsable de l'environnement par la coopération internationale* »[3]. La Finlande, dans cette logique, allait donc soutenir la démarche de candidature des trois États baltes à l'UE, organisation compétente par excellence pour assurer cette sécurité intégrale ; « *La Finlande est en faveur de l'élargissement de l'Union européenne comme moyen clef vers l'unité européenne et la sécurité durable basée sur la consolidation de la démocratie et une intégration plus profonde* »[4] et, à cette fin elle « *soutient l'intégration de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie dans les structures de coopération européennes* »[5].

Selon Mikael af Malmborg, si la Suède appuyait un élargissement européen de grande envergure, c'était avant tout en logique avec sa longue tradition de soutien à une architecture paneuropéenne de sécurité[6]. Ainsi, lorsque le Conseil européen de Luxembourg décida, en décembre 1997, de ne retenir la candidature que de six pays, dont l'Estonie (mais ni la

---

1 Peter van Ham, « The Baltic States and Zwicheneuropa : "Geography is Destiny ?" », *op. cit.,* p. 49.

2 Clive Archer, *Norden and the Security of the Baltic States*, *op. cit.*

3 Summary of the Report by the Council of State to the Parliament, *Security in a Changing World* : *Guidelines for Finland's Security Policy*, 6 juin 1995*,* (http://virtual.finland.fi/finfo/english/tpseng4.html#menu – dernière consultation 3 mai 2004).

4 Report by the Council of State to the Parliament, *Security in a Changing World* : *Guidelines for Finland's Security Policy*, 6 juin 1995, p. 5.

5 *Ibid.,* p. 6.

6 Mikael af Malmborg, « Sweden in the EU », *in* Bo Huldt *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 48.

Lettonie, ni la Lituanie) Stockholm estimait que cette décision était une erreur alors que la Finlande, de son côté, approuvait le choix du Conseil.

Pour les trois États baltes, la présidence finlandaise du Conseil européen inaugurait une meilleure prise en compte des « intérêts baltiques ». Les Estoniens plaçaient beaucoup d'espoir dans l'aide du voisin finlandais pour accélérer leur processus d'intégration[1] tandis que la Lettonie et la Lituanie espéraient que, enfin, l'on abandonne l'approche par vagues préconisée lors du Conseil européen de Luxembourg pour privilégier des négociations individualisées.

Durant la présidence suédoise de l'UE, lors du premier semestre 2002, Stockholm fit de l'élargissement de l'UE sa priorité. L'adhésion des trois États baltes, ainsi que celle de la Pologne, à l'Union était alors considérée comme un excellent moyen pour assurer la stabilité de la région baltique et donc accroître sa propre sécurité : une majeure partie des questions de *soft security* (problèmes environnementaux, trafics de drogue, réfugiés, etc.) sera ainsi déléguée à une Europe dans laquelle la Suède pourra user de son influence dans le sens évident de ses intérêts[2].

2) La décision du Conseil européen de Luxembourg : une politique communautaire incohérente ?

Depuis le rétablissement de leur indépendance, les trois États baltes avaient fait de leur adhésion à l'UE une priorité. Les trois pays, en juin 1995, signèrent des accords d'association, tous identiques dans leur contenu, la seule différence résidant dans les périodes de transition mentionnées dans les accords letton et lituanien et absentes de l'accord estonien. En 1997, le Conseil européen de Luxembourg, en avalisant les recommandations émises par la Commission, décida d'ouvrir des négociations avec six pays candidats, dont faisaient partie l'Estonie, mais ni la Lettonie et la Lituanie, la candidature de ces dernières étant repoussée *sine die*. Pour la première fois, l'Union adoptait une approche par vagues constituant ainsi une rupture dans sa philosophie. Au-delà de la polémique qui s'en est suivie à Riga et à Vilnius, le

---

1 La Finlande est notamment le premier partenaire commercial de l'Estonie, totalisant en 1999, 17 % des exportations et 24 % des importations estoniennes.

2 Gunilla Herolf, « EU Enlargement and its Effects on the European Security Architecture », *in* Hans Zettermark/Magnus Hägg/Caroline von Euler (dir.), *The Baltic Room. Extending the Northern Wing of the European House*, *op. cit.,*, p. 54.

Conseil européen de Luxembourg avait mis en lumière les approches politico-économiques différentes dans la diplomatie communautaire des trois États.

a) L'approche par vagues retenue par l'Union européenne

En 1997, le Conseil européen de Luxembourg, en avalisant les recommandations émises par la Commission, décidait donc d'ouvrir des négociations avec cinq pays candidats, dont l'Estonie, seule parmi les trois États baltes. La décision du Conseil européen a vicieusement aggravé le déficit de coopération balte alors que l'UE, paradoxalement, avait toujours essayé de la faire progresser.

i) La décision de ne retenir que l'Estonie dans la première vague d'élargissement

La publication de l'*Agenda 2000 : pour une Europe élargie et plus forte* par la Commission européenne en juillet 1997 fut l'occasion pour cette dernière de faire le point sur l'évolution politique et économique des États candidats. Dans l'introduction de l'Agenda 2000, la Commission, notait préalablement que « *l'adhésion de l'Estonie* [de la Lettonie et de la Lituanie] *doit être considérée comme faisant partie d'un processus historique, par lequel les pays d'Europe centrale et orientale mettent fin à la division du continent qui a duré pendant plus de quarante ans et rejoignent l'espace de paix, de stabilité et de prospérité créé par l'Union* »[1]. Elle analysait ensuite dans quelle mesure les trois pays Baltes remplissaient les conditions d'adhésion telles que définies par le Conseil européen de Copenhague (voir encadré n°9, p. 254). La Commission, en outre, établissait une évaluation prospective sur les progrès de chacun des pays candidats au regard de l'acquis communautaire.

La Commission, dans ses conclusions, déclarait : « *l'Estonie présente les caractéristiques d'une démocratie disposant d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection* »[2]. Ce pays, par la nouvelle constitution de 1992, s'était doté d'institutions stables, permettant la mise en place d'une démocratie parlementaire. Le principe de séparation des pouvoirs, en outre, était respecté, « *les différents pouvoirs étant soucieux de leurs compétences et désireux de*

[1] Commission européenne, *Agenda 2000 : avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne*, Bruxelles, 15 juillet 1997.
[2] *Ibid.*

coopérer entre eux »[1]. L'opposition jouait son rôle normalement, le multipartisme était institué. En ce qui concerne la situation des droits de l'homme, certaines mesures avaient été prises pour assurer le respect de ces droits ainsi que ceux des minorités. L'Estonie avait, en outre, ratifié la Convention Européenne des Droits de l'Homme et ses principaux protocoles additionnels, la Convention sur la prévention de la torture ainsi que la Convention cadre sur les minorités. Toutefois, « *des mesures doivent être prises pour accélérer le rythme des naturalisations des non-citoyens russophones afin de mieux les intégrer dans la société estonienne* »[2]. Le système d'examen permettant l'accès à la nationalité estonienne, en effet, était mis en cause, en raison de son niveau de difficulté élevé, et du manque de moyens mis à la disposition des russophones pour apprendre la langue.

La Commission, dans le domaine économique, constatait que « *l'Estonie peut être considérée comme une économie de marché viable et devrait être en mesure de faire les progrès nécessaires pour faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union à moyen terme* »[3]. À partir de 1992, elle avait enregistré des progrès rapides dans le domaine de la libéralisation de l'économie, de la privatisation, ainsi que dans le domaine financier et notablement des améliorations dans la transposition et l'application de l'acquis particulièrement en matière de marché unique. Si elle poursuivait ses efforts, elle devrait être à même de participer pleinement au marché unique à moyen terme. L'Estonie remplissait, enfin, les obligations découlant de l'accord de libre échange passé avec la Communauté.

La Lettonie et la Lituanie étaient dans des situations sensiblement identiques. « *La Lettonie* [Lituanie] *présente les caractéristiques d'une démocratie disposant d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection* »[4]. Leurs institutions, en effet, étaient stables depuis 1992, le principe de séparation des pouvoirs était respecté, les élections étaient libres et sincères, le multipartisme fonctionnait bien. Des efforts restaient à faire pour améliorer la lutte contre la corruption. En matière de respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux, il n'y avait aucun problème particulier, cependant des efforts devaient être faits pour « *accélérer les procédures*

---

1 *Ibid.*
2 *Ibid.*
3 *Ibid.*
4 Commission européenne, *Agenda 2000 : avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne*, Bruxelles, 15 juillet 1997.

de naturalisations afin de permettre aux "non-citoyens" russophones d'être mieux intégrés dans la société lettone »[1]. La Commission constatait ici que ces problèmes n'intéressaient pas la Lituanie. Concernant le respect des critères économiques, la Commission concluait que « *la Lettonie* [Lituanie] *a fait des progrès considérables dans la création d'une économie de marché, mais elle aurait des difficultés sérieuses à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de la Communauté à moyen terme* »[2]. La libéralisation et la stabilisation de l'économie étaient en route, mais l'application concrète des mesures législatives prises dans ce cadre connaissait des retards significatifs. De plus, les organes de régulation n'étaient toujours pas mis en place à cette date, et la privatisation n'était pas achevée. En conséquence, ces deux États ne pouvaient pas faire face dans l'immédiat à la pression concurrentielle au sein du marché intérieur, malgré les progrès réalisés. La Lituanie semblait tout de même être dans une situation un peu plus favorable que la Lettonie. « *La Lettonie* [Lituanie] *a fait des progrès dans la transposition et l'application de l'acquis particulièrement en matière de marché unique. Si elle entreprend des efforts considérables, elle devrait être à même de participer pleinement au marché unique à moyen terme* » Les deux pays respectaient les dispositions des accords de libre échange conclus avec la Communauté, et avaient fait des efforts importants au titre des accords européens signés le 12 juin 1995.

La Commission estima que malgré les efforts considérables réalisés dans différents domaines du marché unique, cependant, la Lettonie et la Lituanie devaient poursuivre la réforme de leur administration publique, qui constituait un véritable handicap, « *mettant en question tant le rythme du rapprochement des législations que la qualité de sa mise en oeuvre et de son application* ». En ce qui concerne les autres parties de l'acquis, des efforts considérables restaient à faire dans plusieurs domaines. La Commission, en conséquence, concluait que « *les négociations d'adhésion à l'UE devraient être ouvertes avec la Lettonie* [Lituanie] *dès qu'elle aura fait des progrès suffisants pour satisfaire aux conditions d'adhésion définies par le Conseil européen de Copenhague* »[3].

À la lumière de ces éléments, la Commission recommanda que les négociations d'adhésion soient ouvertes avec la seule Estonie car elle répondait aux critères politiques (sauf

---

1 *Ibid.*
2 *Ibid.*
3 *Ibid.*

en ce qui concernait la minorité russophone, problème en passe d'être résolu) et avait atteint un niveau économique suffisant pour remplir les conditions posées par le Conseil européen de Copenhague ; seule l'Estonie pouvait *« être considérée comme une économie de marché viable et devrait être en mesure de faire les progrès nécessaires pour faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union à moyen terme* » estimait la Commission ; si la Lettonie et la Lituanie avaient fait des progrès considérables dans la création d'une économie de marché, toutes deux auraient de « *sérieuses difficultés pour faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union* ». L'Estonie, par ailleurs, avait fait des « *progrès considérables* » dans la transposition de l'acquis alors que la Lettonie et la Lituanie avaient seulement fait « *des* [simples] *progrès* ». Concernant l'« *aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion* », la seule différence résidait dans la faiblesse des administrations lettones et lituaniennes à retranscrire la législation communautaire. La liste des « efforts substantiels » à faire, enfin, était bien plus longue pour la Lettonie et la Lituanie que pour l'Estonie.

Le choix arrêté par la Commission de commencer les négociations d'adhésion avec l'Estonie était surtout motivé, non par des considérations politiques, mais par des considérations économiques. Comme l'indique le tableau, les trois pays présentaient les caractéristiques d'une démocratie disposant d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'Homme et le respect des minorités et leur protection. Les trois, par ailleurs, devaient faire des progrès afin d'améliorer leur système judiciaire et la lutte contre la corruption. La Lettonie et l'Estonie, enfin, devaient prendre des mesures afin d'intégrer dans leur société respectives les populations russophones. En matière économique, toutefois, la Commission récompensa ainsi la seule Estonie ; des trois États baltes, c'était effectivement ce pays qui avait le plus libéralisé son économie.

Afin de permettre aux pays qui n'avaient pas été choisis de ne pas se sentir exclus, Bruxelles conclut le 30 mars 1998, avec la Lettonie et la Lituanie, des partenariats d'adhésion, destinés à leur faire comprendre ce que signifiait le principe de « *différentiation sans discrimination* »[1]. Les rapports ultérieurs de la Commission soulignaient les efforts entrepris par les deux pays au point que le Conseil européen d'Helsinki laissait entendre que ces deux pays feraient partie des États de la deuxième vague. L'approche par vagues fut donc

[1] Céline Bayou, « Les États baltes et l'Union européenne : un nouveau départ », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1001, janvier 2000, p. 66.

abandonnée lors de ce Conseil au profit de l'approche dite de la « régate » ; les premiers partis ne seraient pas forcément les premiers à adhérer.

Aussi incohérente que fut la décision de la Commission de ne qualifier que l'Estonie, à Bruxelles, on fit savoir à Riga et à Vilnius que si les progrès accomplis par ces deux pays se poursuivaient au même rythme l'année à venir, le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, pourrait décider d'ouvrir les négociations avec eux à compter du 1er janvier 2000. D'ailleurs, l'année 1999 s'était précisément achevée sur la décision du Conseil européen d'Helsinki d'ouvrir les négociations d'accession de la Lettonie et de la Lituanie à l'UE. La tonalité très positive du rapport annuel de la Commission leur permit d'envisager de pouvoir « rattraper » leurs voisins estoniens, retenus lors du Conseil européen de Luxembourg. Dans la capitale finlandaise, le Conseil avait formellement souligné que les États du « groupe Helsinki » étaient sur un pied d'égalité avec ceux du « groupe Luxembourg » ; chaque État avait donc vocation à être apprécié en fonction de ses qualités à appliquer l'acquis communautaire et non en fonction de l'ancienneté de sa candidature.

Encadré n°9

Les pays Baltes et l'Agenda 2000

	Estonie	Lettonie	Lituanie
Critères politiques	- les institutions politiques fonctionnent correctement (+) ; - les élections législatives sont libres et justes (+) ; - efforts à faire pour améliorer le système judiciaire et pour lutter contre la corruption (-) ; - pas de problèmes majeurs avec le respect des libertés fondamentales (+) ; - nécessité d'accélérer la naturalisation des russophones non-citoyens afin qu'ils soient intégrés dans la société estonienne (-) ; →l'Estonie présente les caractéristiques d'une démocratie, avec des institutions stables garantissant la règle de droit et les droits de l'Homme .	- les institutions politiques fonctionnent correctement ; elles respectent les limites de leurs compétences et coopèrent ensemble (+) ; - les élections législatives sont libres et justes (+) ; - efforts à faire pour améliorer le système judiciaire et pour lutter contre la corruption (-) ; - nécessité d'accélérer la naturalisation des russophones non-citoyens afin qu'ils soient intégrés dans la société lettone (-) ; - le pays doit poursuivre ses efforts afin d'intégrer les non-citoyens au processus démocratique (+/-) ; → la Lettonie présente les caractéristiques d'une démocratie, avec des institutions stables garantissant la règle de droit et les droits de l'Homme .	- les institutions politiques fonctionnent correctement ; elles respectent les limites de leurs compétences et coopèrent ensemble (+) ; - les élections législatives sont libres et justes (+) ; - efforts à faire pour améliorer le système judiciaire et pour lutter contre la corruption (-). - pas de problèmes majeurs dans le respect des droits fondamentaux (+) ; → la Lituanie présente les caractéristiques d'une démocratie, avec des institutions stables garantissant la règle de droit et les droits de l'Homme.
Critères économiques	- pays regardé comme un marché concurrentiel (+) ; - réformes agraires lentes (-) ; - réforme des retraitesn'a pas encore été commencée (-) ; - pays devrait être capable de faire les progrès nécessaires afin de faire aux pressions économiques et aux forces du marché (+) ; - nécessité de diversifier les exportations (-) déficits budgétaires préoccupants (-).	- A fait des progrès considérables dans le passage à l'économie de marché ; le commerce et les prix sont largement libéralisés (+/-) ; - Des progrès ont été faits pour stabiliser l'économie (+/-) ; - Economie relativement ouverte et coût du travail bas (+) ; Aura de sérieuses difficultés afin de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union (-) .	- A fait des progrès considérables dans le passage à l'économie de marché ; le commerce et les prix sont largement libéralisés ; progrès dans le domaine de la stabilisation macro-économique (+/-) ; - Progrès à faire dans le domaine de la législation bancaire et dans la privatisation (-) ; Aura de sérieuses difficultés afin de faire face à la pression concurrentielle ; l'agriculture doit être modernisée.
Aptitude à assumer les obligations découlant de	- assume les obligations de l'association de libre-échange (+) ; - pas de problèmes bilatéraux sérieux (+) ; - a adopté les principaux éléments de l'acquis relatif au marché unique (+) ; - a sérieusement commencé à transposer les directives issues du Livre blanc (+) ; - il reste un travail substantiel à faire dans les services publics, les statistiques, la pêche, la protection des consommateurs, l'environnement, la justice et la propriété intellectuelle (-) ; les autres aspects de l'acquis ne devraient pas trop poser de problèmes (+).	- des efforts substantiels doivent être faits dans le domaine de l'environnement (-) ; - problème pour l'avenir : faible capacité de l'administration à retranscrire la législation communautaire (-) ; - pas de problèmes bilatéraux sérieux (+) ; a fait des progrès significatifs dans le domaine de la législation bancaire.	- assume les obligations de l'association de libre-échange (+) ; - pas de problèmes bilatéraux sérieux (+) ; - des efforts doivent être faits notamment dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, de la politique régionale, des télécommunications, des douanes et des transports (-) ; problème pour l'avenir : faible capacité de l'administration à retranscrire la législation communautaire (-).
Conclusions	- l'Estonie présente les caractéristiques d'une démocratie disposant d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'Homme et le respect des minorités et leur protection (+) ; - Mais des mesures doivent être prises pour accélérer le rythme des naturalisations des « non-citoyens » russophones afin de mieux les intégrer dans la société estonienne (-) ; - l'Estonie peut être considérée comme une économie de marché viable et devrait être en mesure de faire les progrès nécessaires pour faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union à moyen terme (+) ; - l'Estonie a fait des progrès dans la transposition et l'application de l'acquis particulièrement en matière de marché unique. Si elle poursuit ses efforts, elle devrait être à même de participer pleinement au marché unique à moyen terme. Des efforts particuliers, notamment en termes d'investissements, seront nécessaires pour appliquer complètement l'acquis dans des secteurs tels que l'environnement (-). → A la lumière de ces éléments, la Commission recommande que les négociations d'adhésion soient ouvertes avec l'Estonie. La stratégie de pré-adhésion renforcée aidera l'Estonie à se préparer plus rapidement aux obligations de l'adhésion en s'attachant à traiter les points faibles identifiés par l'avis. La Commission présentera un rapport au plus tard fin 1998 sûr les progrès accomplis par l'Estonie.	- la Lettonie présente les caractéristiques d'une démocratie disposant d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'Homme et le respect des minorités et leur protection (+) ; - Mais des mesures doivent être prises pour accélérer le rythme des naturalisations des « non-citoyens » russophones afin de mieux les intégrer dans la société lettone (-) ; - A fait des progrès considérables dans le passage à l'économie de marché (+/-) ; - Aura de sérieuses difficultés afin de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union (-) ; - Des efforts particuliers à faire notamment dans le domaine de l'environnement et de l'agriculture (-) ; → les négociations pour l'accession devraient s'ouvrir dès que la Lettonie aura fait suffisamment de progrès pour satisfaire aux conditions d'adhésions définies par le Conseil européen de Copenhague. La stratégie de pré-adhésion renforcée aidera la Lettonie à se préparer plus rapidement aux obligations de l'adhésion en s'attachant à traiter les points faibles identifiés par l'avis. La Commission présentera un rapport au plus tard fin 1998 sur les progrès accomplis par la Lettonie.	- la Lituanie présente les caractéristiques d'une démocratie disposant d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'Homme et le respect des minorités et leur protection (+) ; - A fait des progrès considérables dans le passage à l'économie de marché et dans la transposition de l'acquis (+/-) ; - Aura de sérieuses difficultés afin de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union (-) ; → les négociations pour l'accession devraient s'ouvrir dès que la Lettonie aura fait suffisamment de progrès pour satisfaire aux conditions d'adhésions définies par le Conseil européen de Copenhague. La stratégie de pré-adhésion renforcée aidera la Lituanie à se préparer plus rapidement aux obligations de l'adhésion en s'attachant à traiter les points faibles identifiés par l'avis. La Commission présentera un rapport au plus tard fin 1998 sur les progrès accomplis par la Lituanie.

source : Agenda 2000 – avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Estonie, Lettonie et Lituanie à l'UE (http://www.europa.eu.int/ - dernière consultation 10 juillet 2003)

ii) Les conséquences sur la coopération balte

Pour la première fois, l'Union adopta donc une approche par vagues constituant une rupture dans sa philosophie. L'attitude de la Commission fut donc jugée contradictoire ; alors que l'UE avait encouragé les trois États baltes à collaborer, en même temps, elle avait presque « torpillé » leur coopération en ne sélectionnant que l'Estonie, amenant cette dernière à refuser de partager la responsabilité des erreurs commises par ses deux voisines. Effectivement, l'UE, depuis le recouvrement de l'indépendance des trois États baltes, avait toujours poussé ces derniers à coopérer afin notamment de mettre en place une zone de libre-échange. L'engagement subrégional répondait, d'une part, à des nécessités économiques et, d'autre part, à des nécessités politiques : rejoindre l'UE serait plus aisé si les pays postulants avaient déjà fait preuve d'une certaine maturité dans le domaine de la coopération. Ainsi, le Conseil européen de Lisbonne de juin 1992, en évoquant la situation des PECO avait exprimé la volonté de « *contribuer à la coopération régionale où les initiatives allaient dans le sens de l'intégration régionale ou sous-régionale* ». C'est dans cette perspective que s'inscrivaient les relations entre l'UE et les pays Baltes. On peut citer dans ce sens l'avis du Conseil économique et social sur les relations de la Communauté européenne avec les pays Baltes du 25 mars 1993 qui estimait que « *l'approfondissement et le développement nécessaires à la coopération économique avec les États baltes seraient grandement facilités si la coopération régionale progressait à un rythme plus soutenu dans la Baltique* »[1]. C'est sur la base de cette même logique que Bruxelles avait exhorté les trois États baltes à œuvrer pour constituer une zone de libre-échange entre eux « à la Benelux ». Les présidents, en août 1993, alors réunis dans la cité balnéaire lettone de Jurmala, avaient même déclaré solennellement qu'ils allaient suivre cette « invitation » en accentuant la coopération économique entre les trois États. Le 13 septembre, ils signèrent un accord de libre-échange, dont le préambule de l'accord soulignait explicitement que l'objectif des pays signataires était, à terme, d'intégrer l'UE. Les trois pays n'étaient pas rassurés pour autant car ils savaient bien que cette zone de libre-échange ne se révélerait qu'accessoirement avantageuse, leurs économies étant trop semblables pour que l'abolition des barrières entre les échanges soit réellement bénéfique. Finalement, c'est presque au même moment que Tallinn, Riga et Vilnius déposèrent leur demande d'adhésion à l'UE : en octobre 1995 pour la Lettonie, en novembre pour l'Estonie et en décembre pour la Lituanie.

[1] Avis du Comité économique et social …, *op. cit.,* p. 29.

Si coopération il y eut, ce fut grâce à la pression occidentale. Comme le souligna un des intervenants devant l'Assemblée balte, les trois gouvernements étaient conscients des avantages que ce rapprochement leur offrirait : « *quoique nous en pensions, depuis le début de notre marche vers l'indépendance, le monde a traité l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie comme une unité homogène balte. La Communauté européenne, les pays du Groupe de Visegrad et les États nordiques veulent voir une Union balte* (...). *L'intégration balte est sans doute la condition la plus importante pour une coopération efficace mais aussi pour rejoindre la zone économique, politique et militaire Ouest-européenne* »[1]. Si cette coopération économique entre les trois États avait certes été « préconisée » par Bruxelles, elle était, au-delà d'une rhétorique discursive des trois États, difficilement réalisable faute de volonté politique. Quelques expériences préalables, en effet, avaient effectivement démontré l'inefficacité d'une coopération économique. Ainsi, le 12 avril 1990, les trois gouvernements avaient signé un Traité de Coopération économique destiné à établir un marché commun balte dans l'objectif de mettre en place une politique économique coordonnée et de garantir la liberté de commerce entre les trois États. Une Commission du Conseil de Coopération balte fut même créée. Mais, son travail échoua, dès ses débuts, du fait de l'absence de crédits d'équipement et de mécanismes pour la mise en place du projet rendant le traité très rapidement caduc. La vitesse des réformes et du développement économique dans les trois États commença également à diverger. La différence entre les niveaux de vie et la création de différentes monnaies accompagnèrent l'apparition de frontières et de droits de douane. Il est vite apparu, en outre, que la production industrielle des trois États était *grosso modo* la même et qu'aucun des trois ne pouvait prétendre pouvoir fournir les matières premières dont les deux autres avaient besoin. Après une réunion des trois chefs de gouvernement, le 11 septembre 1992, le Premier ministre letton Ivars Godmanis critiqua « *un manque de coopération* » et « *une certaine rivalité* » sur « *le développement économique parallèle imposé par les Soviétiques »* des trois États. Selon le Premier ministre estonien Tiit Vähi « *il n'y a pas de coopération balte. Nous devons recommencer à zéro* »[2].

La perspective de voir la seule Estonie adhérer à l'UE, par ailleurs, allait forcément compliquer la mise en œuvre de cette zone de libre-échange mais aussi, plus généralement, la

[1] Cité par Hélène Le Deunff, *L'Union européenne face à la coopération régionale balte,* Mémoire pour l'obtention du Diplôme du Collège d'Europe, Bruges, 1993-1994, p. 59.
[2] Cités par Anatol Lieven, *The Baltic Revolution ..., op. cit.,* p. 77.

coopération entre les trois pays. Ainsi, par exemple, pouvait-on décemment imaginer qu'elle introduisît un régime de visas pour les ressortissants lettons et lituaniens ?[1] ; « *l'hypothèse d'adhésion des pays de la première vague excluant de l'élargissement leurs voisins immédiats, avec lesquels des échanges majeurs et vitaux demeuraient, créa également des interrogations sur la viabilité et la pertinence des nouvelles frontières de l'Union* »[2]. On prédisait, en outre, que la qualification de la seule Estonie allait vicieusement davantage saboter la coopération entre les trois États au lieu d'accélérer l'échéance de leur adhésion à l'UE. La décision de la Commission de ne sélectionner que l'Estonie a indubitablement compliqué les perspectives de coopération entre les trois États. Ainsi, peu de temps après que le ministre lituanien des Affaires européennes Laima Andrikiene eut déclaré dans un entretien accordé au journal *Diena* que la compétition entre les trois États était devenue maintenant très sérieuse[3], les trois Premiers ministres baltes, alors en réunion à Tallinn, se séparèrent sans qu'aucune déclaration commune sur la coopération entre les trois États ne soit publiée. Dans un entretien au journal allemand *Handelsblatt*, le Premier ministre letton déclara que la seule adhésion de l'Estonie allait forcément remettre en cause la coopération entre les trois États baltes et que, d'une manière générale, cette même coopération devait répondre à la question suivante : « *être ou ne pas être* »[4].

Certes, les trois États baltes furent peu enclins à développer une véritable coopération économique tant ils savaient que leurs économies étaient plus concurrentes que complémentaires. Le niveau de coopération entre les trois pays résulta « *d'un véritable jeu d'équilibriste* », stratégie qui consistait « *à tenter de corriger les divergences de leurs intérêts individuels par la convergence de leurs intérêts communs* »[5]. Le choix de la Commission avait, par un effet vicieux, galvanisé ceux des Baltes qui militaient pour une approche différenciée et fragilisé ceux qui croyaient, au contraire, qu'il fallait coopérer. Le

---

1 Lors de l'ouverture des négociations en février 1998, le Président Lennart Meri affirma que si l'UE l'exigeait, l'Estonie pourrait très bien réintroduire un régime de visa avec la Lettonie et la Lituanie. Mais, dès le lendemain du jour où la Commission décidait de renoncer à l'approche différenciée, le Président estonien envoya une lettre de félicitation à ses deux homologues soulignant que « *notre force est dans l'unité. Je suis convaincu que nous obtiendrons beaucoup plus en nous soutenant mutuellement dans notre mouvement vers l'UE et vers l'OTAN que si chacun agit seul. Nous devons tirer parti de cette situation favorable et renforcer notre coopération en vue d'atteindre nos buts* ». *Estonian Review*, vol. 9, n°42, 10-16 octobre 1999.

2 Catherine Samary, « Des privatisations forcées à la démocratie imposée : quels critères d'adhésion à l'Union européenne ? », *La revue internationale et stratégique*, n°47, automne 2002, p. 31

3 Eriks Matulis/Baiba Melnace, « Igauni ineste Latvija » [Les Estoniens investissent en Lettonie], *Diena*, 15 juillet 1997.

4 Rapporté par « Collapse of the Baltic Cooperation ? », *The Baltic Times*, 11-17 septembre 1997.

5 Céline Bayou, « États baltes : des trajectoires variées pour une même orbite », *Revue française de géoéconomie*, n°11, automne 1999, p. 94.

Commissaire européen à l'élargissement Günter Verheugen, dans un entretien au quotidien *Postimees*, alla même jusqu'à cautionner les prétentions estoniennes en soulignant son rôle de « dirigeant » puisqu'elle fut le premier État à entamer des procédures de négociation[1]. L'Estonie fut amenée à douter « *à voix haute de sa propre identité balte et à refuser de partager la responsabilité des erreurs commises par ses deux voisines, dès lors que celles-ci n'étaient pas retenues dans le premier train* »[2] et, forte de sa sélection, avait laissé l'impression désagréable dans les deux autres pays Baltes qu'elle délaissait la solidarité régionale par crainte de voir ses chances diminuer. Cette évolution s'exacerba avec l'arrivée à la tête de la diplomatie estonienne de Toomas Hendrik Ilves qui manifesta ses doutes profonds sur les chances d'une entrée commune des trois États dans l'Union ; « *admettre des pays sur la base de leur localisation accidentelle plutôt que sur les progrès de leurs réformes serait d'envoyer un message clair et dangereux aux pays d'Europe centrale et orientale* »[3].

En qualifiant uniquement l'Estonie, pour la première fois, l'UE différenciait donc les trois États baltes et cessait de les considérer comme un bloc homogène. Son choix rencontra la stupéfaction et l'incompréhension de la Lettonie et de la Lituanie. Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, les gouvernements letton et lituanien accueillirent avec dépit et aigreur les conclusions de la Commission, en mettant en avant le caractère suranné des informations à partir desquelles elle avait émis ses conclusions[4]. D'après le Premier ministre lituanien Gediminas Vagnorius, les opinions de la Commission étaient « *subjectives, injustifiées et politiquement motivées* »[5]. Faisant écho à la réaction lituanienne, pour le Président letton Guntis Ulmanis, la Commission ne prenait pas en compte l'évolution récente de l'économie du pays[6]. D'après les deux pays recalés, par ailleurs, la Commission ne tenait pas sa promesse de baser son avis en toute objectivité, préférant un compromis sachant qu'il lui aurait été impossible de négocier avec plus de six pays[7]. Le ministre letton des Affaires étrangères, Valdis Birkavs, parla de « *douche froide* » lorsqu'il apprit la nouvelle du refus opposé par

---

1 « Verheugen näeb Eestit Balti riigide liidrina », [Verheugen voit en l'Estonie le dirigeant des États baltes], *Postimees*, 3 avril 1992.

2 Céline Bayou, « La coopération économique des pays Baltes », *in* Nathalie Blanc-Noël (dir.), *La Baltique. .., op. cit.*, p. 112.

3 Remarks by Toomas Hendrik Ilves, Estonian Minister of Foreign Affairs to the Danish Defence Commission at the Olympia Hotel, Tallinn, 14 avril 1997. (http://www.vm.ee/eng/kat_140/aken_prindi/1321.html - dernière consultation 28 novembre 2004).

4 Graem P. Herd, « The Baltic States and EU Enlargement », *in* Karen Henderson (dir.), *Back to Europe* : *Central and Eastern Europe and the European Union*, Londres, UCL Press, 1999, p. 265.

5 *Agence Europe*, n°7023, 25 juillet 1997, p. 10.

6 *Ibid.*

7 Sven Arnswald, « The Politics of Integrating the Baltic States into the EU – Phases and Instruments », *in* Mathias Jopp/Sven Arnswald (dir.), *The European Union and the Baltic States…, op. cit.,* p. 75.

Bruxelles, traduisant ainsi l'étonnement des capitales lettone et lituanienne[1]. Un an après, le ministre lituanien des Affaires étrangères, se plaignait de ce que « *personne ne nous dise quels sont les obstacles sur la voie de l'intégration* ! ». Au milieu de l'année 1999, son adjoint, Algimantas Rimkunas, s'insurgeait, pour sa part, contre le fait que Bruxelles ait opposé des critères économiques à son pays alors que les véritables motifs du refus étaient, selon lui, politiques[2], voire géopolitiques (à cause de la proximité du pays avec Kaliningrad). Pour d'autres, le choix de la Commission reflétait la position de certains pays européens. Ainsi, selon Andris Kesteris, sous-secrétaire d'État au ministère letton des Affaires étrangères à l'époque, *« Nous considérions que nous avions le même degré de préparation que l'Estonie. Nous avons compris que c'était une concession à l'Allemagne qui ne voulait pas les dix pays d'un coup, et que le choix de l'Estonie tenait plus du hasard, comme une sorte d'équilibre géographique par rapport au choix de la Slovénie dans le sud de l'Europe* »[3]. La réaction estonienne fut naturellement davantage positive. Dans une déclaration officielle, le gouvernement estonien souligna qu'il était « *fermement convaincu* » que les opinions de la Commission reflétaient « *une description objective du succès des réformes politiques et économiques de chacun des pays* », ajoutant que le choix de la Commission ne devait surtout pas remettre en cause le principe de la coopération entre les trois États baltes[4]. D'ailleurs, à l'occasion d'un sommet réunissant les chefs des trois gouvernements en juin 1997, le Premier ministre estonien Mart Siiman déclara que la seule adhésion de son pays allait bénéficier à toute la zone.

L'incompréhension lettone et lituanienne était manifestement justifiée. Comme le note Céline Bayou très pertinemment : « *les performances enregistrées en 1997 par les États baltes étaient loin d'être mauvaises* (…) *si l'Estonie présentait indéniablement des résultats meilleurs que ses deux voisines, l'écart n'était pas alarmant* »[5]. C'est dire si la décision prise par l'UE fut incomprise en Lettonie comme en Lituanie car elles s'estimaient victimes d'appréciations injustes tandis que l'Estonie dissimulait à peine son succès. La Commission

---

1 Propos tenu par le ministre à l'occasion d'un discours prononcé à l'Institut royal des relations internationales de Bruxelles. « Latvia between Madrid and Luxemburg and Beyond », *Studia Diplomatica*, vol. 50, n°3, 1997, p. 45.

2 Rapporté par Céline Bayou, « Les États baltes et l'Union européenne : un nouveau départ », *op. cit.,* p. 65.

3 Cité par Olivier Truc, « La Lettonie a fait cavalier seul », *La Tribune*, 22 avril 2004.

4 Janis Kapustans, *Cooperation among the Baltic States* : *Reality and Prospects*, Riga, Université de Lettonie, *NATO Research Fellowships Programme*, 1996-1998, p. 17. – (http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/kaPustan.pdf – dernière consultation 3 janvier 2002)..

5 *Ibid.*, p. 65.

avait bien insisté sur les mérites de l'Estonie dans la libéralisation quasi totale de son économie alors que dans les deux autres États, elle était plus graduée. Il s'agit là probablement d'une des raisons essentielles du choix de la Commission.

Au-delà des critères économiques qui avaient poussé la Commission à arrêter ce choix, force est de reconnaître, en outre, que l'Estonie avait fait preuve d'une diplomatie européenne extrêmement intense, grâce notamment à Toomas Hendrik Ilves. Lorsqu'il fut nommé à la tête de la diplomatie estonienne en 1996, conscient des chances de l'Estonie d'adhérer plus tôt à l'UE qu'à l'OTAN, il avait amorcé une stratégie de lobbying très active. Il avait ainsi chargé les diplomates estoniens installés à Bruxelles de faire acte de présence à toutes les réunions de l'UE, surtout celles où étaient présents les membres de la Commission. Le ministre lui-même s'imposait de faire des visites mensuelles dans toutes les capitales européennes pour plaider la cause estonienne ; « *alors que mes collègues s'embarquent pour le Kazakhstan ou au Moyen Orient* [en référence au Président lituanien Brazauskas], *je ne me suis jamais rendu dans un seul pays non-européen dans le sprint capital aux Sommets de Madrid et de Luxembourg* »[1]. Tous les diplomates estoniens en poste dans les capitales européennes, enfin, étaient chargés de se rendre dans le maximum de *think tanks* et de conférences afin d'y prononcer des discours promouvant l'image européenne de l'Estonie, contribuant ainsi à labelliser celle-ci comme étant le pays le plus méritant pour adhérer à l'UE.

b) Une décision dictée par des différentes stratégies économiques adoptées par les États baltes

Le traitement différencié imposé par la Commission européenne fut mal vécu, certes à des degrés différents, par les trois États. Le choix de la Commission de retenir uniquement l'Estonie dans la première vague d'adhésion était pourtant dicté par les différentes orientations économiques retenues par les trois États au début des années 1990, dissimilitudes, en plus, accentuées par leurs ressources naturelles et leurs particularités géographiques.

[1] Cité par Anthony Robinson, « The West is won over », *Financial Times*, 24 février 1998.

i) Des orientations économiques sensiblement différentes

Des trois États, c'est l'Estonie qui a été le plus loin dans les orientations économiques libérales[1] ; « *L'ultralibéralisme de la transition estonienne a donc créé les conditions d'un développement économique rapide, porteur d'une grande ouverture mais également d'une flexibilité importante* », remarque Céline Bayou[2]. Ainsi, de 1992 à 1994, le gouvernement, dirigé par Mart Laar, asséna à son pays une « thérapie de choc »[3], avec son lot de déréglementations et de privatisations. Cette orientation extrêmement libérale a su ainsi attirer de nombreux investisseurs européens, dont une grande partie venait des pays nordiques. Comme l'a souligné Jacques Faure, en 1998, alors qu'il était ambassadeur de France à Tallinn : « *dès mars 1991, l'Estonie a affirmé son indépendance en prenant des mesures de libéralisation audacieuse. Elle a transformé en profondeur son économie, privatisé, libéralisé et favorisé la création d'entreprises. À l'époque, elle réalisait 90 % de son commerce avec l'Union soviétique maintenant plus de 80 % des échanges se font avec l'Union européenne* »[4].

Si l'Estonie avait atteint une maturité économique si performante, c'était notamment grâce à l'action personnelle du Président Meri qui avait fait de l'économie la pierre angulaire de la transition du pays. Il était intimement persuadé qu'un « *petit État comme l'Estonie avait besoin, tout d'abord, de construire et de renforcer ses fondations économiques* »[5]. En dépit d'un certain pessimisme dans les organisations internationales financières quant à la pertinence de l'introduction d'une nouvelle monnaie nationale, Lennart Meri notait que « *le lien ombilical qui nous attache à l'esclavage économique du dernier empire colonial* [pourrait seulement] *être coupé par l'émission de notre monnaie nationale* »[6]. L'indépendance et la

---

1 L'ancien Premier ministre britannique Margaret Thatcher aimait à dire que Mart Laar (le Premier ministre estonien entre le 21 novembre 1992 et le 8 novembre 1994 et, de nouveau, entre le 25 mars 1999 et 28 janvier 2002) était son « élève préféré ».

2 Céline Bayou, « États baltes : des trajectoires variées pour une même orbite », *op. cit.*, p. 80.

3 Nathalie Nougayrède, « Estonie : les succès économiques du "tigre" balte », *Le Monde*, 1er mars 1997.

4 Cité par Pierre Laidebeur, « l'Estonie veut prendre sa revanche sur l'histoire », *La Voix du Nord,* 18 avril 1998.

5 Austra Park, « Baltic Foreign Policy Making Establishments of the 1990s : Influential Institutional and Individual Actors », *Journal of Baltic Studies*, vol. 34, n°2, été 2005, p. 189.

6 Speech by H.E. Lennart Meri, President of the Republic of Estonia to the Royal Institute of International relations, Palais d'Egmont Bruxelles, 26 novembre 1992. (http://vp1992-2001.vpk.ee/eng/k6ned/K6ne.asp?ID=9516 – dernière consultation 28 octobre 2004).

souveraineté de l'Estonie, et, par ricochet, sa sécurité, allaient désormais se confondre avec le slogan « *la sécurité au travers de l'économie* »[1].

La thérapie de choc assénée à l'économie estonienne permit à Tallinn de signer un Accord de libre-échange le 7 juillet 1994 extrêmement ambitieux avec la CE. Pour la première fois, Bruxelles signait un accord stipulant une libéralisation du commerce immédiate et mutuelle avec un PECO.

La transition fut plus lente dans les deux autres pays Baltes. La Lettonie, qui avait préféré protéger au mieux sa population du « choc libéral », devait faire face à deux handicaps : l'instabilité politique et une législation économique et financière peu ambitieuse. La mise en place relativement tardive du *Lats*, de même que la crise bancaire qui avait secoué le pays au début des années 1990, fit de l'économie lettone, un pays moins favorable que sa voisine estonienne aux investissements étrangers. La Lituanie, enfin, se caractérisait par une plus grande dépendance économique avec Moscou. Ainsi, lors de la crise russe, en 1998, ce fut elle la plus touchée. Elle fit preuve, en outre, d'une grande indécision en matière de politique monétaire[2]. Dans un premier temps, le *Talonas* fut rattaché à un taux de change flottant puis, dans un deuxième temps, l'introduction du *Litas* – la nouvelle monnaie – le fut au dollar américain. Ses privatisations, enfin, n'ont pas conduit à une restructuration suffisante des entreprises du fait de la présence trop importante de l'État dans les entreprises[3].

Les résultats obtenus après les réformes économiques – passer d'une économie planifiée à une économie de marché – stimulés par les perspectives de l'intégration européenne s'avérèrent donc différents suivant les trois pays d'autant plus que la crise en Russie, survenue en août 1998, exacerba les rivalités inter-baltes. Face à la disparition de marchés commerciaux encore très importants pour leurs économies respectives, aux structures plutôt similaires, les trois États furent tentés d'adopter des mesures protectionnistes, en violation des accords de libre-échange les liant les unes aux autres[4].

---

1 President of the Republic of Estonia H.E. Lennart Meri at a Conference in Frankfurt, 23 septembre 1994, *A Quest For Security Through The Economy*. (http://vp1992-2001.vpk.ee/eng/k6ned/K6ne.asp?ID=9428– dernière consultation 28 octobre 2004).

2 Michel Cabouret, « Les États baltes », *in* Brigitte Dumortier (dir.), *L'Europe médiane en mutation*, Paris, Editions du temps, 1998, p. 215.

3 Ewa Kulesza-Mietkowski, « L'entêtement balte », *Relations internationales et stratégiques*, n°13, printemps 1994, pp. 97-98.

4 Antoine Jacob, « Les rivalités baltes sont-elles solubles dans l'UE ? », *Le Monde*, 19 octobre 1999.

ii) Des structures économiques peu propices à une coopération poussée

Les pays Baltes ont donc des économies très proches dans leur structure et le profil de leurs exportations potentielles. Cela tient à la similarité de leur dotation en facteurs de production. Davantage concurrentiels que complémentaires, les États baltes peuvent trouver plus d'intérêts dans un jeu de cavalier que dans une coopération[1]. Les structures industrielles issues des économies planifiées n'étant pas complémentaires allaient accroître leur mise en concurrence.

La politique soviétique d'industrialisation n'avait fait que renforcer les caractéristiques antérieures du tissu industriel qui existait déjà avant la guerre. Ainsi, alors que Tallinn et Riga, traditionnellement villes marchandes depuis l'époque de la Ligue Hanséatique ont un rôle essentiel dans l'économie de leur pays respectif, Vilnius, par contre, sans atout portuaire, demeure une ville moyenne. Les infrastructures de transport sont encore rivales car elles constituent des points d'accès privilégiés aux marchés de la CEI. Outre le fait que les trois États ont des économies de taille réduite et n'offrent que peu de débouchés naturels, la situation géographique des capitales et la répartition territoriale du tissu industriel constituent des attributs propres à chacun des trois États. Ainsi, Riga possède à elle seule, non seulement la majeure partie de la production industrielle lettone, mais surtout la plus prestigieuse. Tallinn, avec près du tiers de la population estonienne, fournit la moitié de la production industrielle du pays. Quant à Vilnius, elle n'a pas, contrairement aux deux autres capitales, de rôle prépondérant. L'industrie en Lituanie est cependant mieux répartie sur l'ensemble du territoire, ce qui laisse leurs chances aux autres villes lituaniennes.

Ils sont, en outre, dans des situations différentes, en ce qui concerne les dotations en ressources naturelles. L'Estonie est la seule des trois à posséder des ressources énergétiques, ce qui la rend moins dépendante de ses fournisseurs ; ses centrales électriques thermiques utilisent des schistes bitumineux. La Lituanie et la Lettonie, quant à elles, sont essentiellement productrices de matériaux de carrières, surtout utilisés pour la construction[2]. Les dépendances énergétiques sont inégales et cette contrainte pèse différemment sur les trois pays, l'Estonie

[1] Hugues de Chavagnac, « Le programme Phare d'appui aux réformes économiques dans les PECO ; l'exemple des pays Baltes », *Revue de marché commun et de l'Union européenne,* n°369, juin 1993, p. 577.
[2] Michel Cabouret, « Les États baltes », *op. cit.,* pp. 203-204.

étant dans une position plus favorable grâce à l'énergie dérivée des huiles de schistes[1]. Les trois économies baltes, enfin, ont des spécialisations très proches dans la plupart des branches industrielles et commerciales. Leurs productions sont, le plus souvent, en position de concurrence pour la conquête des marchés extérieurs. Cette caractéristique constitue d'ailleurs un obstacle à une coopération économique plus poussée entre les trois pays[2].

Les principaux partenaires économiques des trois pays, en outre, diffèrent, ce qui a eu tendance à exacerber encore davantage les rivalités entre les trois pays. Ainsi, le commerce de l'Estonie est surtout tourné vers les pays nordiques, tout particulièrement la Finlande. La Lettonie, de son côté, entretient des rapports privilégiés avec l'Allemagne et les pays nordiques, surtout la Suède, mais la Russie y joue aussi un rôle important. La Lituanie, enfin, a davantage axé ses relations commerciales avec l'Allemagne et la Russie. L'Allemagne et les pays nordiques considèrent la partie orientale de la mer Baltique comme un allié naturel faisant partie intégrante de leur marché intérieur mais aussi comme un pont vers le marché russe[3].

3) Le « vrai faux » euroscepticisme balte

La démarche européenne des trois États baltes fut, dans une certaine mesure, paradoxale dans la mesure où s'ils avaient fait de leur engagement à rejoindre l'UE leur priorité, il existait au sein des trois populations des réflexes largement eurosceptiques. Non seulement, certains pouvaient craindre de voir l'indépendance de leur pays confisquée par une nouvelle forme d'union, mais en plus ils soupçonnaient leurs élites de faire de l'engagement européen leur propre apanage.

a) L'identité, en tant que source de l'euroscepticisme balte

Il existe un paradoxe dans la démarche européenne des États baltes, celui qui a trait à la construction de leur identité. Celle-ci, en effet, à peine recouvrée après un demi-siècle de « russoviétisation », doit se fondre dans une nouvelle structure. Le processus de transition

---

1 Hervé Gicquiau, « L'industrie des pays Baltes », *Le courrier des pays de l'Est*, n°371, juillet-août 1992, p. 18.

2 Ainsi, l'accord de libre-échange du 13 septembre 1993 comportait de nombreuses exceptions à la libéralisation des échanges des produits similaires.

3 Vijai Maheshwari, « Elites favour EU, but voters worry », *Financial Times*, 24 octobre 2000.

identitaire des trois pays Baltes a ainsi engendré une crainte au sein des populations baltes, celle de passer d'un système – rejeté – totalement intégré, à un autre – désiré – qui l'était presque autant[1]. En cherchant à perpétuer leur identité, le danger ne serait-il pas de la dissoudre dans ce même système ?

Ainsi, durant les élections européennes de juin 2004, le thème de l'identité nationale constitua l'un des traits les plus marquants de la campagne : l'argument des partis politiques qui furent nombreux à proposer aux électeurs de faire entendre la voix et les intérêts de leur pays au Parlement européen, se conjugua avec un souci, sans cesse réitéré, de préserver la culture et l'identité de chacune des nations. Tous les courants politiques exprimèrent avec force le refus de voir la culture nationale, l'indépendance et la souveraineté chèrement reconquises diluées ou remises en cause par l'intégration européenne. Cette revendication identitaire fut un trait spécifique des enjeux de ces élections européennes[2] et cela en dépit de la disparité des résultats dans les trois pays[3].

Dans les trois États baltes, les perspectives d'adhésion à l'UE suscitaient, chez certains, des inquiétudes quant à l'avenir de leur souveraineté à peine reconquise[4]. Les Baltes étaient ainsi considérés comme étant les plus eurosceptiques des pays associés à l'UE ; selon un sondage effectué en 1996, seulement 29 % des Estoniens, 34 % des Lettons et 35 % des Lituaniens voteraient « oui » à l'adhésion à l'Union s'ils étaient consultés à ce moment par référendum[5]. Cet euroscepticisme traduisait la crainte d'appartenir davantage à une structure opaque, bureaucrate, rigide, et même pour certains, protectionniste, plutôt qu'à l'Europe en elle-même[6]. Venant à peine d'arracher leur indépendance et leur souveraineté à l'Union

---

1 Emmanuel Mathias, *Dix ans d'indépendance balte. D'une union à l'autre ?*, Paris, Les Études du CERI, n°76, mai 2001, p. 3.

2 Nathalie Dompnier/Jean-Philippe Roy, « Les pays baltes : spécificités et homogénéisation au miroir du scrutin européen », *Revue politique et parlementaire*, n°1031, juillet/août/septembre 2004, p. 136.

3 En Lituanie et en Estonie, le scrutin se déroula le 13 juin, en Lettonie le 12. En Lituanie, à la suite de la destitution du Président Roland Paksas, les premiers tours des élections présidentielles et européennes se tenaient le même jour. On avait opté pour cette concomitance afin de réduire les coûts d'organisation des élections, mais aussi pour favoriser la participation au scrutin européen. Le nombre de sièges de députés à pourvoir y était de 13, de 9 en Lettonie et de 6 en Estonie. Dans chacun des trois pays, le mode de scrutin était différent. En Estonie, il s'agissait d'un scrutin proportionnel au plus fort reste, avec possibilité de panachage et un vote ordinal. En Lettonie, c'est la répartition à la plus forte moyenne avec un système de listes bloquées. En Lituanie, enfin, c'est la méthode du plus fort reste sans que les électeurs aient la possibilité de panacher les listes mais peuvent en revanche recourir à un vote préférentiel en sélectionnant et classant les candidats d'une même liste.

4 Kristi Raik, *What kind of Democracy, Whose Integration ? Construction of democracy and integration into the EU of Estonia*, Helsinki, Upi Working Papers, n°22 (2000), p. 27.

5 Benoît Peltier, « Les États baltes espèrent être retenus dans une "deuxième vague" d'élargissement de l'OTAN », *Le Monde*, 11 juillet 1997.

6 Emmanuel Mathias, *op. cit.*, p. 28.

soviétique, certains Baltes voyaient avec méfiance cette Europe qui allait détruire leur nation. Selon le programme du Parti démocratique national lituanien, « *Nous devions nous incliner devant Moscou, maintenant nous devons nous incliner devant Bruxelles* » ; « *Nous protégerons la constitution qui dispose que la Lituanie est un État indépendant et démocratique* (…) *nous nous battrons contre la destruction de l'indépendance de la Lituanie* (…) *nous sommes pour une coopération égale et utile entre tous les États européens* »[1]. Selon le Parti estonien de l'Avenir (*Tuleviku Eesti Erakond*), « *Pour que l'Estonie conserve sa souveraineté, elle doit rester neutre* (…) *l'Estonie doit poursuivre la même voie que celle de la Suisse et de la Norvège* »[2]. Se percevant, en outre, comme habitant dans de « petits » pays, les populations baltes avaient analysé la décision européenne de boycott politique de l'Autriche en 1999 comme une « agression » de grands pays sur un petit pays. La crainte qu'ont les Baltes (se percevant comme de petits pays) de voir les grands pays leur imposer des décisions, s'illustra au moment où le président français Jacques Chirac vilipenda l'attitude des nouveaux États qui, venant de rejoindre, l'UE préférèrent s'aligner sur la position des États-Unis que sur celles défendues par la France. « *On le fit d'ailleurs savoir à Noëlle Lenoir, la ministre française déléguée aux Affaires européennes, lorsqu'elle se rendit deux mois plus tard dans les capitales baltes.* "Même Moscou n'osait pas utiliser un ton identique à celui du Président français", *avança un journaliste local.* "Il faut comprendre nos craintes, nous venons d'une Union (la soviétique) et nous voulons garder notre identité au sein de la nouvelle Union (l'européenne) vers laquelle nous nous dirigeons", *argumenta la présidente du Parlement estonien, Ene Ergma, en recevant la responsable française* »[3]. Une fois que « *l'Estonie* [aura] *cédé sa souveraineté à l'UE, cela entravera sa propre politique d'immigration, de citoyenneté et linguistique* » souligne Merje Kuus. Les Estoniens « autochtones » appuient « *davantage l'adhésion à l'OTAN que celle de l'UE alors que les non-Estoniens soutenaient la candidature à l'UE plutôt que celle de l'OTAN* »[4]. D'après l'historien estonien Andres Kasekamp, les Estoniens autochtones estimaient que les bénéfices de sécurité qui dérivaient d'une adhésion à l'UE impliquaient une perte de souveraineté alors que la candidature à l'OTAN n'était pas perçue comme aussi contraignante[5]. Certains

---

1 Note n°62 dans Inga Pavlovaite, « Paradise Regained : the Conceptualization of Europe in the Lithuanian Debate », *in* Marko Lehti/David Smith (dir), *op. cit*., p. 210.

2 Cité par Peeter Vares, « Returning to Europe – A View from Estonia », *in* Mathias Jopp/Sven Arnswald (dir.), *The European Union and the Baltic States…*, *op. cit.*, p. 108.

3 Cité par Antoine Jacob, *Les pays Baltes. Indépendance et intégration, op. cit.,* p. 157.

4 Merje Kuus, « Toward Cooperative Security ? International Integration and the Construction of Security in Estonia », *op. cit.*, p. 310.

5 Andres Kasekamp, « Euroopa ühine kaitsepoliitka Ja meie », [« La politique étrangère commune est la nôtre »] *Postimees*, 15 mai 2001

« autochtones » estoniens et lettons, en outre, voyaient avec méfiance les allogènes de leur pays adhérer à l'idée de l'intégration européenne ; pour certains, si les russophones devenaient europhiles, cela voulait forcément dire qu'ils percevaient Bruxelles comme une sorte de « Moscou *bis* » puisqu'ils étaient connus pour leur nostalgie de l'époque soviétique[1].

Percevant l'administration communautaire comme une bureaucratie très opaque, voire encore plus complexe que celle qui prévalait au temps de l'URSS, les Baltes avaient tendance à s'en méfier, d'autant que selon l'Estonien Paavo Palk, secrétaire à l'information sur l'UE, cette méfiance reposait sur le souvenir de l'intégration soviétique et la confusion faite entre *Union* européenne et *Union* soviétique[2]. Ainsi, autant les termes d'*Union européenne* que de *Commissaire européen*, rappelaient fâcheusement aux Baltes ceux d'*Union soviétique* et de *Commissaire au Peuple*. Selon Henrik Hololei, directeur du Bureau estonien d'intégration européenne : « *Le fait est que, dans la langue estonienne, le mot "Union" est le même, qu'on parle de la soviétique ou de l'européenne. Cela suffit à rebuter une partie de la population, qui se rappelle qu'il fallait toujours se tourner vers Moscou pour avoir l'autorisation de faire la moindre chose, y compris pour savoir comment cuire les pommes de terre* (...) *C'est une question d'éducation* »[3]. Il est vrai que durant la décennie 1990, de nombreux Estoniens estimaient que l'adhésion à l'UE était le moindre des maux, l'autre étant la CEI[4]. L'identification estonienne presque inconsciente de l'UE avec l'URSS du fait d'un vocabulaire malencontreux concernait aussi la Lettonie : le terme *Savieniba* (pour Union) est utilisé pour parler de l'UE (*Eiropas savieniba*) et de l'Union soviétique (*Padomju Savieniba*).

b) <u>L'engagement européen, un projet trop élitiste ?</u>

Si les trois États baltes avaient adopté une politique très active en faveur de leur candidature à l'UE, mais aussi à l'OTAN, ils avaient clairement négligé de faire une pédagogie adéquate auprès de leur population. « *Très peu de tentatives furent faites afin d'informer le*

---

1 Evald Mikkel/Geoffrey Pridham, « Clinching the "Return to Europe" : the referendums on EU Accession in Estonia and in Latvia », *West European Politics*, vol. 27, n°4, septembre 2004, p. 741.

2 Erkki Bahovski, « Baltlased ELi kandidaatidest skeptilisimad » [« Les Baltes sont les candidats les plus sceptiques à l'UE »], *Postimees*, 8 novembre 2000. Pour faire face à la méfiance grandissante au sein du pays, le Bureau d'intégration européen publia en avril 1999 un document intitulé *L'Union européenne n'est pas l'Union soviétique*. En Lettonie, le président du mouvement européen letton décida de distribuer gratuitement des calendriers intitulés, de même, *L'Union européenne n'est pas l'Union soviétique*.

3 Cité par Antoine Jacob, *Les pays Baltes. Indépendance et intégration, op. cit.,* p. 157.

4 David Smith, « "The Devil and the Deep Blue Sea" : European Integration, National Identity and Foreign Policy in Post-Communist Estonia », *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 19, septembre 2003, n°3, p. 160.

public des négociations très complexes concernant l'accession à l'UE. L'approche générale fut technocrate et même élitiste »[1]. Piret Ehin remarque que c'est l'Estonie qui était généralement considérée comme le plus eurosceptique des trois pays Baltes[2] ce qui pouvait apparaître comme contradictoire pour un pays qui faisait du « retour en Europe » si attendu après cinquante ans d'une domination soviétique le leitmotiv de son discours politique. Le taux de soutien à l'adhésion, en Estonie, a, en fait, connu d'importantes variations. En juillet 2001, il était supérieur à 50 % pour culminer à 59% fin mai 2003, sous l'effet du « oui » massif des Lituaniens au référendum, pour chuter brusquement à 48 % en juin de la même année[3]. L'enquête Eurobaromètre de 2002 révéla que les Estoniens, sans pour autant se démarquer foncièrement des autres pays candidats devant les neuf questions posées sur l'UE, étaient 21 %, par exemple, à croire qu'elle avait été fondée au lendemain de la Première Guerre mondiale[4]. Dans un autre sondage conduit en juin 2001, 28 % d'entre eux ne donnèrent la réponse juste à aucune des cinq questions posées, dont celle du nombre de pays dont se composait alors l'Union[5]. Dans la même l'enquête Eurobaromètre, les Estoniens étaient, de tous les citoyens des pays candidats, ceux qui déclaraient le plus fréquemment ne pas savoir grand-chose sur l'Union et sur le processus d'adhésion de leur pays (65%). Pour les Lettons et les Lituaniens, les chiffres étaient respectivement de 57 et de 56%.

En fait, le projet européen fut essentiellement porté par des gouvernants qui avaient longtemps négligé tout effort de pédagogie auprès de leurs électeurs et fut donc perçu par ces derniers comme le « projet des élites », dans un contexte, en outre, où la confiance des habitants dans la classe politique restait faible. Il faut y ajouter le fait que la transition économique et politique particulièrement rapide de ces pays s'était traduite par des réformes radicales qui lorsqu'elles semblaient trop impopulaires, furent quasi systématiquement justifiées au nom de l'adhésion européenne. Comme le note justement Céline Bayou, « *Le*

---

1 Žaneta Ozoliņa, « The EU and the Baltic States », *in* Anatol Lieven/Dmitri Trenin (dir.), *Ambivalent Neighbors, The EU, NATO and the Price of Membership*, *op. cit.*, p. 226.

2 Piret Ehin, « Estonian Euroskepticism : A Reflection of Domestic Politics ? », *East European Constitutional Review*, vol. 11-12, n°4-1, hiver-printemps 2002- 2003, pp. 96-100. Voir aussi Vello Pettai/Piret Ehin (dir.), *Deciding on Europe. The EU Referendum in Estonia,* Tartu, Tartu University Press, 2005, 147 pages.

3 Chiffres fournis par Antoine Chalvin/Juliette Delplanque, « Estonie 2002-2003. Au seuil d'une nouvelle ère ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1036-1037, juin-juillet-août 2003, p. 68.

4 Eurobaromètre 2002.2, *L'opinion publique dans les pays candidats* (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2002/cceb_2002.2_rap_final.pdf - dernière consultation 7 novembre 2005).

5 Kertu Kaera, « Eliidi ja avaliku arvamuse vahekorrad Eesti eurointegrasiooni kontekstis » [Les relations des opinions entre les élites et les masses dans le contexte de l'intégration européenne de l'Estonie], *in* Raivo Vetik (dir.), *Euroopa Liit ja Eesti avalik arvamus*, [L'Union européenne et l'opinion publique de l'Estonie], Tartu, Tartu ülikooli kirjastus, 2001, p. 72

recours facile à l'excuse européenne pour légitimer tous les sacrifices accroissait le risque de voir la population se désolidariser d'un but qui se révélait aussi pénible à atteindre qu'il était peu porteur d'espoir »[1]. Vello Pettaï parle de transition « sous tutelle » pour qualifier le côté élitiste de la démarche européenne des pays Baltes ; « *le processus d'adhésion a été tout au long essentiellement élitaire et la plupart des décisions importantes le concernant étaient prises sans débat populaire (...) en Estonie, plus que dans les deux autres pays Baltes, les élites ont adopté dès le départ une attitude "tutélaire" en matière de transition politique et économique : celle-ci consistant pour l'essentiel à considérer les réformes radicales comme une thérapie salutaire à administrer au peuple estonien sans trop lui demander son avis* »[2]. Pour les élites politiques baltes, l'histoire « *leur ayant appris que si une "fenêtre d'opportunité" s'ouvre un beau jour, c'est pour se refermer inexorablement un peu plus tard (...) la leçon à tirer* [de leur histoire] *était claire : on ne pouvait compter sur une faiblesse durable de la Russie ou sa métamorphose en voisin bienveillant. Il leur fallait non seulement dégager leur pays de l'emprise russe mais faire avancer au plus vite l'intégration à l'Occident jusqu'à un point de non-retour, pour éviter que ne se répète l'histoire de leur indépendance éphémère* »[3]. Si, dans un premier temps, le projet européen suscita beaucoup d'espoir dans la population des trois États, celle-ci fut manifestement prise d'un certain désenchantement tant les élites politiques semblaient le monopoliser. Il y avait effectivement une grande différence entre l'attitude des élites politiques et celle des opinions publiques, Kristi Raik parlant d'« *élites empressées et de masses aliénées* »[4]. L'euroscepticisme ne suscita quasiment aucune opposition au sein des partis politiques et ne fut que marginalement relayé chez les élites politiques[5]. Ainsi, en Estonie, alors qu'il n'y avait qu'un très faible nombre de nombre de députés hostiles à l'adhésion à l'UE, l'opinion publique était manifestement, dans son ensemble, largement eurosceptique, seule une poignée de partis, (certains largement eurosceptiques comme le *Parti estonien du Futur* ou le *Parti républicain* ou d'autres plutôt modérément eurosceptiques, comme le *Parti du Centre*) tentant, sans succès, de capitaliser cet euroscepticisme. Les principaux partis politiques eurosceptiques en Lettonie (*Alliance*

---

1 Céline Bayou, « États baltes : de la difficulté d'être "petit" … », *Politique internationale*, n°107, printemps 2005, p. 100.

2 Vello Pettaï, « L'euroscepticisme balte : un spectre qui ne s'est pas réalisé », *in* Jacques Rupnik (dir.), *Les Européens face à l'élargissement. Perceptions, acteurs, enjeux*, Paris, Presses de sciences po, 2004, p. 262. Voir aussi Vello Pettaï, *Understanding Politics in Estonia : The limits of tutelary transition*, Copenhague, DEMSTAR Research Report N°25, avril 2005, 42 pages.

3 *Ibid.*, p. 263.

4 Kristi Raik, « Bureaucratization or Strengthening of the Political ? Estonian Institutions and Integration into the European Union », *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n°2, juin 2002, p. 141.

5 Raivo Vetik, « Élite vs. People ? Eurosceptic Public Opinion in Estonia », *op. cit.,* pp. 257-258.

démocratique sociale) et en Lituanie (*Parti du Centre et Parti des Paysans*), même s'ils étaient beaucoup plus modérés qu'en Estonie, ne parvinrent pas, non plus, à transformer dans les urnes cet euroscepticisme[1].

Les enquêtes d'opinion, depuis le milieu de la décennie 1990, révélaient chez les Baltes un rapport très paradoxal face à la perspective européenne : s'ils étaient, d'un côté, nombreux à penser que l'avenir de leur pays serait « étroitement associé » à l'UE, ils étaient, de l'autre, souvent réticents vis-à-vis de l'adhésion. L'enquête Eurobaromètre conduite en novembre 1995 dans les PECO révélait que, parmi les principaux pays candidats à l'époque, c'est en Estonie (45 %) que les citoyens étaient « *les plus nombreux à penser que l'UE est leur partenaire futur* ». Mais en même temps, « *les pays où la proportion de personnes hostiles à l'adhésion est la plus forte sont l'Estonie et la Slovénie (14 % chacune)* (...) [et] *les taux les plus élevés d'indécis se trouvent en Estonie (30 %), Lettonie (26 %) et Lituanie (25 %)* »[2]. L'enquête qui la suivit deux ans plus tard démontra que cette contradiction s'était, entre temps, accentuée en Estonie : celle-ci occupait le deuxième rang, avec 48 %, pour la proportion de citoyens pensant que l'UE serait à l'avenir le principal partenaire du pays[3]. Sur l'ensemble des trois pays Baltes, un tiers à peine des électeurs avaient de l'Union une image positive; 50 % des Estoniens et 46 % des Lettons n'avaient qu'une impression « neutre ». L'euroscepticisme persistait. Ainsi, en octobre 2001, 25 % des Estoniens et 31 % des Lettons se disaient décidés à voter « non » en cas de référendum sur l'adhésion; 33 %, dans l'un et l'autre pays, pensaient que l'entrée dans l'Union serait une « bonne chose »; 39 % des Estoniens et 34 % des Lettons pensaient que le processus était trop rapide[4]. Enfin, dans le baromètre d'octobre 2002, l'intention de voter « oui » n'était toujours le fait que de 39 % des Estoniens et 45% des Lettons, et celle de voter « non » était passée respectivement à 30 % et

---

1 Voir Paul Taggart/Aleks Szczerbiak, « Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe », *European Journal of Polical Research*, vol. 43, 2004, pp. 1-27.

2 Eurobaromètre Europe Centrale et Orientale (CEEB) 6 - 1996, (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ceeb/ceeb6/ceeb6_fr.htm - dernière consultation 7 novembre 2005).

3 http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ceeb/ceeb8/tefig.pdf - dernière consultation 7 novembre 2004.

4 Pays candidats, Eurobaromètre 2001, (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2001/cceb20011_fr.pdf - dernière consultation 7 novembre 2004).

32 %. Ils n'étaient plus qu'à peine plus de 30 % à considérer positivement l'appartenance à l'Union; et un tiers d'entre eux pensait toujours que les choses allaient trop vite[1].

Le choix fait, en outre, par la Commission de ne sélectionner que l'Estonie dans la première vague d'adhésion allait forcément compliquer l'exercice de pédagogie de la classe politique balte pour convaincre les électeurs des bienfaits de l'adhésion à une organisation qui exigeait une certaine rigueur aux pays candidats, tout en se révélant elle-même très versatile.

Les résultats des référendums ont pris, néanmoins, le contre-pied des sondages qui spéculaient sur des chiffres bien moins spectaculaires. En Lituanie, lors du référendum des 10 et 11 mai 2003, 89,9 % du corps électoral avaient répondu « oui » à l'intégration européenne de leur pays. En Estonie, le 14 septembre, le « oui » au référendum l'avait largement emporté, avec 66,9 % des votes en sa faveur, alors que les Lettons, le 20 du même mois, avaient voté à 67 % en faveur de l'adhésion de leur pays à l'UE. Pour expliquer le décalage entre les résultats et les sondages, Céline Bayou constate que « *les études réalisées montrent que ce n'est pas tant la substance de la perspective européenne qui a provoqué certains doutes au sein de la population, mais plutôt le calendrier : les électeurs semblent avoir toujours souhaité l'adhésion de leurs pays respectifs, mais peut-être pas aussi tôt* »[2]. Le principe d'une adhésion de leur pays à l'UE était acquis mais les modalités étaient jugées sévèrement car pas assez graduelles. Les sondages, peu de temps avant le référendum, d'ailleurs montraient que l'euroscepticisme commençait déjà à s'étioler. Par exemple, en Estonie, ils révélaient que plus de 70% de la population s'apprêtaient à voter en faveur de l'adhésion du pays à l'Union européenne, soit quinze à vingt points de plus qu'au printemps précédent. D'après de nombreux observateurs politiques, si les résultats contrastèrent avec les sondages, c'est grâce à la conjonction de plusieurs éléments, notamment une très forte mobilisation de la classe politique dans les trois pays et surtout, comme ce fut le cas en Estonie et en Lettonie des appels pressants en faveur de l'adhésion provenant des deux charismatiques chefs d'État. Même le clergé catholique appela les Lituaniens à voter « oui ».

---

1 Eurobaromètre 2002.2, *L'opinion publique dans les pays candidats*, (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2002/cceb_2002.2_rap_final.pdf - dernière consultation 7 novembre 2004).

2 Céline Bayou, « États baltes : de la difficulté d'être "petit" … », *op. cit.,* p. 101.

Chapitre 2 :
L'image de la communauté balte entre leurre et réalité

Bien qu'absorbées par l'Union soviétique et transformées en républiques soviétiques, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie formaient résolument un « cas à part », comparé aux autres républiques soviétiques, dans la mesure où le sentiment national y était extrêmement fort. D'ailleurs, seules ces trois républiques pouvaient prétendre au souvenir d'une indépendance récente, période dorée de la formation de leur identité nationale qui allait ainsi servir de catalyseur à leurs revendications nationales. Probablement nulle part ailleurs que dans les trois républiques baltes, la *Perestroïka* n'aura eu des répercussions aussi profondes. Les revendications nationalistes surgirent au grand jour en profitant du bouillonnement réformiste qui agitait l'ensemble de l'Union soviétique. La (re)construction d'une communauté balte dans le cadre de la reconquête des indépendances allait, néanmoins, montrer ses limites au gré des intérêts de chacun des trois États. Si la construction d'une représentation balte dans le cadre des choix identitaires de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie fut ainsi indécise, elle fut, tout au contraire, incontestable dans le cadre de leurs choix stratégiques.

I) La construction ambiguë d'une représentation balte dans le cadre des choix identitaires de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie

Alors que c'est au nom d'une identité commune que les trois États ont échappé en même temps à la tutelle soviétique, c'est paradoxalement au nom de cette même identité qu'ils vont batailler pour affirmer leurs différences les uns par rapport aux autres, tout en défendant, de temps à autre, leurs affinités.

A) Une communauté balte apparemment unie dans le mouvement pour l'indépendance

Il s'écoula seulement vingt-trois mois entre la première organisation, en avril 1988, du Front populaire estonien et la déclaration d'indépendance de la Lituanie le 11 mars 1990. La vitesse à laquelle les trois États baltes avaient su amorcer concomitamment leur processus de retour à l'indépendance surprit ainsi nombre d'observateurs. Pourtant des groupes de pression structurés autour du thème de l'identité commençaient déjà à s'organiser, dans chacune des trois républiques baltes, dès le milieu des années 1980.

1) Le processus d'indépendance des républiques baltes

Il existe une similitude des conditions dans lesquelles les trois républiques baltes allaient amorcer leur processus d'indépendance. Le caractère analogue de leur retour à la souveraineté fut accentué par le fait que déjà dans le cadre de la CSCE la cause balte (et non celle de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie) avait été vigoureusement défendue.

a) Le retour concomitant à la souveraineté

Les « déclarations de souveraineté » établissant la priorité des lois nationales sur les lois fédérales et comprenant des dispositions relatives aux droits de l'homme et à la propriété privée constituèrent la première étape sur la route de l'indépendance. Le mouvement s'accéléra à partir de 1988. Chacun des trois pays connut la création d'un Front populaire pour le soutien à la *perestroïka* avec l'approbation tacite de Moscou. Or ces Fronts devinrent peu à peu les porte-voix des revendications politiques latentes : dénonciation des accords germano-russes et de l'incorporation forcée des pays Baltes dans l'URSS, hostilité à la place croissante des allogènes russophones dans les affaires politiques, économiques et culturelles, etc.

Le 14 juin 1987, la commémoration par le Groupe Helsinki-86 devant la Statue de la Liberté de Riga, de l'anniversaire des déportations de masse par Staline fut la première manifestation « patriotique » dans les trois républiques. Elle fut d'autant plus une réussite que Moscou perçut cette manifestation comme une expression du mécontentement des Lettons contre les crimes de Staline et non pas forcément contre l'Union soviétique en tant que telle[1].

Un pas supplémentaire vers l'indépendance fut franchi le 23 août 1989. Pour le cinquantième anniversaire des accords Molotov-Ribbentrop, une chaîne humaine longue de 560 kilomètres et comptant quelque deux millions de Baltes relia Tallinn à Vilnius en passant par Riga pour marquer la solidarité des peuples baltes[2].

---

[1] « URSS : anniversaire des rafles staliniennes de 1941. Manifestation nationaliste en Lettonie », *Le Monde*, 20 juin 1987.

[2] À la fin du mois d'août, le directeur de l'institut des archives historiques de l'URSS publiait un article dans la *Pravda* dans lequel il reconnaissait l'existence des clauses secrètes annexées au Pacte du 23 août 1939.

Déjà, peu de temps auparavant, le 12 mai 1989, les membres des Fronts populaires des trois États s'étaient rassemblés à Tallinn pour une conférence à laquelle devaient assister quelque trois mille participants. Un Conseil balte consultatif fut recréé à cette occasion, destiné à se rencontrer régulièrement. Sa première session se tint à Parnu en Estonie, le 15 juillet de la même année. Les représentants baltes au Congrès des Députés du peuple de l'Union soviétique, au même moment, décidèrent de former une représentation conjointe. Le communiqué conjoint des trois fronts populaires, la « Voie balte », condamna le Pacte Molotov-Ribbentrop et l'occupation soviétique des pays Baltes qui en découla et appela à la restauration de la souveraineté des trois républiques (sans pour autant faire mention du mot « indépendance »). Réunis en session extraordinaire à Vilnius, les membres du conseil central du *Sajūdis*, (le « mouvement ») le « parlement » lituanien, marquèrent l'anniversaire du pacte en votant solennellement une résolution indiquant qu'ils entendaient œuvrer au rétablissement d'un État lituanien indépendant « *sans subordination politique, culturelle ou administrative à l'Union soviétique* »[1].

Vues de Moscou, ces manifestations furent perçues comme un relent du nationalisme balte ; le 27 août, la *Pravda* indiquait : « *les choses sont allées trop loin. Il existe une sérieuse menace sur le destin des peuples baltes. La population devrait prendre conscience du gouffre dans lequel elle est jetée par les dirigeants nationalistes. Si ceux-ci devaient atteindre leurs objectifs, les éventuelles conséquences seraient catastrophiques pour ces nations. La question même de leur existence pourrait se poser* »[2]. Malgré les avertissements provenant de Moscou, les dirigeants des trois Fronts se rencontrèrent en novembre 1989 et déclarèrent leur unité dans leur lutte commune pour la reconquête de leur indépendance.

Des trois pays Baltes, c'est surtout la Lituanie qui prit le plus d'initiatives politiques pour restaurer son indépendance. Le 20 décembre, le Parti communiste lituanien proclama son émancipation vis-à-vis du Parti communiste soviétique. Au même moment, la Douma affirma officiellement que les protocoles secrets signés entre les Soviétiques et les Allemands étaient « *juridiquement nuls et non avenus depuis le moment de leur signature* »[3]. Gorbatchev décida d'entreprendre une visite dans les trois Républiques baltes, bien décidé à obtenir des communistes locaux l'engagement de cesser *urbi* et *orbi* leur démarche sécessionniste. Le 7

---

1 Cité dans « Importantes manifestations pour l'anniversaire du pacte germano-soviétique. Moscou s'inquiète de la progression des idées séparatistes dans les Républiques baltes », *Le Monde*, 25 août 1989.

2 Citée par Rein Taagepera, *Estonia. Return to Independence, op. cit.,* p. 158.

3 « La scission est consommée au sein du PC de la Lituanie », *Le Monde*, 26 décembre 1989.

février 1990, néanmoins, le Soviet suprême de Lituanie adopta un texte stipulant que la déclaration de la Diète de Lituanie du 21 juillet 1940 à propos de l'entrée du pays au sein de l'URSS était sans effet et illégale. Un tel raisonnement concluait que la Lituanie n'avait jamais juridiquement appartenu à l'Union soviétique et que ni la Constitution ni aucune loi soviétique n'avaient désormais de valeur légale sur le territoire lituanien. Le parlement de Vilnius, le 11 mars 1990, en votant, par 124 voix sur 133, la restauration de la « *souveraineté perdue en 1940 par l'intervention d'une force étrangère* » proclama le retour à l'indépendance du pays. Le 30 mars, ce fut au tour de l'Estonie, suivie de la Lettonie le 4 mai. Celles-ci, contrairement à la Lituanie, prévoyaient dans leur proclamation d'indépendance une période de transition afin de négocier leur « sécession » avec l'URSS.

Moscou, le 3 avril 1990, adopta la « *Loi sur le mode de règlement des questions liées à la sortie des Républiques de l'Union* » qui affirmait l'illégalité de la décision lituanienne tant qu'une loi n'aurait pas défini les modalités d'application de ce droit et posait comme condition à toute négociation que les Lituaniens revinssent à la situation d'avant le 11 mars[1]. Or, ce texte était inacceptable aux yeux des Baltes qui, entrés involontairement dans l'Union, considéraient qu'ils ne pouvaient pas en sortir par un vote. Comme le remarquait Vytautas Landsbergis : « *La Lituanie n'a jamais adhéré à l'URSS et, par conséquent, aucune loi de sécession ne saurait lui être appliquée, même si elle avait été connue avant la proclamation de notre indépendance. (...) Notre loi du 11 mars* [1990] *n'est pas une déclaration de sécession : elle affirme simplement le rétablissement de notre indépendance et la continuité de la République lituanienne qui existait de 1918 à 1940* »[2].

Le 18 avril de la même année, Mikhaïl Gorbatchev affirmait que les déclarations baltes d'indépendance étaient illégales et Moscou imposa un blocus sur la Lituanie[3].

Le 7 janvier 1991, des troupes soviétiques firent leur entrée dans Vilnius et prirent possession en quelques jours de tous les bâtiments stratégiques – avant d'interpeller, dans des hôpitaux, les jeunes Lituaniens considérés comme « déserteurs », ceux qui avaient refusé de

---

1 Bernard Guetta, « Tandis que des négociations s'ouvrent avec les Lituaniens Moscou fixe à l'indépendance des républiques des conditions rigoureuses », *Le Monde*, 5 avril 1990.

2 Vytautas Landsbergis, « Lituanie : sortir de l'empire », *Politique internationale,* n° 48, 1990, p. 25.

3 Le Président de la RSS de Russie, Boris Eltsine, alors en conflit avec le pouvoir central, n'eut cesse, pendant ce temps, de réaffirmer sa solidarité avec le combat balte ; les démocrates russes semblaient alors partager l'interprétation balte de l'histoire impériale soviétique, s'accommodant même de l'idée de pays Baltes libres et souverains.

rejoindre l'Armée rouge en guise de protestation – alors que le Président Landsbergis et quelques députés étaient repliés dans le Parlement, protégés par des centaines de Lituaniens[1]. Au même moment, les forces soviétiques investissaient le ministère de l'Intérieur letton. Les affrontements s'achevèrent par quinze morts en Lituanie et cinq en Lettonie. Bien que dans leur ensemble les pays occidentaux avaient condamné l'intervention armée, aucun d'entre eux – à l'exception notable de l'Islande – n'allait reconnaître le droit des Baltes à la souveraineté[2]. Alors que Gorbatchev, soucieux de sortir de la crise, annonça la tenue d'un référendum sur l'avenir de l'Union pour le 17 mars, les dirigeants baltes indiquèrent qu'ils allaient proposer l'organisation de consultations sur l'indépendance de leur pays. Ces référendums (le 9 février en Lituanie et le 3 mars en Estonie et en Lettonie) eurent pour résultat le triomphe de l'indépendance « *ce qui obéra le succès du référendum soviétique auquel six républiques, dont les trois baltes, avaient refusé de participer* »[3].

Le coup d'État avorté du 19 août 1991 précipita l'évolution vers l'indépendance. Les Républiques baltes décidèrent de proclamer leur souveraineté complète le lendemain, en insistant sur le principe de continuité, c'est-à-dire en déclarant qu'elles ne se constitueraient pas comme nouveaux États mais comme des États rétablissant leur souveraineté après une période d'occupation illégale. Le 6 septembre, Moscou reconnaissait les indépendances baltes.

---

1 « Les tentatives de reprise en main en URSS. L'armée soviétique maintient sa pression dans la capitale de la Lituanie », *Le Monde*, 13 janvier 1991.

2 Les ambitions autonomistes baltes arrivaient à un moment où l'attention du monde entier était effectivement focalisée sur la situation dans le Golfe. L'attitude de Gorbatchev à l'égard de la crise irako-koweïtienne paraissait davantage intéresser les chancelleries occidentales que la manière dont il gérerait une affaire intérieure. Moscou avait d'ailleurs profité de l'attention divertie du monde, début janvier 1991, quelques jours avant la fin de l'ultimatum adressé à Saddam Hussein tenant l'opinion internationale en haleine, pour intervenir militairement en Lituanie. Les Douze s'exprimèrent certes, menacèrent même quelque peu le régime soviétique, mais très vite se réjouirent de la solution interne imaginée par le Kremlin : l'organisation d'un référendum concernant l'indépendance de la Lituanie. La déclaration de la Coopération politique européenne (CPE) du 14 janvier 1991 précisait notamment le dilemme européen en la circonstance : « *La Communauté et ses États membres ne sous-estiment pas les difficultés de la situation en Union soviétique. C'est aussi pour aider l'Union soviétique à les surmonter qu'ils ont exprimé, de façon concrète, leur disponibilité à étendre et à renforcer la coopération entre la Communauté et l'Union soviétique. Un développement de cette coopération ne peut toutefois trouver son fondement que dans des valeurs et des objectifs partagés en commun. C'est pourquoi la Communauté et ses États membres insistent pour que la situation qui prévaut actuellement en Lituanie ne se prolonge en aucune façon et ne s'étende pas aux autres pays baltes. À défaut, il devraient conclure à la nécessité de réagir par des mesures appropriées et d'arrêter la mise en œuvre de la coopération entre la Communauté européenne el l'Union soviétique* ». Cité par Tanguy de Wilde d'Estmael, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 391-392.

3 Vincent Simoulin, *La coopération nordique ..., op. cit.,* p. 222.

b) La cause balte dans le processus d'Helsinki

Telle qu'elle fut perçue par les trois capitales baltes, la CSCE constituait l'organe le plus approprié pour soutenir leurs aspirations indépendantistes, l'Acte final d'Helsinki ne déclare-t-il pas qu'« *en vertu du principe de l'égalité de droit des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en tout liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent, comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure et de poursuivre à leur gré, leur développement politique, économique, social et culturel* ». Ce droit à l'autodétermination confortait largement les aspirations des trois États à acquérir leur souveraineté et surtout leur revendication à soutenir opiniâtrement l'illégalité de l'occupation soviétique.

La défense de la cause balte au sein de la CSCE fut, dans un premier temps, assurée non pas par les Baltes eux-mêmes car toujours intégrés à l'Union soviétique mais par la diaspora balte, alors organisée en associations dont la vocation était de faire du lobbying au sein de la Conférence[1]. Le 17 juin 1975, des démocrates estoniens et lettons, à l'occasion du 35ème anniversaire de l'occupation de leur pays, publiaient un mémorandum à destination de la CSCE[2]. Les pays occidentaux, en pleine période de détente, manifestaient, néanmoins, aux démocrates baltes un soutien très pudique car ils ne voulaient pas mettre en péril, au nom de la cause balte, leurs relations avec l'Est. À la faveur du changement de climat international au tout début des années 1980, dans les capitales occidentales, on commença à voir dans le soutien à la cause balte un intérêt tactique.

Le 4 novembre 1984, quelque six cent émigrés baltes manifestèrent à Vienne devant le siège de la Conférence pour dénoncer l'occupation soviétique. À l'occasion du dixième anniversaire de la signature de l'Acte final, les associations baltes organisèrent dans la capitale danoise les 25 et 26 juillet, le « tribunal balte », chargé de juger la politique de russification et les violations des droits de l'homme dan les trois États[3].

C'est officiellement en mai 1990, à l'occasion de la première réunion de l'Assemblée balte à Tallinn que les dirigeants des trois pays exprimèrent leur souhait de rejoindre la CSCE

1 Falk Lange, « The Baltic States and the CSCE », *Journal of the Baltic Studies*, vol. 25, n°13, décembre 1994, p. 233.
2 Document reproduit dans l'annexe n°10, p. 584.
3 *Ibid.,* p. 235.

et déclarèrent leur intention de participer, à titre d'observateur, aux réunions de la Conférence. Du fait de l'opposition catégorique de Moscou, leurs demandes respectives de siéger à la réunion de Copenhague sur la dimension humaine (juin 1990), au Comité préparatoire chargé d'organiser le Sommet de Paris (juillet-novembre 1990), au Colloque culturel de Varsovie (mai-juin 1991) et au Conseil ministériel de Berlin (juin 1991) furent toutes repoussées. Des représentants des pays Baltes purent cependant assister aux séances plénières (ouvertes au public) de certaines de ces réunions à titre d'« hôtes » non officiels de plusieurs délégations[1]. Des personnalités baltes participèrent aussi à l'inauguration du Sommet de Paris (19 novembre 1990), en tant qu'« invités d'honneur » du Secrétariat exécutif ; mais compte tenu des protestations de Moscou, la France se trouva obligée de les expulser[2]. Moscou avait accepté la présence des Baltes à la condition *sine qua non* qu'ils siégeraient aux côtés de la délégation soviétique, ce qui était bien entendu inacceptable pour les Baltes. Le chef du département de sécurité et de coopération au sein du ministère soviétique des Affaires étrangères, Youri Deriabine[3], appuya la volonté des Baltes de prendre part aux travaux de la CSCE, tout en rappelant que seuls les États souverains avaient le droit d'y participer[4].

La répression brutale par les Soviétiques de l'indépendance lituanienne en janvier 1991 entraîna un revirement dans la position de la CSCE et de la majorité des pays occidentaux qui jusque là préféraient ne pas gêner le dirigeant soviétique. Le Président américain, après qu'il eût organisé au sein même de la Maison Blanche un « Sommet américano-balte » annonça qu'il allait lui-même intervenir pour que les trois pays soient accueillis au sein de la Conférence[5] mais c'est seulement en septembre de la même année que les trois États y adhérèrent, c'est-à-dire peu après la reconnaissance de leur indépendance par l'URSS. Le dirigeant soviétique alla même jusqu'à féliciter les trois pays pour leur adhésion à la CSCE.

L'admission des trois États se fit conformément à l'article 54 des recommandations finales de l'Acte final que les Baltes signèrent le 15 octobre 1991. L'année suivante, les premiers représentant baltes rejoignaient l'organisation viennoise. Assurés de l'effectivité de

---

1 Victor-Yves Ghébali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996*, *op. cit.*, p. 108.
2 « Veto soviétique pour les Baltes », *Le Monde*, 21 novembre 1990.
3 On le retrouvera, plus tard, à la tête de l'ambassade de Russie à Helsinki.
4 Rahim Kherad, « La reconnaissance internationale des États baltes », *Revue générale de Droit international public*, 1992, p. 870.
5 Falk Lange, *op. cit.*, p. 240.

leur adhésion, les trois États baltes s'appuyèrent alors sur la Conférence pour internationaliser la question du retrait des troupes russes de leur territoire.

2) La cristallisation identitaire

Si les trois États avaient réussi à mener à bien leur processus d'indépendance, c'est parce que leur cristallisation identitaire s'était effectuée de manière propice dans le contexte de la perestroïka gorbatchévienne où « *la "nationalité", officiellement second facteur d'appartenance, après la classe, dans la société soviétique finissante occupe progressivement* mezzo voce *la première place* »[1]. Cette cristallisation identitaire a pu se développer autour de l'environnement, du folklore national et de l'économie.

a) Autour de l'environnement

L'environnement, thème *a priori* peu subversif, a probablement constitué l'un des premiers éléments déclencheurs de la constitution des Fronts populaires. Dans les trois républiques, les revendications écologiques et nationalistes allaient pourtant largement se confondre d'autant plus que les responsables communistes des trois républiques baltes, estimant qu'elles allaient accroître leur popularité, allèrent eux aussi exiger, auprès des instances fédérales, une meilleure prise en compte de l'environnement.

Le mouvement écologique s'amorça en Lettonie lorsque fut rendu public le projet de modernisation du complexe hydroélectrique de Pļaviņas. Peu de temps après la catastrophe de Tchernobyl qui avait démontré l'irresponsabilité et l'incompétence des autorités fédérales, le pays s'inquiéta des ravages écologiques qu'allaient occasionner de tels travaux du complexe hydroélectrique. La presse lettone s'empara du sujet. Entre le 17 octobre et le 26 novembre 1986, l'hebdomadaire culturel letton *Literatūra un māksla,* qui avait lancé une pétition, reçut quelque 700 lettres avec 30 000 signatures[2]. Le Conseil des ministres de la république soviétique de Lettonie adopta une résolution concluant que les conséquences du projet

1 Yves Plasseraud, *Les États baltiques. Des sociétés gigognes*, Crozon, éditions Armeline, 2003, p. 202.
2 Romuald Misiumas/Rein Taagepera, *op. cit.,* p. 304.

pouvaient être « *insalubres* »[1]. Le Conseil des ministres de l'URSS, en novembre 1987, décida d'abandonner le projet.

La décision des autorités fédérales fut analysée comme une large victoire, au-delà des aspects écologiques *stricto sensu*. Elle prouvait qu'une large mobilisation pouvait amener Moscou à fléchir. C'est en tout cas grâce au mouvement des Lettons que les Estoniens se mirent eux aussi à protester contre plusieurs projets fédéraux. Les revendications écologiques concernèrent les mines de phosphates dont la surexploitation pouvait dangereusement affecter, non seulement le cadre écologique de l'Estonie, mais aussi le littoral de la mer Baltique. Le danger, pour l'Estonie, était qu'une excavation excessive des mines allait abaisser le niveau de la nappe phréatique. L'introduction d'éléments radioactifs dans l'eau n'était pas non plus à exclure[2]. Les autochtones estoniens craignaient aussi l'arrivée de nouveaux migrants allogènes. La presse locale avançait le chiffre de 30 à 40 000[3]. L'Association des Juristes estoniens déclara qu'en vertu de la constitution de l'URSS, l'utilisation des terres, forêts et eaux, tout comme la protection de l'environnement, étaient de compétence des Républiques fédérées. Ils exigèrent que le projet soit suspendu *sine die*. Dans la ville universitaire de Tartu, les étudiants bariolèrent les murs d'inscriptions hostiles au projet d'extension des mines de phosphates. Le 1er mai 1987, lors de la parade de la fête du travail, ils remplacèrent les banderoles traditionnelles rouges par des banderoles vertes. Peu de temps après sa décision concernant l'arrêt du projet en Lettonie, le Conseil des ministres de l'URSS fléchit de nouveau.

En Lituanie, les plans de Moscou pour accroître la production de l'industrie chimique furent ainsi à l'origine de la formation du Sajūdis en juin 1988. Mais ce sont surtout les dangers de radioactivité liés à la construction d'un quatrième réacteur de la centrale nucléaire d'Ignalina qui provoquèrent de violentes manifestations d'hostilité au pouvoir central. De nombreux Baltes avaient été parmi ceux qui avaient participé, bien évidemment sans protection, au nettoyage de la centrale de Tchernobyl, centrale identique à celle d'Ignalina.

---

1 Nīls Muižnieks, « The Daugavpils Hydro Station and *Glasnost* in Latvia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 18, n°1, printemps 1987, pp. 66-68.

2 Mare Taagepera, « The Ecological and Political Problems of Phosphorite Mining in Estonia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 20, n°2, été 1989, pp. 165-174.

3 Chiffres fournis par Romuald Misiumas/Rein Taagepera, *op. cit*., p. 306.

b) Autour du folklore national, du chant et de la religion

Si le mouvement d'indépendance des trois États fut qualifié de Révolution chantante, c'est bien parce que le chant, et par extension la glorification du patrimoine et de la culture populaires au travers de la musique, avait joué un rôle considérable dans les revendications nationales des trois États[1]. Concomitamment à la publication au XIX^{ème} siècle des épopées nationales de nombreuses festivités liées au chant furent organisées afin de célébrer leur diversité culturelle.

Les États en cours de construction identitaire, comme l'a si bien démontré Anne-Marie Thiesse, éprouvaient le besoin de se doter de mythologies nationales fondatrices[2]. L'Estonie et la Lettonie faisaient alors partie de l'Empire russe mais restaient dominées par une aristocratie d'origine allemande. L'intérêt pour la culture estonienne et lettone et le développement d'une langue écrite à partir d'une tradition jusque-là largement orale se fit, paradoxalement, à l'instigation de quelques personnalités germano-baltes, désireuses de sensibiliser le peuple à son histoire et à ses richesses culturelles. Il s'agissait de créer le ciment culturel et historique pour l'unité nationale des Estoniens et des Lettons et obtenir leur émancipation face à l'élite germanophone et à la domination russe. C'est dans le courant du siècle des nations, le XIX^{ème} siècle, qu'une conscience nationale, dans chacun des trois États, commença à éclore dans un contexte où l'on découvrait avec passion les épopées nationales. Stimulé par la réussite de la compilation des légendes finnoises, le *Kalevala*, Friedrich Kreutzwald construisit son travail sur des légendes populaires qui traitent du *Kalevipoeg* (« Fils de Kalev »). En Lettonie, c'est Andrejs Pumpurs qui composa l'épopée nationale lettone, *Lāčplēsis* (littéralement l'« éventreur d'ours »). S'inspirant entre autre du folklore national, ce poème épique, écrit entre 1873 et 1888, évoque la lutte du peuple letton contre les Allemands, venus envahir le pays au XIII^{ème} siècle. En Lituanie, enfin, la renaissance nationale s'inscrivait dans une lutte culturelle contre le russe mais aussi contre le polonais, et non pas forcément l'allemand, comme dans les deux autres États baltes. Alors que le pouvoir russe décida en 1863 de punir la révolte polono-lituanienne, la langue lituanienne fut interdite. C'est grâce à une intense

[1] Le journaliste français Bernard Guetta, commentant en 1988, la montée nationaliste estonienne écrivait que « *cette révolution a déjà son nom. On l'appelle la "révolution en chantant", car, d'un rassemblement de masse à l'autre, tous les chants de l'identité nationale ont resurgi, le rock s'est mis de la partie, et c'est sur ces rythmes mêlés que la plus petite des Républiques baltes, l'Estonie, s'est lancée seule dans une grande entreprise, la redéfinition de l'Union soviétique* ». Bernard Guetta, « Quand une République balte veut "redéfinir" l'Union soviétique. En Estonie, "la révolution en chantant" », *Le Monde*, 1er novembre 1988.

[2] Anne-Marie Thiesse, *La création des identités nationales*, Paris, Seuil, 2001, 307 pages.

activité de contrebande de livres que le mouvement culturel ne cessa de se développer, surtout autour de l'histoire nationale des Grands Ducs au destin d'épopée (Vytautas, Gediminas, Kęstutis, ...).

C'est dans la ville estonienne de Tartu que fut organisée la première fête nationale du chant en 1869, suivie quatre ans plus tard par Riga. La Lituanie dut attendre 1924 pour organiser la sienne. Ces fêtes s'imposèrent très vite comme un véhicule populaire du folklore ressuscité. Dans un contexte où l'Estonie et la Lettonie étaient de simples provinces baltiques dont l'administration était assurée par les Barons baltes, grâce au chant, chacun avait enfin le sentiment d'appartenir à une même nation. Lorsque les trois États allaient (re)conquérir leur indépendance à la fin de la Première Guerre mondiale, ce phénomène culturel ne pouvait que se développer. Pour la première fois, en effet, l'Estonie et la Lettonie pouvant prétendre à leur indépendance, les chants servirent de ciment pour unir leur État et leur nation. Et même lorsque les trois États furent devenus des républiques soviétiques, Moscou, voyant dans les chorales un excellent vecteur pour « glorifier la joie de vivre » dans les républiques baltiques, favorisa les multiples éditions des festivals de chants et de danses folkloriques. Antoine Jacob rapporte ainsi que « *Les unions professionnelles et les kolkhozes furent dotés chacun d'une chorale, voire de deux, et souvent une fanfare. Pour montrer l'exemple, des cadres du Parti communiste se devaient d'entamer quelques pas de danse, sous les applaudissements affectés du bon peuple. Contrôlé par les autorités, tout répertoire se devait de comporter des chansons (en letton) à la gloire de Lénine et de Staline. Des militaires, sanglés dans leur uniforme, venaient interpréter de vibrants solos en langue russe. En 1980, ils furent même invités à défiler sur scène, équipés de kalachnikovs* »[1]. Bien que foncièrement instrumentalisés par la propagande soviétique, ces chants permirent de continuer à cultiver le sentiment et les langues nationaux des trois États.

La cristallisation identitaire s'accompagna de la restauration des multiples caractéristiques d'un État souverain, la première d'entre elles fut de faire de l'estonien, du letton et du lituanien, les seules langues officielles du pays. Puis ce fut au tour des drapeaux. En Estonie, le 25 décembre devint un jour férié. On décida, de même, de redonner son nom original à la capitale estonienne (avec deux « n » et non plus un seul). En Lituanie, la grande cathédrale redevint un lieu de culte. On notera, d'ailleurs, qu'à la différence des deux autres

[1] Antoine Jacob, *Les pays Baltes. Indépendance et intégrations, op. cit.,* p. 39.

républiques baltes, le catholicisme fut sans nul doute l'un des thèmes de référence le plus important sur lequel s'est appuyé le nationalisme lituanien. La crispation identitaire autour du catholicisme, qui formait l'armature de la conscience nationale, fut d'autant plus importante que cette religion fut très durement persécutée par le régime soviétique, mais aussi durant l'annexion tsariste. On se souvient encore que c'est grâce au rôle actif de l'Église que les Lituaniens purent, à la fin du XIX^{ème} siècle, contourner l'interdiction de la pratique et de l'enseignement de leur langue. Durant l'époque soviétique, une pétition exigeant la liberté de la foi, signée en 1972 par quelque 17 000 personnes, fut d'ailleurs remise au Secrétaire général des Nations unies. Dans son sillage et au moment de l'immolation du jeune Romas Kalanta[1], le patriotisme lituanien tendit à se superposer à la religion. Des activistes catholiques publièrent au même moment *Les Chroniques de l'Église catholique de Lituanie* qui connurent un succès retentissant. Les événements, qui se déroulaient dans la proche Pologne catholique, dans la deuxième moitié de la décennie 1980, eurent un impact considérable[2]. Force est donc de reconnaître le rôle capital du catholicisme en tant que vecteur national des mouvements indépendantistes lituaniens.

c) Autour de l'économie

De toutes les républiques soviétiques, déjà celles des baltes étaient les plus avancées sur le plan économique. Elles étaient, en effet, le terrain d'expérimentation de certains économistes soviétiques cherchant à dynamiser les entreprises et à renforcer leur productivité. Elles pouvaient compter, en outre, sur une réelle volonté du pouvoir central d'assurer à ses « expatriés » un certain nombre de privilèges précieux, tel le maintien d'un niveau

[1] En 1972, l'immolation du jeune Romas Kalanta, âgé seulement de 19 ans, pour protester contre l'occupation de la Lituanie, fut considérée comme l'une des manifestations majeures de la résistance lituanienne. Voir Biruté Burauskait « Résistance au régime soviétique : le sacrifice de Romas Kalanta (1972) », *Les Cahiers lituaniens*, n°5, automne 2004, pp. 7-10.

[2] Actif, certes, mais tout en étant paradoxal sur le nationalisme lituanien. Ainsi, Yves Plasseraud note que dans le cas lituanien, l'église, très influente dans la vie politique, a joué un rôle assez ambigu au début des années 1990 dans la mesure où elle avait davantage soutenu les anciens dirigeants de la Lituanie soviétique que les représentants de la droite ; « *On se souvient qu'en 1988-1990, l'église et le PC avaient amorcé un sérieux rapprochement (c'est Brazauskas qui rendit la cathédrale de Vilnius au culte en octobre 1988) (...) L'église (et non la religion !) lituanienne n'a jamais complètement fait oublier ses origines étrangères (polonaise) et, aux yeux de certains nationalistes, cela figure toujours à son passif, d'autant plus que l'église se veut aussi église des minorités (notamment polonaise) et que l'Archevêque Mgr Backis formé à l'étranger est résolument conciliaire et moderniste. Comme l'église, le PC et maintenant le LDDP, soucieux d'intégrer les minorités (Juifs, Polonais, Russes...) insiste plus sur le concept de société que sur celui, à contenu ethnique, de nation. Comme l'église, il œuvre pour une société pacifiée, sans ostracisme ni fanatisme* ; *ce n'est pas toujours le cas de nationalistes-populistes de la droite lituanienne* ». Yves Plasseraud, *Les États baltes, op. cit.,* p. 127.

d'approvisionnement correct[1]. Les trois républiques comme lieu de villégiature et région militaire stratégique accueillaient, en effet, une certaine élite.

La république d'Estonie fut la première à impulser un développement considérable de ses prérogatives en matière économique, avec l'assentiment plus ou moins tacite de Mikhaïl Gorbatchev qui voyait dans les républiques baltes un champ d'expérimentation pour la mise en place d'une troisième voie « à la scandinave »[2]. Ainsi, peu de temps après que le Comité central du PCUS de juin 1987 eut prévu un accroissement des prérogatives économiques et sociales des républiques fédérées, les dirigeants estoniens, en formulant le concept d'une « *Estonie économiquement autonome* », souhaitaient contrôler l'ensemble des ressources et des activités économiques situées sur le territoire de la république[3]. Le plan du Groupe des économistes estoniens (composé entre autres de Siim Kallas et d'Edgar Savisaar que l'on retrouvera plus tard à la tête du gouvernement) avait les caractéristiques suivantes[4] :

- Il proposait de limiter la dépendance économique de l'Estonie par une réorientation plus rationnelle et équilibrée de la production et donc de transférer le contrôle de la production à la RSS d'Estonie ;
- La privatisation des commerces et des entreprises contournait le problème idéologique de la propriété communiste par un système de location à long terme et par la création de coopératives et de sociétés à capital mixte ;
- Le développement et l'organisation d'un marché intérieur devaient reposer sur une libération progressive des prix et la contractualisation des marchés extérieurs par des liens commerciaux noués par les entreprises estoniennes elles-mêmes ;
- Une garantie monétaire, enfin, était assurée aux investisseurs étrangers par la création d'un rouble estonien convertible et ancré nominalement au rouble soviétique par un rapport de 1 à 3.

---

1 Christophe Léonzi, « La transition économique dans les États baltes, une marche à trois temps vers l'Occident », *Le courrier des pays de l'Est*, n°403, octobre 1995, p. 4.

2 Mikhaïl Gorbatchev, dans son projet de perestroïka portait un intérêt soutenu au modèle économique nordique. Ainsi, l'économiste Abel Aganbegian avait effectué plusieurs séjours en Suède en 1988-1989 pour étudier plus précisément l'organisation et la régulation contractuelle du marché du travail suédois. Mikhaïl Gorbatchev, de même, remplaça Édouard Chevardnadze au poste de ministre des Affaires étrangères par l'ambassadeur soviétique à Stockholm, et spécialiste de la social-démocratie nordique, Boris Pankin.

3 Marie-Agnès Crosnier *et al*, « Le défi balte : la voie estonienne d'autonomie économique », *Le courrier des pays de l'Est,* n°341, juin/juillet 1989, p. 3.

4 Toivo Miljan, « The Proposal to Establish Economic Autonomy in Estonia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 20, n°2, été 1989, pp. 154-155.

Le plan estonien s'inspirait de la social-démocratie nordique par la volonté d'un développement équilibré entre secteurs public et privé, la recherche d'une transition mesurée vers une économie mixte et maîtrisée par l'État, l'objectif étant d'adopter un profil économique « nordique », à mi-chemin entre l'Est et l'Ouest. Un cadre juridique se mit en place avec l'entrée en vigueur en 1989 de la loi sur l'entreprise et l'adoption du principe de la propriété privée des moyens de production. En 1990 fut même créée la banque d'Estonie, bien que le rouble demeurât la monnaie officielle.

Déjà deux ans auparavant, la plate-forme adoptée par la délégation estonienne pour la XlX^{ème} Conférence du Parti était allée plus loin : elle avait demandé notamment le transfert de la direction de l'économie de la compétence fédérale à la compétence républicaine et la reconnaissance d'une propriété d'État appartenant aux républiques. Dépassant le strict cadre économique, elle demandait que l'Union soit constituée de républiques souveraines, pouvant avoir leur propre citoyenneté et leur langue d'État. Si la Conférence du Parti n'avait pas répondu aux revendications des Estoniens, elle les avait foncièrement incités à se placer sur un terrain ouvertement politique. N'ayant pas prévu la transformation des revendications économiques en requêtes politiques, le pouvoir central tenta de mettre fin à la dynamique des réformes pour ramener les trois républiques dans le giron soviétique. La Gosbank de l'URSS exigea que tous les paiements entre les pays Baltes et les autres républiques fédérées transitent par Moscou et gela en même temps les avoirs des banques baltes dans la capitale fédérale. Concomitamment, le pouvoir central mit en place un embargo énergétique sélectif tout en exigeant le paiement en devises et aux prix mondiaux des quelques livraisons de pétrole et de gaz.

La Lituanie, de son côté, avait lancé un ambitieux programme de privatisations. Le gouvernement de Landsbergis avait posé le double principe très pénalisant pour l'économie de la restitution des biens aux propriétaires de 1940 et de l'interdiction pour les étrangers de posséder des biens fonciers ou immobiliers, ce qui engendra une grande complexité juridique et dissuada même l'investissement étranger. Le pays engagea, toutefois, en 1990 la privatisation des grandes et moyennes entreprises. La méthode utilisée fut, dès le début, celle des coupons; les salariés pouvant par exemple acquérir jusqu'à 50 % de leur entreprise à des conditions très avantageuses par rapport au prix public. Dans la plupart des cas, l'État conservait une part minoritaire, voire une minorité de blocage.

L'orientation économique, surtout en Estonie, se voulait ultra-libérale, rompant ainsi avec l'orientation vers la social-démocratie nordique. D'après le Président de l'Académie estonienne des sciences Arno Këërna, « *Le passage à l'économie de marché doit s'effectuer de la façon la plus rapide possible car il sera douloureux pour la population et tout atermoiement ne peut que prolonger la crise. Il me semble à cet égard que notre tactique est préférable à celle des dirigeants de l'URSS qui tentent d'éviter tout changement brutal* »[1].

La majorité des « entreprises nationalisées par l'occupant soviétique » avait donc vocation à être privatisée dans les plus brefs délais. L'ouverture sur le monde extérieur était une condition de survie pour les trois pays qui ont donc rapidement adopté une législation particulièrement attractive pour les investissements étrangers, basée sur des lois-cadres promulguées le 29 décembre 1990 en Lituanie, le 11 décembre 1991 en l'Estonie et le 12 mai 1992 en Lettonie.

S'il est vrai que les trois États misaient surtout sur les investissements directs étrangers et les privatisations, il existait d'importantes restrictions, notamment l'achat de propriétés foncières, tant les trois pays Baltes furent partagés entre une réelle volonté d'engagement tous azimuts de privatisations et une détermination tout aussi évidente à préserver la propriété des sols aux seuls autochtones.

B) Le label balte entre agrégation et désagrégation

Par définition, un label est un signe garantissant un caractère de qualité. Or la stratégie des pays Baltes de vouloir mettre en avant leur qualité d'État occidental afin de s'extraire de leurs contraintes géostratégiques ne fut pas sans ambiguïtés. La décennie 1990, effectivement, allait démontrer la quasi facticité de ce label, en témoignent, d'une part, leurs tentations récurrentes d'infidélité à la loyauté balte, et, d'autre part, les avatars de leur coopération institutionnelle.

[1] Cité par Marie-Agnès Crosnier, « URSS : quinze républiques en route vers l'économie de marché », *Le courrier des pays de l'Est*, n°361, juillet-août 1991, p. 9.

1) Le label balte à l'épreuve des revendications nationales de chacun des États baltes

L'indépendance acquise, l'esprit communautaire des trois États allait, peu à peu, se réduire comme peau de chagrin essentiellement en raison de revendications identitaires nationales.

a) Une collaboration de plus en plus fictive

Les républiques baltes, enfin indépendantes, n'étaient plus totalement unies dans leur lutte commune contre l'ennemi soviétique. La nature de leur coopération apparaissait de plus en plus déclaratoire. Certes, dès octobre 1991, les trois États baltes se prononçaient pour une coordination de leurs stratégies concernant le retrait des forces soviétiques, puis russes, de leur territoire. Ils décidaient, au même moment, de créer un groupe de travail chargé de coordonner leur politique étrangère et de mettre en place un système régional de sécurité. Rien de concret, toutefois, ne devait aboutir.

Les trois États baltes, bien que partageant manifestement les mêmes objectifs, choisirent des stratégies foncièrement différentes, ce qui fait dire à Riina Ruth Kionka que « *si les trois États baltes visaient le même objectif, leurs spécificités nationales propres faisaient que chacun d'entre eux mettaient en œuvre des moyens différents pour l'atteindre.* (…) *les Lituaniens pensaient mener une sorte de guerre sainte, défiant Moscou de front au nom de la religion. Les Estoniens, considérés comme les plus introvertis* (…) *des peuples baltes, concevaient la lutte comme une partie d'échecs, calculant et recalculant chacun de leurs coups. Quant aux Lettons, jugés comme les Baltes traditionnellement les mieux placés pour tirer enseignement des erreurs d'autrui, ils étaient taxés de suivisme* »[1].

La première cause de cette divergence provenait des résultats des élections législatives : les trois pays s'étaient dotés de gouvernements aux orientations radicalement différentes en matière de politique étrangère. Le seul point commun était que, dans les trois pays, les premières années de l'indépendance marquaient le recul, voire la défaite ou le morcellement, des Fronts populaires constitués à la fin des années quatre-vingts et l'émergence simultanée de nouvelles forces politiques. L'Estonie adopta une position

[1] Riina Ruth Kionka, *op. cit.*, p. 87.

radicalement pro-occidentale, la Lituanie eut une politique beaucoup plus tolérante vis-à-vis de l'Est, tandis que la Lettonie, à l'instar de l'Estonie joua la carte occidentale mais son gouvernement était paralysé car traversé par des mouvements politiques contradictoires. En 1992, les élections législatives en Estonie aboutirent à la formation d'une coalition de centre-droit, dominée par le parti *Pro Patria* qui avait fait du développement des relations avec l'Ouest le noyau dur de son programme électoral. Cette coalition adopta une politique étrangère radicalement tournée vers l'Occident. En Lituanie, le Parti travailliste démocratique de Lituanie (héritier du Parti communiste) remporta les premières élections législatives et présidentielles ; le nouveau président Algirdas Brazauskas, ancien membre du Parti communiste, nomma à la tête du gouvernement Adolfus Szlavecius, également ancien membre influent du parti. Le nouveau gouvernement lituanien adopta, dans un premier temps, une position plutôt orientée vers l'Est. En Lettonie, les partis de centre-droit, à orientation globalement pro-occidentale, sortirent vainqueurs des premières élections législatives. Ne disposant pas, néanmoins, d'une majorité parlementaire solide, ils durent constamment rechercher des soutiens dans les partis d'opposition. Cette situation politique précaire explique l'absence d'orientations politiques bien définies, parfois contradictoires.

La Lituanie, après le tournant politique de la fin 1992 (arrivée au pouvoir d'un ancien communiste), affirma son identité continentale et se rapprocha plus volontiers de ses voisins orientaux et méridionaux. Le retrait des dernières troupes ex-soviétiques plaça la Lituanie dans une position très privilégiée par rapport à ses deux voisines baltes. Elle était, de plus, le seul des trois pays à ne pas avoir de différends frontaliers sérieux avec la Russie. Ainsi, la diplomatie russe a pu désunir les trois États en accordant des avantages à Vilnius qu'elle refusait à Riga et Tallinn. Les différends entre la Lituanie et les deux autres pays Baltes se manifestèrent à plusieurs reprises surtout lorsqu'elle se vit reprocher de se désolidariser de ses voisins dans leurs négociations avec Moscou ou même de vouloir « *dominer les autres États baltes* »[1]. La Lettonie partageait avec son voisin lituanien une orientation favorable à l'option de l'UE. Sa politique étrangère avait conservé l'orientation la plus favorable à la coopération balte. Pays du milieu, elle avait traditionnellement tenu le rôle de « pont » entre ses deux voisines. Quant à l'Estonie, sa politique étrangère fut plutôt attirée par l'option européenne et surtout nordique, cette tendance se manifestant par des tentatives faites pour obtenir des garanties de sécurité en se donnant les attributs d'un pays nordique et non plus d'une simple

[1] Mare Kukk, « Estonia in Transition – Reform or Restitution ? », *in* Mare Kukk/Sverre Jervell/Pertti Joenniemi (dir.), *The Baltic sea Area – A Region in the Making*, *op. cit.,* p. 154.

ancienne république soviétique[1]. Elle ne manifesta pas d'attachement particulier autre que formel à la coopération balte.

L'absence d'unité en matière d'élaboration de politique étrangère s'exprimait non seulement dans leurs relations avec la Russie, mais aussi avec les Occidentaux[2] ; ce qui fait dire à Ewa Kulesza-Mietkowski : « *l'expérience des premières années de la transition a certainement accru le poids des spécificités nationales, qu'il s'agisse de l'évolution de la politique intérieure, de l'avancement des réformes économiques ou, ce qui est plus préoccupant dans l'immédiat, des moyens de pression dont dispose à leur égard le voisin russe* (…) *la pesanteur divergente de leurs contentieux respectifs avec Moscou va à contresens de leurs efforts de rapprochement et apparaît comme un facteur indéniable de faiblesse* »[3].

D'autres facteurs davantage diffus expliquent le manque flagrant de motivation des trois États baltes pour coordonner leur politique étrangère[4]. Le souvenir du traité d'Entente de 1934 évoquait l'échec cuisant de la coopération balte, la Lituanie refusant que soient traitées les questions militaires tandis que l'Estonie et la Lettonie ne souhaitaient pas apporter leur soutien à la Lituanie dans ses démêlés territoriaux avec la Pologne. Dans un contexte, par ailleurs, où les trois États baltes laissaient entendre que le statut de pays neutre apparaissait comme la moins pénalisante des solutions – ils n'avaient pas encore fait acte de candidature à l'OTAN –, la plus-value d'un traité de défense entre les trois États baltes n'était pas acquise pour tous[5].

---

1 Comme nous le verrons plus tard, l'Estonie avait lancé une stratégie de marketing très ambitieuse visant à se présenter comme un pays nordique, à l'instar de la Finlande, de la Suède, du Danemark, de la Norvège et de l'Islande.

2 On peut citer le cas de la Lituanie demandant son admission à l'OTAN, la veille du sommet de janvier 1994, prenant ainsi de cours ses deux voisines, ou encore les réactions largement divergentes vis-à-vis du Pacte Balladur, la Lituanie affirmant qu'il ne comportait aucune question la concernant, la Lettonie suggérant la médiation de l'UE sur la frontière avec l'Estonie et cette dernière demandant à Bruxelles d'apaiser le conflit territorial qui l'oppose à Moscou.

3 Ewa Kulesza-Mietkowski, « L'entêtement balte », *op. cit.,* p. 96.

4 Riina Ruth Kionka décrit la situation dans les termes suivants : « *La meilleure illustration de cette contradiction dans laquelle la coopération balte se trouve aujourd'hui prise est l'histoire de la famille qui veut se prendre en photo. Cette famille, comme toutes les autres familles, a des problèmes. La tante ne s'entend pas avec la femme du frère, le gendre est considéré comme un bon à rien par le père et les enfants exaspèrent le grand-oncle. Pourtant, une fois le photographe à la maison, tout le monde se met sur son trente et un et pose gentiment pour la photo, avec un beau sourire* ». Riina Ruth Kionka, *op. cit.*, p. 98.

5 Durant sa première session (1992), l'Assemblée balte avait pourtant adopté un document de travail devant servir de base pour l'élaboration d'un « Pacte balte ».

Une fois le processus de retrait des forces armées russes amorcé, les trois États prirent, bon an mal an, conscience de la nécessité de développer leur coopération d'autant plus qu'au moment des négociations, Boris Eltsine avait su habilement tirer partie des divergences entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie et jouer d'un État contre l'autre pour en tirer un avantage politique[1]. Les relations entre Moscou et les capitales baltes se détériorèrent considérablement après les élections législatives russes du 12 décembre 1993 marquées par la poussée des nationalistes (Vladimir Jirinovski avait déclaré que les Baltes seraient les « *premiers objectifs de la reconquête* »)[2]. Les dirigeants lituaniens, lettons et estoniens exprimèrent ouvertement leur inquiétude devant le durcissement évident de l'attitude de Boris Eltsine, comme le démontraient leurs réactions au discours du Nouvel An du Président russe, dans lequel celui-ci se déclara plus résolu que jamais à protéger avec « *plus d'énergie et d'une façon plus décisive* »[3] les intérêts de ses compatriotes vivant en dehors des frontières de la Russie. La réponse à cette situation consista à tenter de faire fonctionner une solidarité régionale économique et politique, dont les résultats toutefois s'avérèrent plus que relatifs.

Certes, à la veille du sommet de Bruxelles consacré à l'étude de l'initiative du PpP, les dirigeants des État baltes réunis à Tallinn, le 15 décembre 1993, affirmèrent leur volonté de renforcer les structures de concertation régionale et de développer de nouveaux domaines de collaboration dans le but, notamment, d'œuvrer en commun pour assurer l'indépendance énergétique de leurs pays. Deux jours plus tard, à Vilnius, les Premiers ministres lituanien, letton et estonien, examinèrent les possibilités de création d'un système unique de défense aérienne et de contrôles des frontières et annoncèrent l'installation prochaine d'un téléphone rouge reliant les ministères de la Défense. La coopération en matière de sécurité fut amorcée avec la signature du « *protocole d'accord conclu entre les ministres de la défense des pays*

---

1 Durant les négociations sur le retrait des forces armées russes des territoires baltes, Boris Eltsine était autant animé d'une réelle volonté d'améliorer le sort des russophones que d'utiliser ce dossier pour contrer le développement du nationalisme russe. Ainsi, à la fin du mois d'octobre 1992, on apprenait que Boris Eltsine avait ordonné la suspension du retrait des troupes russes des pays Baltes, quelques jours seulement après avoir procédé à la dissolution du Front de salut national, nouvelle formation politique rassemblant communistes, nationalistes et monarchistes, et qui avait été créée quelques jours auparavant. Au cours d'une de ses réunions, un journaliste du journal *Le Monde* rapporte que « *le plus applaudi des intervenants a été le lieutenant Tchernobrivko, vice-président de l'Union des officiers, quand il a évoqué l'"humiliation" des troupes russes devant quitter les pays Baltes* ». José Alain Fralon, « Une concession de M. Eltsine à l'opposition. Pays baltes : suspension du retrait des troupes russes », *Le Monde*, 31 octobre 1992.

2 Lors des élections législatives du 12 décembre 1993, les quelque 18 000 électeurs russophones installés dans les pays Baltes avaient voté massivement pour le Parti démocratique libéral de Vladimir Jirinovski, ainsi que pour les partis néo-communistes. Voir « Les élections législatives et le référendum constitutionnel en Russie. Consternation et inquiétude dans les anciennes Républiques », *Le Monde*, 15 décembre 1993.

3 Cité dans « Tallinn s'inquiète des déclarations de M. Eltsine sur ses compatriotes vivant hors de Russie », *Le Monde*, 5 janvier 1994.

Baltes afin de garantir la coopération en matière de sécurité, qui prévoit des exercices communs et le contrôle unifié des frontières aériennes, maritimes et terrestres » (2 juin 1992). De même, dans le cadre de l'Assemblée balte, fut adoptée une série de résolutions relative à la coopération stratégique entre les trois pays.

La Charte américano-balte[1] du 16 janvier 1998, par ailleurs, encouragea la coopération entre les trois États baltes. L'objectif du document n'était pas seulement la promotion des relations entre les États-Unis et des pays Baltes, son but étant aussi d'inviter les trois États baltes à travailler davantage ensemble. Ainsi, au moment où l'administration Clinton travaillait sur le contenu de la charte, elle avait dû résister aux « offensives de charme » de Tallinn et de Vilnius qui demandaient la conclusion d'accords bilatéraux avec Washington[2].

La coopération interbalte ne fut, en fait, pleinement effective que durant la période de restauration de la souveraineté de chacun d'entre eux. Elle a eu tendance depuis à s'affaiblir de plus en plus. Même les résultats de la coopération institutionnelle dans le cadre de l'Assemblée balte furent très décevants dans la mesure où aucun mécanisme d'intégration de ses décisions dans l'ordre législatif interne ne fut mis en œuvre. Ainsi, comme le note Atis Lejiņš, les dividendes de la « construction-institutionnelle » balte furent très marginaux[3].

Durant la décennie 1990, les États baltes, collectionnant les déconvenues institutionnelles, connurent également des disputes territoriales, au point que la Russie souligna d'ailleurs avec ironie que les pays Baltes avaient davantage de contentieux territoriaux entre eux plutôt qu'avec elle. Ainsi, la délimitation des frontières maritimes se déroula dans des conditions assez burlesques. Si l'Estonie et la Lettonie parvinrent, non sans difficultés, à démarquer leur frontière[4], la Lettonie et la Lituanie, à cause de lentes

---

1 Comme nous l'avons vu précédemment, la Charte américano-balte, signée le 16 janvier 1998, est un document signé entre, d'une part, les trois États baltes et, d'autre part, les États-Unis. Bien que ce document ne contînt aucune disposition explicite relative à une quelconque sécurité de garantie, les Américains ne voulaient pas s'engager au cas où les États baltes feraient l'objet d'une agression armée. Elle était supposée leur apporter un soutien politico-diplomatique dans leur démarche d'adhésion aux institutions internationales.

2 Janis Kapustans, *op. cit.,* p. 23.

3 Atis Lejiņš/Žaneta Ozolina, « Latvia : The Middle Baltic State », *in* Gunnar Artéus/Atis Lejiņš (dir.), *Baltic Security. Looking Towards the 21st Century*, Riga, Latvian Institute of International Affairs & Försvarshögskolan, 1997, p. 162.

4 Après un premier accord signé en mars 1992, mais qui se révélera inadapté aux réalités maritimes des deux pays, Tallinn et Riga commencèrent de nouvelles négociations en 1994 qui aboutirent, trois ans plus tard, à un accord. Les deux pays se disputaient les ressources halieutiques autour de l'île estonienne de Ruhnu. La zone côtière d'une des îles du Golfe de Riga a même fait l'objet d'un jugement international : dans les années 1930, la Lettonie avait octroyé cette île à l'Estonie, en remerciement de son aide dans l'acquisition de l'indépendance et

négociations, eurent les pires difficultés à trouver un *modus vivendi*, d'autant plus que les zones disputées recélaient d'importants gisements pétroliers[1]. Aux protestations de chacune des deux capitales, s'ajoutèrent des accusations emportées de violation de souveraineté et carrément des insultes de responsables politiques lettons et lituaniens. Un journal lituanien alla même, sur le ton de la plaisanterie, jusqu'à prévoir un conflit militaire entre les deux pays pour régler la question[2].

b) La solubilité du label balte dans les revendications identitaires

Les pays Baltes peinent donc à définir une identité commune pour des raisons essentiellement historiques, culturelles et ethniques, mais aussi stratégiques. Alors que l'Estonie et la Lettonie ont appartenu pendant des siècles aux sphères nordico-germaniques (danoise, suédoise et allemande) et à la Pologne, l'intimité de l'histoire de la Lituanie avec cette dernière est bien plus importante, au point que le pays tend historiquement à se positionner vers l'Europe centrale. Sur le plan ethnique et culturel, par ailleurs, les Lettons et les Lituaniens sont d'« authentiques » baltes tandis que les Estoniens revendiquent leur identité finno-ougrienne, voire nordique. La religion, en outre, ne correspond pas aux groupes ethniques, l'Estonie et la Lettonie étant davantage d'obédience protestante et la Lituanie de tradition catholique. Ainsi, l'historien britannique David Kirby, spécialiste internationalement reconnu de l'histoire de la mer Baltique, estime à juste titre que « (…) *le terme "balte" est une construction de l'extérieur et cela a entravé le développement d'un fort sens d'une identité régionale commune* (…) *Après la Révolution russe, la Lituanie fut regroupée avec l'Estonie et la Lettonie, en dépit de différences culturelles et politico-historiques claires. Depuis la fin des années 1980, quand le monde occidental fut amené à refaire connaissance avec ces*

comme geste de bonne volonté pour faciliter l'Entente balte. Aucun document prouvant le changement juridique de l'île n'ayant subsisté, l'Estonie a rejeté, en 1995, la proposition de Riga de faire de la région une zone commune de pêche en attendant de trouver un accord. Il a fallu la médiation de la Suède pour parvenir à un accord de délimitation maritime en juillet 1996.

[1] La délimitation des frontières maritimes fut l'objet de litiges entre la Lettonie et la Lituanie. Des problèmes de délimitation des zones maritimes apparurent lorsque, fin 1995, le gouvernement letton signa avec deux compagnies pétrolières étrangères un accord pour l'exploration de pétrole dans la mer Baltique. Ce contrat s'étendait, en effet, à une zone disputée. La décision prise par la Lituanie, en outre, de construire un terminal pétrolier à Butinge (sur la façade maritime à la frontière avec la Lettonie) a aussi causé des frictions entre les deux pays (1996-1999). Des questions liées à l'écologie ont contribué aussi à peser lourdement entre les deux pays Baltes. À l'époque soviétique, les industries lituaniennes, potentiellement dangereuses sur le plan écologique, se trouvaient à la frontière avec la Lettonie. Une grande partie du territoire letton, par exemple, est ainsi couvert par la suie des raffineries. Et, à quelques kilomètres seulement de la frontière lettone, se profilent la centrale d'Ignalina et ses dépôts de combustibles nucléaires. Torrents et rivières, par ailleurs, charrient la pollution lituanienne jusqu'en Lettonie.

[2] « Konfliktas su Latvija – dar ne kariškiu reikalas » [« Le conflit avec la Lettonie n'est toujours pas un problème militaire »], *Respublika*, 3 novembre 1995.

peuples, ils ont été tous associés à la dénomination "balte" (…) *un terme auquel aucun de ces États n'est particulièrement heureux d'être associé* »[1].

Selon Tallinn, Riga et Vilnius, le label « balte » a, en fait, une utilité fonctionnelle qui varie suivant les intérêts de chacun des trois pays. Des trois États baltes, c'est l'Estonie qui s'est le plus impliquée pour que le contenu de ce label serve *a contrario* à justifier sa propre réussite. Ainsi, peu de temps avant que la Commission ne qualifie l'Estonie à l'ouverture de négociations d'adhésion à l'UE, Toomas Hendrik Ilves, alors ministre des Affaires étrangères, estimait que les pays Baltes devaient être pris en compte séparément, tant pour l'adhésion à l'OTAN que pour celle à l'UE. Un tel amalgame, en effet, risquait de nuire aux dossiers de candidature du pays que l'Estonie jugeait beaucoup plus avancés, notamment dans le domaine économique[2]. Au-delà de l'argument selon lequel les trois États partageaient en commun l'objectif de rejoindre l'OTAN, Toomas Hendrik Ilves se montrait sceptique sur ce label balte et ne voyait aucune plus-value que pouvait en tirer l'Estonie : « *Pour être franc, mon principal objectif en qualité de ministre des Affaires étrangères fut d'extraire l'Estonie du groupe des pays Baltes. Je ne vois aucun avantage d'appartenir à ce groupe. Je pense que l'idée du groupe des pays Baltes est une construction venue de l'extérieur. Je n'ai vu que très peu de bénéfices pour l'Estonie d'être un pays Balte, à l'exception possible de la question de l'OTAN car l'élargissement de l'OTAN est une décision géopolitique* »[3]. En visite à la Commission européenne en mars 1996, le Président estonien Lennart Meri, parlant de l'élargissement de l'UE, plaida pareillement pour une politique de « cas par cas » : les États baltes ne devaient pas être considérés comme un groupe indivisible. Selon le chef de l'État estonien, le label balte n'a d'avantages que dans le domaine de la défense et la sécurité, mais n'a aucune justification similaire dans le domaine économique[4].

Des trois pays Baltes, c'est l'Estonie qui répugne donc le plus à accepter le qualificatif balte. Ainsi, Toomas Hendrik Ilves considérait que son pays était « *le seul pays nordique post-communiste* », avant de le qualifier de « *pays nordique* » puis de « *pays scandinave post-*

---

1 David Kirby, « Locating the Baltic : Keynote address delivered at the 16th Conference on Baltic studies », *Baltic Studies Newsletter,* vol. 3, n°22, décembre 1999, p. 2.

2 Benoît Peltier, « Les Baltes rappellent qu'ils veulent rentrer dans l'OTAN », *Le Monde*, 29 mai 1997.

3 Cité par Gregory Feldman, « Shifting the Perspective on Identity Discourse in Estonia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 31, n°4, hiver 2000, pp. 422-423.

4 Peter van Ham, « The Baltic States and Europe. The Quest for Security », *in* Birthe Hansen/Bertel Heurlin (dir.), *op. cit.*, p. 31.

communiste »[1]. Ainsi, dubitatif sur cette identité balte, il n'en soutenait pas moins que l'Estonie avait résolument une identité nordique ; « *Malheureusement, la plupart des gens, si ce n'est tout le monde, en dehors de l'Estonie, parlent des "baltes". C'est un concept intéressant car ce que les trois États baltes ont en commun provient d'expériences malheureuses partagées et imposées à eux de l'extérieur : occupations, déportations, annexion, soviétisation, collectivisation, russification. Ce que ces pays ne partagent pas c'est une identité commune* (…) *il est temps que nous reconnaissions que nous avons affaire à trois pays différents dans la zone de la mer Baltique, avec des affinités complètement différentes. Il n'y a pas d'identité balte, de groupe linguistique, de tradition religieuse. Depuis maintenant presque quatre ans, la Lituanie s'est faite remarquer comme un pays d'Europe centrale. Son catholicisme, son architecture, son histoire, tout la lie à la Pologne et aux autres pays du groupe de Visegrad. L'Estonie est, comme j'essaie de le démontrer, rien d'autre qu'un membre de Yuleland* »[2]. Le ministre estonien s'illustra ainsi, en avançant la théorie des « pays Yule » (*Yuleland*), pour justifier le caractère nordique et non balte de l'Estonie. Cet ensemble qui regroupe les cinq pays nordiques, l'Estonie et la Grande-Bretagne, était déjà uni, dans les temps anciens, par un mot commun afin de désigner les saisons sombres (approximativement autour de Noël) : *Jõul* en estonien, *Joulu* en finnois, *Jul* en suédois, norvégien et danois, *Jol* en islandais et *Yule* en vieil anglais. « *Nous vivons en pays* Yule*, le territoire dans lequel le même mot signifie à la fois la naissance du Christ et en même temps le solstice, le retour du soleil, un des deux zéniths des hyperboréaux.* Jõul *en Estonie,* Joulu *en Finlande,* Jul *en Suède, Norvège et Danemark et* Jol *en Islande. Dans les Îles britanniques,* Yule*. À Noël* [Yule-tide]*,* Jultid*,* Jõuluaeg*, nous brûlons une bûche, symbole de chaleur et de lumière durant les époques les plus sombres et les plus froides. La zone* Yule *qui s'étend de l'Islande à la Grande-Bretagne, en passant par les pays scandinaves et finno-ougriens, s'arrête à l'Estonie. En Lettonie,* Yule *est* Ziemastvetki*, en Lituanie* Kaledos*, en Russie* Rozhdestvo*.* (…) *Les Britanniques, les Scandinaves, les Finlandais, les Estoniens se considèrent comme rationnels, logiques et ne s'encombrent pas d'arguments émotionnels ; nous sommes rationnels, opiniâtres et nous travaillons dur* »[3].

---

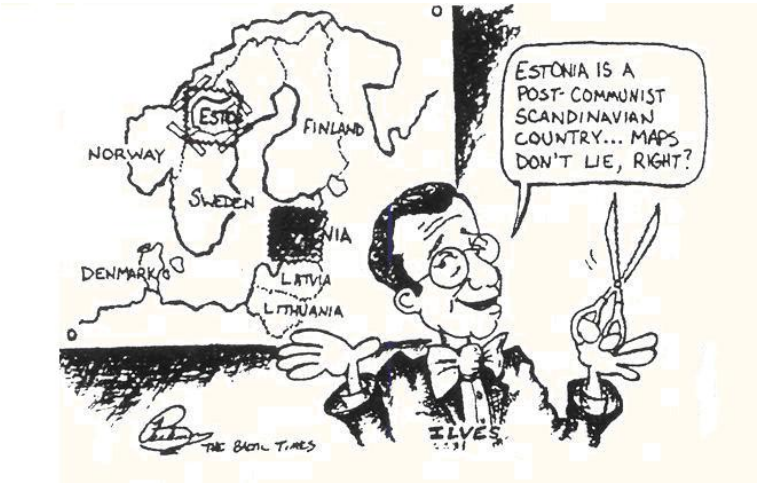
[1] Žaneta Ozoliņa, « The EU and the Baltic States », *in* Anatol Lieven/Dmitri Trenin (dir.), *op. cit.,* p. 213.

[2] Toomas Hendrik Ilves, « Estonia as a Nordic Country », Discours prononcé au *Swedish Institute of International Affairs*, Stockholm, 14 décembre 1999. (http://www.estemb.se/failid/429/Ilves_Stock_14.12.1999.pdf - dernière consultation 16 janvier 2003).

[3] *Ibid.* Voir aussi Toomas Hendrik Ilves, « Jõulumaa ehk vaimse geograafia enesemääramine » [« Pays Yule comme l'autodétermination mentale géographique »], *EestiEkspress*, 24 décembre 1998. La paternité de l'expression « pays Yule » revient, en fait, à Lennart Meri lorsqu'il fut ministre des Affaires étrangères. Lors d'un discours prononcé en Suède à l'occasion du soixante quatorzième anniversaire de l'indépendance estonienne, c'est lapidairement qu'il souligna que « *avec les Scandinaves et une certaine partie de l'Angleterre,*

Encadré n°10

Humour : Toomas Hendrik Ilves et la recherche identitaire de l'Estonie



Source : *The Baltic Times*, 21-27 septembre 2000.

Une commission fut d'ailleurs instituée par le Premier ministre estonien Mart Laar afin de réfléchir au label estonien et à l'image du pays dans le monde[1] ; diverses propositions furent avancées, dont l'une des plus officieuses fut celle de changer le drapeau (adopter à l'instar des pays nordiques une croix[2]) ainsi que le nom du pays et opter pour le nom germano-scandinave de *Estland*, nom qui rime davantage avec des pays occidentaux comme « Finlande, Irlande, etc. » (pays synonymes de « réussite »), plutôt qu'avec « Estonia » qui rime plutôt avec des pays de l'Est (pays dont la connotation est bien moins « vertueuse »)[3]. Selon le promoteur du projet, Erik-Niiles Kross : « *La terminaison "–ia" signale quelque*

---

nous sommes les seuls dans le monde à dire que le solstice d'hiver et l'anniversaire de Jésus ne sont pas "Noël" mais "Jõulud" *ou* "Jul" ». Speech of Foreign Minister Lennart Meri at the Ceremonial of the 74th Anniversary of the Estonian Declaration of Independence. Stockholm, 22 février 1992. *Freedom's Painful Light.*

[1] Le gouvernement Mart Laar a même lancé en juin 2001 un vaste programme intitulé « Faire connaître l'Estonie », dont l'objectif était de promouvoir de façon méthodique l'image de l'Estonie dans les pays nordiques, en Russie, en Allemagne et en Grande-Bretagne. D'un coût estimé à 48,7 millions de couronnes pour les années 2001-2002, il devait avoir, selon le ministère de l'Économie, un impact considérable sur les exportations (censées augmenter de 4,4 milliards de couronnes par an), les investissements étrangers (majoration de 500 millions de couronnes par an) et les recettes touristiques (un milliard de couronnes supplémentaires par an). Le gouvernement s'était attaché les services de la société britannique *Interbrand*, principal spécialiste mondial de l'« identité de marque ». Voir Alexei Smirnov, « Vive l'Estlande et la croix scandinave », *Novyé Izvestia,* Repris dans le *Courrier international*, n° 591, 28 février 2002. Critiqué pour son coût excessif, ce programme fut suspendu par la nouvelle coalition, qui décida de réaffecter les fonds à l'aide régionale. Même si les résultats des premiers travaux *(Welcome to* ***Est****onia)* furent contestés – de nombreux commentateurs jugeant que cela ne valait pas les 13 millions de couronnes déjà dépensés –, on peut encore maintenant retrouver ce slogan, supposé mettre en valeur le pays, inscrit sur de nombreux supports.

[2] Voir Kaarel Tarand, « Lippude Vahetusel » [« Changement de drapeaux »], *Eesti Päevaleht*, 3 décembre 2001.

[3] Pour éviter toutes polémiques, la majorité des propositions (notamment celle de changer de drapeau) fut avancée à « titre privé » par le président du bureau de la presse du gouvernement, Kaarel Tarand, qui faisait partie aussi de cette commission. En cumulant la double casquette, il jouait manifestement sur l'ambiguïté.

chose de peu occidental. Coïncidence ou non, mais après la première vague d'élargissement de l'OTAN, le nom anglais des pays non-invités se termine par "–ia". Au même moment, c'est la volonté du destin, que tous les candidats actuels – plus ou moins sérieux – ont un nom qui se termine par "–ia", commençant par Estonie [Estonia] *se terminant par Roumanie* [Romania] (…) *Il est inutile de s'étendre sur le fait de savoir si* "Estland" *ne serait pas historiquement le nom étranger le plus pertinent. Considérez juste :* Armenia, Romania, Nicaragua, Malaysia, Latvia, Moldavia, Estonia *(le navire*[1]*). Et considérez de nouveau :* England, Ireland, Scotland, Finland, Estland »[2].

Cette démarche s'inscrit résolument dans la volonté du gouvernement estonien de s'ancrer à l'Ouest et surtout au Nord ; le pays n'appartient pas au monde slave et encore moins au groupe des pays Baltes. Cette rhétorique, néanmoins, tend surtout à s'adresser à un public international, plutôt que national, l'objectif étant de « labelliser » l'Estonie comme un État ayant du « cachet », une image positive lui permettant d'échapper à sa qualité État post-soviétique.

Cette volonté de redéfinition de la géographie et des symboles n'est pas l'apanage de la seule Estonie. Ainsi, à une moindre échelle, la Lituanie a longtemps été tentée, géographiquement et symboliquement, de jouer sur l'ambiguïté en se définissant tantôt comme un pays d'Europe centrale tantôt comme un pays d'Europe septentrionale[3]. Tout d'abord, pour les Lituaniens, leur pays peut revendiquer la qualité historique de grande puissance (au temps où elle faisait partie du Royaume polono-lituanien), ce que ne peuvent prétendre faire ni les Estoniens ni les Lettons. Les liens historiques, par ailleurs, qui unissent la Lituanie et la Pologne font que le pays, politiquement et culturellement, a été plus influencé par les pays « continentaux » que par les pays nordiques. Hein Rebas note ainsi qu'il y a « *une centaine d'années, personne n'imaginait la Lituanie comme une nation baltique. (…) Le destin des Lituaniens a toujours été lié depuis des siècles à la Pologne et à l'*Ost-Mitteleuropa *entre la mer Noire et la mer Baltique* »[4]. Le ministre lituanien des Affaires étrangères Algirdas Saudargas expliquait ainsi en 1996 que l'unité des trois pays Baltes n'était qu'une pure fiction qui n'existait que pour les pays occidentaux. Selon lui, la Lituanie est un pays

---

1 En référence au ferry *Estonia* qui fit naufrage dans les eaux de la Baltique le 28 septembre 1994.

2 Cité par Mikko Lagerspetz, *op. cit.,* p. 54.

3 Evaldas Nekrasas, « Is Lithuania a Northern or Central European Country ? », *Lithuanian Foreign Policy Review,* 98/1. (www.lfpr.lt/9801.phtml – dernière consultation juillet 2002).

4 Hein Rebas, « Baltic Co-operation – Problem or Opportunity ? », *Perspectives*, n°9, hiver 1997-1998, p. 72.

d'Europe centrale[1], voire un pays d'Europe « *baltico-centrale* »[2]. Le pays, non seulement, partage sa plus longue frontière avec la Biélorussie (pays qui n'a que peu de liens avec l'Estonie[3]), mais en plus, peut se prévaloir d'abriter le centre géographique du continent européen qui, selon les calculs effectués en 1989 par des experts français de l'Institut Géographique National (IGN), se situe effectivement à 24 kilomètres au Nord de Vilnius, prés du village de Bernotai. D'une façon plus générale, les Lituaniens regardent la Pologne avec un brin de méfiance, tout en l'associant à la période dorée où l'alliance polono-lituanienne comptait parmi les grandes puissances d'Europe. L'opération de charme exercée par la Lituanie sur la Pologne, en outre, n'était certainement pas étrangère au fait que cette dernière ait été l'un des premiers PECO candidats à l'OTAN à y adhérer. Ainsi, peu de temps avant le Sommet de Washington (23-25 avril 1999), alors que l'idée d'une adhésion de la seule Lituanie commençait à faire son chemin (pour les responsables politiques lituaniens cette option faisait écho à la campagne lancée par l'Estonie au terme de laquelle le pays se disait davantage préparé que la Lettonie et la Lituanie pour adhérer à l'UE), elle commença à se désolidariser de l'Estonie et de la Lettonie, tout en se rapprochant de la Pologne[4] ; selon le ministre lituanien des Affaires étrangères Algirdas Saudargas :« *Quand la question est de savoir pourquoi la Lituanie ou n'importe lequel de ces pays ne peut être admis à l'OTAN, des inconvénients communs aux pays Baltes surgissent* (…) *La Lituanie, la Lettonie et l'Estonie devraient être évaluées séparément, en prenant en compte les résultats de chacune d'entre elles* »[5]. Pour la Lituanie, la Pologne présentait l'énorme avantage d'avoir toutes les chances d'adhérer en premier à l'OTAN. Ainsi, lors d'une conférence de presse, le Président Vytautas

---

1 Il s'agit aussi de la thèse de l'universitaire lituanien Alfredas Bumblauskas. Alfredas Bumblauskas, « Lithuania and Europe's Historical Regions », *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2000/1 (5), pp. 179-190.

2 Grazina Miniotaite, « Convergent Geography and Divergent Identities : A Decade of Transformation in the Baltic States », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 16, n°2, juillet 2003, p. 211.

3 Exemple révélateur, lorsque les États-Unis et l'UE avaient décidé l'été 1998 de sanctionner la Biélorussie après que le pays eu décidé d'expulser la plupart des diplomates occidentaux, la Lituanie et la Lettonie annoncèrent qu'elles ne s'associeraient pas aux sanctions alors que l'Estonie informa, quant à elle, de son soutien à Washington et à Bruxelles.

4 La Pologne fut l'un des ardents soutiens de la Lituanie lors de sa quête d'indépendance. En dépit des relations compliquées à cause des droits des minorités et d'un contentieux historique sur le statut de Vilnius, les deux pays ont signé un Traité d'amitié et de coopération le 26 avril 1994 qui stipule, entre autres, que la Lituanie et la Pologne regrettent les conflits qui se sont produits entre elles après la Première Guerre mondiale et s'engagent à coopérer en vue de préserver et de renforcer la sécurité en Europe, en accordant une attention particulière à celle de la région balte. Voir Tadeusz Kowzan, « Pologne-Lituanie : "Je t'aime, moi non plus" », *in* Béatrice Giblin/Yves Lacoste (dir.), *Géohistoire de l'Europe médiane*, *op. cit.,* pp. 132-148. Les deux pays, en outre, ont amorcé une coopération stratégique se voulant aussi ambitieuse que celle de la Lituanie avec les deux autres États baltes. Pour Vilnius, une telle coopération avait l'énorme avantage de lier le pays à un pays membre de l'OTAN. Ainsi, le LITPOLBAT, unité regroupant des éléments des deux pays, fut mis en place en 2001. En septembre 1999, des forces de l'armée lituanienne avaient déjà été intégrées à un bataillon polonais au Kosovo.

5 Cité par Gediminas Vitkus, « At the Cross-road of Alternatives : Lithuanian Security Policies in 1995-1997 », *in* Gunnar Artéus/Atis Lejiņš (dir.), *Baltic Security. Looking towards the 21st century*, *op. cit.*, p. 61.

Landsbergis, soulignant le caractère parallèle de la démarche de candidature de son pays avec celle de la Pologne, se demandait : « *Pourquoi l'idée de l'adhésion de la Lituanie à l'OTAN ne serait-elle pas examinée avec celle de la Pologne* ? ». Selon lui, « *Le Partenariat stratégique de la Lituanie avec la Lettonie et l'Estonie a été approuvé il y a longtemps* ; *néanmoins, cette coopération ne semble peut-être pas toujours être un avantage* (…) *la coopération avec la Pologne, particulièrement dans le domaine de la sécurité, devrait être développée autant que possible* (…) *Les efforts entrepris par nos diplomates et l'ancienne communauté en exil* (…) *pour faire de la Lituanie le quatrième pays après ces trois* [Pologne, Hongrie, République tchèque] *ne devraient pas s'interrompre* ». Selon le président lituanien, les trois États baltes devaient se libérer du « *ghetto balte* »[1].

Seule la Lettonie semble échapper à cette recherche d'identité ; sa position géographique médiane entre l'Estonie et la Lituanie, conjuguée à une stratégie économique de mise en valeur du label « balte » afin de valoriser l'image lettone, fait qu'elle a davantage intérêt à mettre en avant la coopération balte. Ainsi, Céline Bayou note que « *la Lettonie, qui a toujours joué le rôle de pont entre les pays voisins, en est la plus fervente promotrice, même si elle n'entretient pas des flux commerciaux intra-baltes supérieurs à ceux de ses voisines (sauf à l'importation)* ; *en revanche, fortement dépendante de la Russie, elle voit cette coopération comme un gage de sécurité* »[2]. La Lettonie, qui cherche à briser tout risque d'isolement, est donc manifestement le seul des trois États baltes à chercher un ancrage géographique solide, qu'elle ne semble trouver, régionalement, que dans une solidarité balte plutôt précaire, aux côtés de deux partenaires bien moins enthousiastes qu'elle parce que positionnés plus favorablement. Elle n'hésite pas d'ailleurs à se « plaindre » de son manque d'atouts géographiques, contrairement à l'Estonie et à la Lituanie, la première ayant des rapports privilégiés avec la Finlande et la seconde avec la Pologne[3]. Dans ces conditions, « *coincée entre des pays aux orientations nordiques et centre-européennes, la Lettonie ne possède pas d'autre choix manifeste que la coopération trilatérale* »[4].

La fonctionnalité de la représentation balte, enfin, a largement été utilisée par la Russie ; elle a ainsi construit des « rapports privilégiés » avec la Lituanie, à l'opposé de ceux

---

1 Cité par *ibid.*, pp. 59-60.

2 Céline Bayou, « États baltes : des trajectoires variées pour une même orbite », *op. cit.,* p. 93.

3 Žaneta Ozoliņa, « Latvia », *in* Hans Mouritzen (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim, op. cit.,* p. 153.

4 Mindaugas Jurkynas, « Fidèles et infidèles baltes », *in* Céline Bayou (dir.), *Itinéraires baltes. Estonie, Lettonie, Lituanie*, Paris, 2005, p. 15.

qu'elle a établis avec la Lettonie et l'Estonie, dans le but évident de désolidariser les trois États baltes. Favorisée par la Russie, la Lituanie fut ainsi le premier État balte à voir « ses » troupes russes retirées de son territoire ainsi qu'à obtenir la conclusion d'un accord de démarcation des frontières. Pour la Russie, enfin, l'adhésion de la seule Lituanie à l'OTAN fut présentée comme une alternative convenable à l'adhésion des trois pays Baltes[1].

2) Le Conseil balte : une coopération institutionnelle aux résultats mitigés

La re-création du Conseil balte, organisation en partie calquée sur le Conseil nordique, devait refléter la volonté des trois États baltes de coopérer plus efficacement. Or, il est vite apparu que les ambitions de l'organisation, à l'image des relations entre les trois États, allaient être revues à la baisse tant ces derniers manifestèrent une volonté de coopérer presque à contrecœur.

a) La création du Conseil balte sur le modèle du Conseil nordique

Les trois républiques baltes créèrent le 12 mai 1990 le Conseil balte qui fit d'emblée référence à l'Accord d'entente et de coopération signé entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie en 1934, lors de la première indépendance. Au cours de sa première réunion, les représentants baltes proposèrent d'organiser avec le dirigeant soviétique une rencontre à quatre et lancèrent un appel aux États membres de la CSCE pour soutenir leurs démarches indépendantistes. La Lituanie, qui subissait de plein fouet le blocus soviétique entama alors une intense activité diplomatique auprès des capitales occidentales, espérant obtenir le soutien des Européens et des Américains, qui, s'ils étaient sensibles à la cause balte, se montraient davantage préoccupés par l'invasion du Koweït par l'Iraq.

Le Conseil balte fut, dans un premier temps, chargé de soutenir la coopération politique et diplomatique mutuelle en vue de défendre la souveraineté des trois pays et d'adopter une approche commune à l'égard de l'URSS[2], les républiques venant à peine de

---

[1] On ne peut s'empêcher de faire un rapprochement à la situation qui prévalait dans l'entre-deux-guerres : alors que la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne tentaient de s'unir pour contrer la menace russe, Moscou avait su très habilement jouer des antagonismes entre la Pologne et la Lituanie, en prenant partie pour Kaunas (alors capitale lituanienne) pour torpiller l'effectivité des projets d'entente baltique.

[2] Bernard Guetta, « URSS : après la restauration du "Conseil de la Baltique", une tentative serait en cours pour résoudre la crise avec Moscou », *Le Monde,* 15 mai 1990.

déclarer unilatéralement leur indépendance[1]. Une fois leur souveraineté acquise, les trois États baltes allaient devoir lui donner une nouvelle vocation. L'indépendance était fragile et la détérioration des relations avec la Russie allait conduire à une coopération accrue entre les trois États, ce qui n'allait pas de soi, tant chacun d'eux préférait cultiver ses différences.

L'organisation est composée d'un organe parlementaire, l'Assemblée balte et d'un organe inter-gouvernemental, le Conseil balte des Ministres. Qualifiée de « *clone du Conseil nordique* » par Vincent Simoulin[2], l'Assemblée balte tint sa première session en janvier 1992. Pendant parlementaire du Conseil balte des ministres[3], elle tient une session biannuelle et adopte des résolutions adressées à ce dernier. Celles-ci n'ont pas, en principe, de caractère contraignant. La réunion du Præsidium de l'Assemblée tenue à Riga en septembre 1993 a, néanmoins, accentué le rôle de législateur interparlementaire dans la mesure où il fut décidé d'adresser les résolutions aux parlements nationaux dans le but de les incorporer dans la législation nationale. Le 13 septembre 1994, les trois chefs de gouvernement signaient à Riga un accord sur la coopération parlementaire et gouvernementale qui définissait le contenu de la coopération entre les trois États. L'Assemblée balte est définie comme l'organe de coopération entre les parlements nationaux. Le Conseil et l'Assemblée se réunissent en session conjointe, au moins une fois par an, au sein du Conseil balte et les ministres doivent alors présenter un rapport sur la coopération mise en œuvre pour l'année écoulée et sur les activités et les initiatives à prévoir pour l'avenir. L'Assemblée adresse des propositions et recommandations au Conseil et, durant les sessions plénières, ses membres peuvent poser des questions au Conseil balte des ministres sur la coopération interétatique. Les deux institutions se transmettent les informations par l'intermédiaire de leurs secrétariats respectifs. L'accord dispose que le Conseil et l'Assemblée doivent chercher à développer leurs relations avec le Conseil nordique, le Conseil des États de la mer Baltique et autres institutions en poursuivant l'objectif final de l'intégration dans les structures européennes. Force est de reconnaître que cet accord a affirmé la dimension politique de la coopération entre les trois États.

---

1 Le Conseil suprême de Lituanie déclara l'indépendance du pays le 11 mars 1990, le Conseil suprême d'Estonie le 30 mars et le Conseil suprême de Lettonie le 4 mai.

2 Vincent Simoulin, *La coopération nordique…*, *op. cit.*, p. 223.

3 Elle rassemble à parité vingt députés de chaque pays et est composée de sept comités (Budget et audit, Communications et informatique, Économie et affaires sociales, Éducation, science et culture, Environnent, protection et énergie, Affaires judiciaires, Sécurité et politique étrangère). Dans son règlement, l'Assemblée est définie comme une institution consultative et de coordination qui exprime ses vues en adressant des propositions et des recommandations aux gouvernements et aux parlements des trois États, ainsi qu'à des organisations internationales et régionales. Voir *Organisational structure of the Baltic Assembly*, (http://www.baltasam.org/structure/index.htm – dernière consultation 20 août 2004).

Les résolutions adoptées par l'Assemblée sont ensuite adressées au Conseil balte des ministres. Ce dernier fut créé en juin 1994 et avec lui, le Conseil balte devint effectif. La présidence du Conseil (ministres et Assemblée) est exercée par chaque pays pour une période d'un an. Le Conseil des ministres est organisé en un Conseil des Premiers ministres, un Conseil de coopération (ministres des affaires étrangères), un secrétariat du Conseil et un « Comité de hauts fonctionnaires » qui inclut aussi des experts dans les divers domaines de coopération. Le Conseil des ministres a pour mandat « *1. D'encourager une vaste et importante coopération* ; *2. D'examiner, de préparer et de mettre en oeuvre les mesures pertinentes, et 3. De mener à bien les tâches fixées dans les accords conclus* ».

Ses décisions sont prises selon le principe du consensus. Son objectif global est d'assurer la continuité du processus coopératif entre les pouvoirs exécutifs des trois pays. Il intervient dans plusieurs espaces de coopération, à savoir les consultations au niveau des chefs de gouvernement, celles au niveau des ministres baltes de la Coopération ou des ministres sectoriels et celles réunissant le Comité de coopération balte. La coopération présidentielle, par ailleurs, est, quant à elle, entravée par les niveaux de pouvoirs constitutionnels très différents d'un pays à l'autre.

La plupart des sujets abordés concernent les politiques de sécurité et de défense, les actions communes à mener dans le but d'intégrer l'OTAN et l'UE et les relations avec les institutions multilatérales mais aussi les relations avec la Russie. L'Assemblée balte a adopté plusieurs résolutions concernant la dimension de la défense commune des trois États baltes, mais aussi la Russie. Elle a, en outre, adopté deux résolutions très acerbes contre la Russie, l'une concernant Kaliningrad, l'autre la Tchétchénie. Le 13 novembre 1994, l'Assemblée demandait que Kaliningrad soit démilitarisée, traitée dans un cadre multilatéral et qu'une conférence internationale soit convoquée sur la question précisant que c'était là « *un élément nécessaire au processus de sécurité en Europe centrale et en Europe en général* »[1]. Le surlendemain, le ministre des Affaires étrangères russe Alexeï Kosyrev dénonça des *« interventions ouvertes dans les affaires intérieures russes* » et réaffirma que Kaliningrad était une « *partie intégrante inaliénable* » du territoire russe.

[1] « Les États baltes demandent la démilitarisation de Kaliningrad », *Le Monde*, 15 novembre 1994.

Le conflit tchétchène, par ailleurs, exacerba les relations entre la Russie et les Baltes. Le 7 novembre 1994, la présidence tchétchène adressa un appel à l'Assemblée balte pour lui demander de transmettre un message aux Nations unies. Deux mois plus tard, le Præsidium de l'Assemblée demandait à l'OSCE de mettre sur pied une mission pour enquêter sur les violations des droits de l'homme, perpétrées par les troupes russes en Tchétchénie. En avril 1995, lors de la 6ème session tenue à Riga, l'Assemblée adoptait une résolution invitant l'OSCE à soulever devant les Nations unies la question du droit à l'autodétermination pour le peuple tchétchène et accusant la Russie de génocide.

b) Le fonctionnement fluctuant du Conseil balte reflétant une coopération à contrecœur

La coopération institutionnelle entre les trois États baltes fut stimulée, d'une part, par la perception de la menace russe, et, d'autre part, par le souhait des Occidentaux de voir en eux une entité uniforme. Or, à l'image du bilan de la coopération politique entre les trois États, celui de la coopération institutionnelle fut très mitigé.

À la fin de l'année 1992, alors que les trois États se dotaient de gouvernements aux orientations manifestement différentes[1], la coopération au sein du Conseil balte marqua un net recul. Ainsi, en mars 1993, la délégation estonienne au Sommet du CEMB à Oslo, exprima ouvertement ses doutes sur la nécessité d'une coopération entre les trois États. La tactique de Moscou visant à bilatéraliser la question du retrait des troupes russes des territoires baltes avec chacune des capitales, en outre, accentua le sentiment que le Conseil balte allait devenir une véritable « coquille vide ». Alors que les élections législatives russes de 1993 marquèrent un net succès des nationalistes russes, néanmoins, il devint urgent de soutenir la coopération entre les trois États d'autant plus qu'en décembre de la même année, la Commission européenne les appela à former une zone de libre-échange, condition présentée comme étant presque *sine qua non* à leur éventuelle adhésion au marché commun. Il semble, néanmoins, qu'il existait une certaine crainte, voire une aversion, des trois États baltes envers une coopération trop étroite car cela aurait signifié que chacun d'eux ait à partager les problèmes des deux autres[2].

1 La question sera traitée p. 418.

2 Eitvydas Bajarunas, « La dilemme de sécurité de la Lituanie », *in* Peter van Ham (dir.), *Les pays Baltes, sécurité et défense après l'indépendance*, *op. cit*., p. 37.

L'Assemblée balte fut amenée à adopter, néanmoins, plusieurs résolutions intéressant la coopération en matière de défense. La première, adoptée le 13 novembre 1994, concernait la coopération militaire entre les trois pays. Il était souligné à cette occasion que les devoirs qui découlent de la participation à la sécurité européenne collective « (...) *pourraient être garantis par une coopération en matière de défense et un accord d'assistance mutuel qui fournirait la base légale pour la coopération entre les pays Baltes dans les domaines de la défense et de la sécurité nationale* »[1]. Une deuxième résolution, adoptée le 2 décembre 1995, stipulait qu'« *une infortune ou un problème de l'un des trois pays devra être regardé comme une infortune et une inquiétude des trois pays* ; *une menace posée à l'un des trois pays devra être regardée comme une menace pour les trois ; et une performance de l'un des trois pays devra être regardée comme une performance des trois* »[2]. Une troisième résolution, adoptée quelques jours après le Sommet atlantique de Bergen (27 septembre 1996) au cours duquel le Secrétaire d'État à la défense William Perry avait annoncé que les États baltes ne seraient pas invités à rejoindre l'OTAN, demanda aux trois gouvernements d'accélérer la coopération militaire afin qu'ils adoptent plus rapidement les standards de l'OTAN[3]. La portée politique de ces résolutions, néanmoins, fut extrêmement relative et révéla le handicap principal de l'Assemblée balte, à savoir un mandat quasi-consultatif, doublé, par ailleurs, d'un manque criant de volonté politique de la part de chacun des trois gouvernements réticents à l'idée d'établir un Pacte balte de défense. Les responsables politiques baltes ont, en outre, toujours manié avec beaucoup de précaution le mot « alliance [avec les deux autres pays Baltes] ».

Il devenait évident que la coopération dans le cadre du Conseil balte et de l'Assemblée balte apparaissait de plus en plus vite comme dépassée par les perspectives européennes et transatlantiques. Ainsi, lors du Conseil balte de Tartu en mai 2000, aucun des intervenants, ni même les ministres baltes des Affaires étrangères et de la Défense n'a évoqué de projet politique se rapportant à un destin commun. Le vice-ministre lituanien de la Défense déclara qu'« *il n'y a pas de sécurité régionale. La sécurité est indivisible et une sécurité interbalte n'est viable que si elle s'inscrit dans un système plus large de sécurité globale* »[4].

---

1 Assemblée balte, Resolution*, Concerning Military Co-operation among the Baltic States*, Vilnius, 13 novembre 1994. Document reproduit dans l'annexe n°16, p. 598.

2 Assemblée balte, Resolution, *On the Principles of Unity of the Baltic States*, Tallinn, 2 décembre 1995. Document reproduit dans l'annexe n°13, p. 595.

3 Assemblée balte, Resolution, *On the Common Policy of the Baltic States concerning NATO Membership*, Riga, 6 octobre 1996. Document reproduit dans l'annexe n°15, p. 597.

4 Cette phrase nous fut citée *in extenso* par Vaidodas Urbelis, Conseiller technique du ministre lituanien de la Défense, Vilnius, le 10 novembre 2003.

Les résultats dans le cadre de la coopération institutionnelle entre les trois États restent donc très mitigés. La production de résolutions reste certes impressionnante. Pour autant, sur les 169 documents émis par l'Assemblée balte entre 1992 et 2001, 129 restèrent lettres mortes dans les ministères nationaux compétents[1]. Limite infranchissable ou situation transitoire, l'avenir de cette coopération n'a, en tout cas, que peu de chances de trouver une meilleure efficacité depuis que les trois États ont rejoint l'UE et l'OTAN, mandat originel que s'était donnée l'Assemblée balte.

II) La construction incontestable d'une représentation balte dans le cadre des choix stratégiques de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie

Pour la majorité des Baltes, si l'Union soviétique a perdu la Guerre froide, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont dans le camp des vainqueurs car, contrairement à la Russie, ils appartiennent à l'Occident. Le discours balte met en avant non seulement l'« européanité » de son pays mais en plus le fait que l'Occident, symbolisé par l'OTAN et l'UE, est synonyme de prospérité, de sécurité et de bien-être, alors que l'Est, à savoir la Russie, équivaut à pauvreté, imprévisibilité et insécurité. Nous avions vu dans l'introduction qu'un des postulats constructivistes est qu'un État ne comprend les autres que *via* les identités qu'il leur attribue. Or, l'appartenance aux organisations de sécurité et de défense en Europe renvoie précisément à un concept identitaire, le meilleur exemple étant l'OTAN, dans la mesure où elle montre clairement que ses membres appartiennent à la civilisation occidentale, et par opposition, ceux qui ne sont pas membres (à savoir la Russie) n'en font pas partie. D'ailleurs, au début du mouvement d'indépendance des États baltes, pour les élites politiques, si les Soviétiques/Russes ont longtemps été très hostiles à l'OTAN, c'est que cette organisation devait forcément être celle où les Baltes avaient vocation à adhérer[2].

---

[1] Myraukas Jurkynas, « Brotherwood reconsidered : Region-Building in the Baltics », *Journal of Baltic Studies*, vol. 35, n°1, printemps 2004, p. 13.

[2] Mare Haab le note pertinemment de la façon suivante : « *Pendant l'ère soviétique, l'Alliance atlantique a été perçue, en partie à cause d'une propagande massive, comme la structure antisoviétique par excellence. Elle n'en a été que plus séduisante, le sentiment général en Estonie étant que le pays devrait se placer aux côtés de toute instance qui semblerait prendre fortement position contre les Russes/Soviétiques* ». Mare Haab, « L'Estonie et l'Europe : la sécurité et la défense », *in* Peter van Ham (dir.), *Les États baltes* : *sécurité et défense après l'indépendance*, *op. cit.,* p. 55.

A) La construction de l'identité balte par opposition à la Russie

Les trois États furent amenés à refonder des relations avec la Russie, vectorisées par un discours construit et pétri d'émotions. Les raisons de ce « dialogue de sourd » entre, d'une part, les pays Baltes et, d'autre part, la Russie tiennent essentiellement à l'inimitié qui existe entre ces acteurs rendant impossible toute recherche de compromis tant l'opposition en terme de valeurs est grande. Les identités collectives ont résulté de pratiques discursives dont la charge émotionnelle, en outre, a totalement biaisé leurs rapports. La dimension dramaturgique du discours politique, néanmoins, a eu tendance, dans une certaine mesure, à camoufler les intérêts de chacun des acteurs et a été instrumentalisée à des fins tactiques : les Baltes pour asseoir la légitimité de leur démarche stratégique auprès de l'OTAN, mais aussi de l'UE, et la Russie pour la leur dénier.

1) La charge passionnelle des relations russo-baltes

Si le dialogue entre, d'une part, les trois États baltes, et, d'autre part, la Russie ne peut être rationnel, c'est parce que leurs relations sont éminemment biaisées à partir d'une image déformée de l'*Autre* mais aussi d'une vision différente de l'Histoire. C'est bien la construction de l'identité qui forme ce biais car elle fournit une image de l'*Autre* dévalorisante en même temps qu'elle projette le *Soi* glorifié.

a) La perception biaisée de l'image de l'*Autre*

Les rapports russo-baltes, depuis le début de la décennie 1990, illustrent ce que les nombreux travaux en science politique ont mis en évidence dans le domaine de la « dissonance cognitive ». Celle-ci, présente dans le processus de décision des acteurs sociaux, est le résultat de la construction qu'ils font en fonction de l'image qu'ils projettent, la caractéristique la plus évidente étant manifestement la façon dont chacun des acteurs fut amené à construire l'image de l'autre, dans un contexte où la Russie fut suspectée d'entretenir une nostalgie de puissance sur les anciens États de l'Union soviétique.

i) La construction du « Nous » par opposition au « Eux » dans la pratique discursive

Le fonctionnement des images, d'après Frédéric Ramel, « *repose sur trois mécanismes* (…) *Le premier de ces mécanismes correspond à la binarisation : une opposition entre une image de soi valorisée et une image de l'ennemi péjorée* (…) *généralement, on condamne chez l'ennemi l'absence de valeur sur lesquelles on se fonde pour agir* (…). *Avec le second mécanisme, les images déforment, globalisent et réduisent la réalité des faits* (…) *Cette distorsion résulte soit d'une attention sélective du locuteur à l'égard de certaines informations, soit d'une interprétation inclinée révélant le poids de la mémoire dans la désignation d'un ennemi* (…) *Enfin, les valeurs qui fonctionnent sur la base de certaines distorsions peuvent parfois dépouiller l'ennemi de ses caractères humains : il s'agit des processus de naturalisation et de déshumanisation* (…) *Cette référence à la naturalisation conduit à présenter l'ennemi comme destiné à ne pas évoluer, ne pouvant pas modifier son comportement par essence belliqueux* »[1]. Si l'on combine ces trois mécanismes, il est indéniable de constater que le discours balte met systématiquement en avant le fait que *eux* [les Russes] n'appartiennent pas au monde occidental et à la communauté transatlantique (sous-entendu le monde civilisé) alors que *nous* [les Baltes], nous y appartenons. William Eckhardt en affirmant qu'« *un ennemi est une image ou une perception ancrée dans le concept d'hostilité ou d'inamicalité lui-même ancré dans l'évaluation que telle personne ou tel groupe est bonne ou mauvaise* »[2] met lui aussi en évidence le caractère forcément manichéen de la démarche de construction de l'image de l'ennemi. Dès que les pays Baltes ont recouvré leur indépendance, ils ont commencé à construire leurs identités nationales à partir d'une opposition quasi « huntingtonienne »[3] et manichéenne entre l'Ouest, c'est-à-dire « nous » et l'Est, c'est-à-dire « eux ». Alors que « nous », nous appartenons à l'Occident car « nous » partageons sa communauté de valeurs et que « nous » y avons toujours été, la période soviétique de notre histoire n'étant qu'une parenthèse, une sorte d'anomalie accidentelle de notre histoire résultat d'une manipulation artificielle des tracés géographiques des nations européennes , « eux » y sont étrangers ; Klaus-Göran Karlsson remarque ainsi que : « *dans le discours balte être "occidental" et "européen" n'est pas uniquement une*

---

1 Frédéric Ramel, *Recherche ennemis désespérément. Origines, essor et apport des approches perceptuelles en relations internationales*, Montréal, Les Cahiers Raoul Dandurand, n°4, janvier 2001, pp. 13-14.

2 William Eckhardt, « Making and Breaking Enemy Images », *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 22, n°1, 1991, p. 87.

3 Samuel Huntington, dans son ouvrage sur le *Choc des civilisations*, se pose en tant que héraut du paradigme civilisationnel.

question de qualification géographique mais un objectif culturel, politique et moral pour être perçu et interprété à partir de perspectives macro historiques de continuités culturelles, de chronologies absolues et de repérages en noir et blanc du passé »[1]. Øyvind Jæger, de son côté, estime que « *la valeur "Russie" dans une opposition Russie-Europe est aussi désignée par "instabilité", "Asie", "invasion", "chaos", "soutien aux minorités ethniques", "imprévisibilité", "impérialisme", "campagne de diffamation", "migration", etc.. La valeur en opposition de ces formules ("stabilité", "Europe", "défense", "ordre", etc.) dénoterait le soi et évoque une identité. Quand l'identité est précaire, cette pratique discursive s'intensifie, activant un mode de sécurité, traitant les oppositions comme si elles étaient des questions d'existence politique, de souveraineté et de survie. L'identité est (re)produite plus efficacement quand les oppositions sont employées dans un discours d'insécurité et de danger* »[2].

Du reste, cette entreprise de reconstruction des identités nationales en opposition à l'Est a été mise en valeur par les perspectives d'adhésion aux organisations européennes. Une identité collective implique que les États se perçoivent comme membres d'une même catégorie sociale, c'est-à-dire qu'ils aient conscience d'appartenir à une même collectivité en raison de l'attribut démocratique qu'ils partagent ensemble. Comme une identité ne désigne pas simplement qui nous sommes, mais aussi qui sont les autres, une identité collective démocratique produit en même temps un effet d'exclusion, en identifiant les États non-démocratiques comme différents de « nous »[3]. La socialisation des dirigeants politiques baltes dont la pratique discursive se caractérise par une « diabolisation » du monde « autoritaire » a appuyé la conviction spontanée que les démocraties (sous-entendu les membres de l'UE et de l'OTAN) comme les régimes autoritaires (sous-entendu la Russie) sont, pour les premières, des « amies naturelles », et les deuxièmes, des « ennemis tout aussi naturels ». Ainsi, l'UE et l'OTAN avaient déclaré que tous les pays candidats avaient non seulement des obligations de résultats en matière économique et militaire mais se devaient, en plus, d'accepter des normes politiques comme des institutions stables qui garantissent la démocratie, la primauté du droit, le respect des minorités et leur protection, etc. Ces normes « prouvent » que ceux qui les

---

1 Klaus-Göran Karlsson, « Meanings of "Europe" in Baltic Discourses », *in* Mikael af Malmborg/Bo Stråth (dir.), *The Meaning of Europe*, Oxford/New York, Berg, 2002, p. 170.

2 Øyvind Jæger, « Securitizing Russia : Discursive Practices of the Baltic States », *Peace and Conflict Studies*, vol. 7, n°2, novembre 2000. (http://shss.nova.edu/pcs/journalsPDF/V7N2.pdf – dernière consultation 15 avril 2004).

3 Ronald Jepperson/Alexander Wendt/Peter Katzenstein, « Norms, Identity and Culture in National Security », *op. cit.,* p. 59.

respectent appartiennent bel et bien à l'Occident. Mikko Lagerspetz note ainsi que l'accent mis « *sur les Lumières occidentales mets en valeur le lien entre l'"occidentalisme" culturel et les perspectives d'un pays de devenir membre de ces organisations* »[1]. La Russie n'a jamais été une démocratie, ne l'est pas encore, et ne le sera, sans doute, pas avant de nombreuses années. C'est la raison principale de l'engagement atlantique des trois États baltes. D'ailleurs, le Président Lennart Meri avait indiqué en 1997 que les États baltes nécessiteront la protection occidentale tant qu'une nouvelle génération de Russes, sevrée à la démocratie, n'aura pas vu le jour[2].

ii) La nostalgie russe de l'empire perdu

Un sentiment diffus, par ailleurs, véhicule la perception des Russes à l'égard des Baltes, celui lié à la notion d'empire, « *fatalement associée au sentiment d'humiliation engendré par le recul des frontières, non seulement des "frontières" idéologiques de l'URSS mais aussi de celles de l'ancien empire tsariste* »[3], plus vaste et moins distincte que celle du territoire *stricto sensu*. Décrivant les incertitudes russes, l'Estonienne Riina Ruth Kionka notait en 1994 que « *Même si l'Union soviétique a cessé d'exister depuis plus de deux ans, et si les États baltes avaient été reconnus par la communauté internationale en tant qu'États indépendants quatre mois plus tôt, le Russe moyen continue à avoir des difficultés psychologiques pour accepter la perte de l'empire. S'il en est ainsi du simple citoyen, on peut dire que l'élite politique en est cliniquement perturbée* »[4]. De son côté, le Président estonien Lennart Meri, dans un entretien accordé à *Politique internationale*, à la fin de l'année 1993, estimait que « *La Russie* [renoncera] *difficilement à la croyance selon laquelle elle doit "apporter le bonheur à l'univers". Cette conscience messianique qui a malheureusement toujours servi d'élément moteur dans l'expansion de l'Empire, a inspiré la conception de la politique étrangère russe* (…) *il faudra des profonds bouleversements dans les mentalités avant que les Russes ne finissent par accepter les limites de leur propre État et cessent de s'identifier à celles d'un continent tout entier* (...) *Encore aujourd'hui, il n'est pas simple pour un Russe de répondre à des questions élémentaires telles que: "Quelles sont les frontières de*

---

1 Mikko Lagerspetz, *op. cit*., p. 52.

2 Rapporté par Thomas Lane, « The Baltic States, the Enlargement of NATO and Russia », *op. cit.,* p. 297.

3 Robert Bussière, « La région baltique : une crise évitée ? », *in* Robert Bussière (dir.), *L'Europe et la prévention des crises et des conflits,* Paris, L'Harmattan, 2000, p. 123.

4 Riina Ruth Kionka, *op. cit.*, p. 89.

mon pays ? Où se situe-t-il exactement ? L'Asie centrale en fait-elle partie ? Et la ville de Kazan ?" »[1].

Les relations entre la Russie et les pays Baltes furent marquées par des préjugés réciproques. Les Russes, depuis le début de la décennie 1990, entretenaient avec les États baltes des relations d'autant plus conflictuelles que ces derniers, lorsqu'ils étaient encore républiques soviétiques, avaient été celles où la soviétisation avait le moins porté ses fruits et, qui les premières, avaient engagé la dynamique d'émancipation des républiques soviétiques. Pour les Russes, l'humiliation née du sentiment de frustration que le pays n'est plus ce qu'il était (les trois pays Baltes n'ont-ils pas été, dans une certaine mesure, une des causes principales de l'effondrement de l'Union soviétique ?) mêlée à la culture qu'ils ont des relations internationales dans laquelle l'OTAN fait encore figure d'ennemi – perception qui garde manifestement l'empreinte de l'époque soviétique –, et à la certitude que les russophones des pays Baltes subissent un véritable apartheid, constitue la base même de l'acrimonie du discours russe[2]. D'après certains Russes pour qui géopolitiquement, la fin de l'URSS a rimé avec un désastre pour la Russie, – Vladimir Poutine n'avait-il pas déclaré que la disparition de l'URSS était « *la plus grande catastrophe géopolitique du XX^{ème} siècle* »[3] –, « *les pays Baltes sont regardés comme une part perdue de l'Empire russe et de l'Union soviétique. L'indépendance balte durant la période de l'entre-deux-guerres, tout comme aujourd'hui, est regardée comme le résultat d'une faiblesse temporaire plutôt que comme l'incarnation des intérêts des peuples baltes eux-mêmes qui ont suivi leurs dirigeants sécessionnistes* »[4]. Une certaine pensée extrémiste, avait même revendiqué, au début de la décennie 1990, l'appartenance historique des trois États baltes à la Russie, passant carrément sous silence leur première indépendance[5]. Analysant les rapports russo-baltes, Susanne Nies parle de « relations pathologiques d'un couple en instance de divorce » ; « *En 1991, la perception dominante russe était que les États baltes appartenaient depuis toujours à la*

---

1 Lennart Meri, « Estonie : le spectre de l'ours russe », *Politique internationale*, n°62, hiver 1993/1994, p. 353.

2 Selon un sondage mené en août 1994 par la Friedrich Ebert Stiftung, pour 615 officiers de l'armée russe interrogés, les ennemis de la Russie étaient (dans l'ordre) la Lettonie, l'Afghanistan, la Lituanie, l'Estonie et les États-Unis. M. Bratersky, *NATO in the Eyes of Russian*, présentation faite au séminaire de l'OTAN sur l'opinion, 30 janvier 1995, pp. 7-8. Note n°5 dans Eitvydas Bajarnas « Le dilemme de sécurité de la Lituanie », *in* Peter van Ham (dir.), *Les États baltes* : *sécurité et défense après l'indépendance*, *op. cit.,* p. 16.

3 Cité par Daniel Vernet, « Le lien brisé de la Russie à son passé », *Le Monde*, 11 mai 2005.

4 Dmitri Trenin, *A Baltic Chance* : *The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Great Europe, op. cit.,* p. 13.

5 Peer Lange, « Estonia's Security : Consolidating Forces and Growing Uncertainties », *The World Affairs,* vol. 157, n°3, hiver 1995, p. 132.

Russie, l'indépendance durant l'entre-deux-guerres ne constituant qu'une exception, due à la faiblesse de la Russie. (…) Au début des années 1990, ils ne savaient pas très bien s'il s'agissait de composantes de la nouvelle Russie, de pays membres de la Communauté des États indépendants (CEI) ou de quelque chose de comparable à la Finlande ou à la Pologne. Le fait que la Russie n'ait jamais proposé aux gouvernements de Vilnius, de Riga et de Tallinn d'entrer dans la CEI souligne bien cette singularité »[1].

La référence constante à l'Histoire est, de même, une caractéristique essentielle du discours balte. La période qui succède à la guerre, portant en elle tous les stigmates des échecs et des injustices à réparer, suivie d'une annexion illégale par l'Union soviétique, constituant le leitmotiv de ce même discours. La Russie doit assumer les milliers de déportations que les trois pays Baltes ont connues suite aux annexions illégales de l'URSS. L'une des revendications principales des Baltes pour une normalisation de leurs relations avec les Russes est la reconnaissance officielle de la part de Moscou que l'intégration de leur pays à l'Union soviétique relève d'une annexion d'une totale illégalité et non pas, comme les Russes feignent de le dire, d'une demande de la part des Baltes. Pour les Russes, la conséquence de cette « demande d'intégration » à l'Union soviétique est que les russophones sont chez eux car les trois États baltes faisaient partie légalement de l'espace soviétique. Les États baltes, par ailleurs, en tant que membres de l'UE doivent se conformer aux normes européennes en matière de droits de l'homme et de protection des minorités. Ce sont les États baltes qui ont décidé de faire sécession et ont donc, à ce titre, la responsabilité du sort des populations russophones allogènes. Or, considérant que les intégrations de 1940 et de 1944 sont plutôt une annexion pure et simple en violation du droit international, les Baltes estiment que les allogènes russophones ne doivent pas être considérés comme légalement résidents dans leurs pays. Ainsi, selon Marie Mendras : « *les nouveaux États* [issus de l'ancienne Union soviétique] *ont une autre vision de l'histoire et revendiquent le patrimoine national-républicain. Ils présentent le centre-russe comme la puissance prédatrice. La fusion des deux entités russe et impériale, puis russe et soviétique, rend particulièrement difficile la décolonisation de "cet empire pas comme les autres"* »[2].

---

[1] Susanne Nies, « Quelle sécurité pour la région baltique ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1035, mai 2003, p. 59.

[2] Marie Mendras, *op. cit.,* p. 72.

Les Baltes, par ailleurs, identifient largement la Russie à l'ancienne Union soviétique. Or, fidèle à sa tradition « *d'impérialisme défensif* » selon l'expression d'Hélène Carrère d'Encausse, la Russie est et sera toujours tentée de s'immiscer directement dans les affaires politiques de ses voisins. Afin d'imposer ses vues, elle a d'ailleurs l'habitude d'utiliser toutes les tactiques subversives possibles. Dans le cas des États baltes, elle pourrait user de l'instrument des minorités russophones comme prétexte et serait ainsi parfaitement capable « *d'envoyer des forces de maintien de la paix* [dans les trois États baltes] *afin de protéger ses nationaux* »[1]. Les Baltes s'étaient d'ailleurs opposés, lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères de la CSCE, en novembre 1993, à ce que l'on confère à la Russie un rôle légal de gardien de la paix. La rigidité de la position russe, en outre, à toute extension de l'OTAN, surtout si elle concerne l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, confirme la vision qu'ont les Baltes de sa voisine orientale : elle les considère comme des demi-satellites, une sorte de chasse gardée ou d'arrière-cour[2].

b) Le jeu de l'Histoire dans les relations russo-baltes

Les différends qui opposent les trois États baltes à la Russie reposent donc sur une perception dissemblable de l'Histoire, ce qui a pour conséquence une utilisation à des fins tactiques de la mémoire et des symboles.

i) Un lourd contentieux sur l'interprétation du passé

Profondément ancrée dans une mémoire collective récente, l'oppression subie par les populations baltes induit chez eux une méfiance récursive et un sentiment d'insécurité ; l'instrumentalisation de la mémoire, de part et d'autre, tend ainsi à pervertir des relations

---

1 *National Security Concept*, approved by the Latvian National Security Concept on 22 may 1995, *in the Monthly Survey of the Baltic and Post-Soviet Politics*, February 1996, p. 90. Note n°10 dans Mare Haab, « Potentials and Vulnerabilities of the Baltic States », *op. cit*. p. 6. On peut, en outre, citer l'article de Sergeï Karaganov dans lequel il déclare « *en tant qu'expert international, j'affirme que tout peut être résolu par la force* (...) *comment utiliser la force dans la situation actuelle ?* (...) *nous avons besoin de légitimité* (...) *nous devons préparer l'opinion publique et les organisations internationales. De cette façon, ils sauraient que nous utilisons la force dans un cadre légal* ». Cité par Trivimi Velliste, « The "Near Abroad" in the Baltic Republics : the View from Estonia », *in* Don M. Snider/Arne Olav Brundtland (dir.), *Nordic-Baltic Security : an International Perspective*, CSIS/NUPI, Washington/Oslo, novembre 1994, p. 59. Roy Allison note pareillement qu'un spécialiste russe avait évoqué un scénario dans lequel « *des formations mobiles de l'armée russe* » participent aux opérations de maintien de la paix Asie centrale et « *en Estonie du Nord-Est* ». Roy Allison, *Le maintien de la paix dans les États successeurs de l'Union soviétique*, *op. cit.,* p. 64.

2 Dans un ouvrage de quelque 400 pages intitulé « Russia's Revenge, Overcoming » (*Revanche Rossii, Preodolenie*) publié en 1997, par un certain Swyatoslav Rossich, l'auteur imagine tous les scénarii possibles, notamment une annexion pure et simple, afin de reconquérir les États baltes, dans la période 1992-2006.

basées quasi exclusivement sur une interprétation fallacieuse de l'histoire. Dans sa thèse consacrée aux usages de la mémoire dans les relations internationales, Valérie-Barbara Rosoux estime que « *la résolution durable des conflits implique la transformation progressive des représentations du passé conflictuel. Elle suppose l'harmonisation des lectures divergentes et parfois contradictoires du passé, au moins l'acceptation et la reconnaissance de ces différentes lectures par l'ensemble des protagonistes* »[1]. Or, la Russie ne semble pas encore prête à entamer une « guérison du passé » car, comme le note Philippe Moreau Défarges : « *la mémoire officielle, pétrifiée, mensongère et considérée comme telle par tous, se dresse néanmoins comme un barrage contre l'inconnu; y toucher, c'est ouvrir la voie à toutes les contestations. Des historiens de l'Est se réfèrent, à propos de ces vérités, aux taches blanches,* terrae incognitae *de leur passé. Ces taches blanches sont aussi des maquillages, des masques* ; *il ne s'agit pas seulement de régions inconnues, vierges, mais aussi de territoires déjà occupés par l'histoire officielle* »[2].

Ni l'Union soviétique gorbatchévienne qui a pourtant déclaré l'invalidité du protocole secret signé par Staline et Hitler, ni la Russie postsoviétique qui a, néanmoins, condamné les événements de 1940 n'ont accepté de qualifier l'absorption des pays Baltes d'annexion ou d'occupation. Au début de l'année 1998, les membres de la Douma russe avaient même protesté contre les remarques faites par l'ambassadeur de Russie en Estonie, Alexeï Gloukhov, selon lesquelles les États baltes avaient été annexés illégalement par l'Union soviétique en 1940. Dans une lettre à la Douma datée du 8 janvier 1998, le vice-ministre des Affaires étrangères Avdeev déclara que, d'après le gouvernement russe, la manière selon laquelle les États baltes avaient été intégrés dans l'URSS en 1940 ne constituait en aucune manière une violation du droit international et que cela ne devait pas être considéré comme une « annexion », position reflétant celle qui fut celle de Moscou pendant plus de cinquante ans ; « *la seule l'entrée au sein de l'URSS a permis aux peuples des pays Baltes soviétiques* [Estonie, Lettonie, Lituanie] *d'éviter l'esclavage fasciste* » notait ainsi la Pravda dans la deuxième moitié des années 1980[3]. Le 11 septembre 1996, le porte-parole du Kremlin assurait dans un communiqué que « *les États baltes, en 1940, ont rejoint l'Union soviétique de plein*

---

1 Valérie-Barbara Rosoux, *Les usages de la mémoire dans les relations internationales. Le recours au passé dans la politique étrangère de la France à l'égard de l'Allemagne et de l'Algérie, de 1962 à nos jours*, Bruxelles, Bruylant, Organisation internationale et relations internationales, 2001, p. 2.

2 Philippe Moreau Défarges, *op. cit.*, p. 69.

3 Cité par Sylvie Kauffmann, « Moscou dénonce un projet de manifestation dans les pays Baltes », *Le Monde*, 23 août 1987.

gré »[1]. Le 9 juin 2000, le ministère de la Défense russe réaffirma que l'intégration de la Lituanie à l'URSS avait été volontaire. D'après la presse russe, la thèse de l'occupation soviétique n'était qu'un prétexte fallacieux pour priver les russophones de leurs droits les plus élémentaires[2].

Le 25 novembre 2004, lorsque Vladimir Poutine adressa à ses homologues occidentaux, dont les présidents baltes, une invitation aux commémorations organisées le 9 mai 2005 à Moscou pour le soixantième anniversaire de la victoire sur l'Allemagne nazie, la Présidente lettone, Vaira Vike-Freiberga, déclara le jour même que cette date ne marquait pas pour les Baltes uniquement le jour de la victoire sur le fascisme, mais qu'elle constituait surtout le symbole de la perte de leur indépendance. Peu de temps après, réunis à Vilnius, les trois chefs d'État baltes décidaient de donner en mars 2005 une réponse commune au président russe. Mais la Présidente lettone prit de court ses homologues estonien et lituanien et informa dès le 12 janvier 2005 qu'elle avait décidé de se rendre à Moscou, souhaitant ainsi rappeler au monde entier que pour la moitié du continent européen la victoire des alliés le 8 mai 1945 n'était pas la leur. Le 7 mars 2005, les Présidents lituanien Valdas Adamkus et estonien Arnold Rüütel déclinèrent l'invitation justifiant leur position au nom du refus russe de reconnaître la responsabilité des Soviétiques dans l'annexion des trois pays. Si les trois présidents convergeaient dans leur analyse historique, comme le note pertinemment Céline Bayou, « *Pour contrebalancer les atteintes portées à l'image de l'unité balte, les trois pays ont tenté de faire accréditer l'idée selon laquelle ils partageaient la même appréciation sur les conséquences pour eux de la guerre : cette apparente différenciation ne serait donc que l'expression plurielle d'un même sentiment* »[3]

Si du côté russe, on se félicita, dans un premier temps, de la décision de la Présidente lettone, les autorités critiquèrent les justifications qu'elle y apportait ; sa « vision » de l'histoire en rendant vainqueurs et vaincus de la guerre « co-responsables » du début du conflit était totalement erronée. Le porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères, Alexandre Iakovenko, déclara au moment de la décision de la présidente lettone, qu'il ne voyait aucune justification dans l'histoire ou dans la législation internationale pour accepter la thèse absurde,

---

1 Cité par Zbigniew Brzezinski, *Le grand échiquier*, Paris, Bayard éd., 1997, p. 141. [Traduit de *The Grand Chessboard* : *American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York, Basic Books, 1997].

2 Stuart Kaufman, « The Baltic States in Post-Cold War U.S. Strategy », *in* Birthe Hansen/Bertel Heurlin (dir.), *op. cit.*, p. 57.

3 Céline Bayou, « États baltes – Russie. 1er mai 2004 – 9 mai 2005 : un authentique dialogue de sourds », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1048, mars-avril 2005, p. 21.

selon laquelle l'URSS et l'Allemagne hitlérienne avaient une responsabilité égale dans la tragédie mondiale de 1941-1945[1].

L'escale faite par le président américain George Bush à Riga, avant de se rendre à Moscou pour les commémorations du 9 mai, fut du « pain béni » pour les trois États surtout lorsqu'il déclara lors d'une conférence de presse conjointe avec les trois présidents : « *Je reconnais que pour l'Ouest, la fin de la Deuxième Guerre mondiale a signifié la paix mais dans les pays baltes cela a amené l'occupation et l'oppression communiste. Et les Américains n'oublieront jamais l'occupation et l'oppression communiste des Baltes. Nous reconnaissons votre histoire douloureuse* »[2]. Le soutien américain aux revendications baltes avait déjà été amorcé en avril de la même année lorsqu'une dizaine de membres du sénat américain avaient déposé un projet de résolution appelant Moscou à reconnaître et à condamner l'annexion illégale des pays Baltes. Le 21 mai, le projet de résolution fut même voté, lequel demandait urgemment que « *le gouvernement de la fédération de Russie devrait déclarer, de façon claire et non équivoque, qu'elle admet et confirme le caractère illégal de l'annexion et de l'occupation* », de l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie jusqu'en 1991. La résolution, de même, notait que l'incorporation des pays Baltes fut « *un acte d'agression perpétué contre la volonté de nations souveraines (...) provoquant d'innombrables souffrances au travers de la terreur, des meurtres et autres déportations en Sibérie* ». Les sénateurs appelaient la Russie, en sa qualité d'État successeur de l'Union soviétique, à dénoncer le Pacte Molotov-Ribbentrop, lequel avait « *fourni à l'Union soviétique l'opportunité d'annexer l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie* »[3].

L'indice le plus manifeste de la représentation de l'histoire réside probablement dans les demandes de dédommagements réclamées par les Russes aux Baltes et surtout celles exigées par les Baltes aux Russes. Alors que Moscou entend s'assurer, non seulement, que les Baltes vont bien s'acquitter des dettes du fait de leur sécession de l'URSS, mais aussi que ceux-ci leur versent une compensation financière pour les investissements effectués par

---

1 *Ibid.*

2 Cité dans « À Riga, George W. Bush rend hommage aux victimes de "l'oppression communiste" », *Le Monde*, 7 mai 2005.

3 Cité par Vladimir Socor, « U. S. Senate, European Parliament Condemn Occupation Of Baltic States », *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, vol. 2, n°102, 25 mai 2005. (http://www.jamestown.org/edm/article.php?volume_id=407&issue_id=3345&article_id=2369794 – dernière consultation 16 décembre 2005).

l'Union soviétique et les biens matériels laissés par l'armée russe[1], les Baltes estiment que c'est la Russie qui doit s'acquitter de la dette qu'elle a envers eux car c'est elle, en tant que pays successeur de l'Union soviétique, qui est responsable de l'effondrement des appareils de production des trois pays suite à leur annexion ainsi que du désastre écologique qui en a suivi[2]. À l'évocation de l'oppression soviétique, les Russes répondent encore maintenant par la récusation de toute repentance pour l'occupation des pays Baltes, reprochant à ces pays d'avoir collaboré avec les Nazis. Moscou refuse notamment d'accéder aux demandes baltes d'excuses pour le pacte germano-russe de 1939 qui avait *de facto* permis à la Russie d'annexer ces trois pays ; « *De telles prétentions sont sans objet, revêtent un caractère manifestement spéculatif. Je pense qu'elles visent à attirer l'attention sur soi, à justifier la politique discriminatoire, répréhensible des gouvernements à l'égard d'une partie considérable de leur propre population russophone, à masquer la honte de la collaboration passée* »[3], affirma Vladimir Poutine au moment où les pays Baltes, à l'occasion du soixantième anniversaire de la victoire alliée, demandaient que Moscou dénonce une fois pour toute le Pacte germano-soviétique. Pourtant, le dirigeant russe admit du bout des lèvres que « *De fait, les pays Baltes ont été une monnaie d'échange dans la grande politique mondiale, et c'est bien sûr une tragédie pour ces nations – il faut le dire clairement* ». Il s'agissait donc d'un début de reconnaissance de l'occupation soviétique, sans pour autant que le terme soit prononcé. D'après lui, l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie en 1918, comme l'annexion par l'URSS de ces territoires conformément au pacte germano-soviétique Ribbentrop-Molotov d'août 1939, étaient le résultat d'« *accords entre la Russie et l'Allemagne condamnés clairement* » par le régime soviétique en 1989. Le Président Vladimir Poutine rappela que le Soviet suprême, au plus fort de la perestroïka, « *avait écrit clairement :* "Nous condamnons ces accords entre Hitler et Staline et considérons qu'il s'agissait d'une décision personnelle de Staline, contraire aux intérêts de l'Union soviétique" (…) *Nous entendons en ce moment que notre pays doit admettre l'illégalité de ces décisions et les condamner. Nous l'avons déjà fait. Alors ? Devons-nous le faire tous les jours, tous les ans ? Cela n'a tout simplement pas de*

[1] Elles furent formulées, le 30 septembre 2004, par la Cour des comptes de Russie au titre du remboursement de la dette extérieure de l'Union soviétique. La Cour a évalué à 3,06 milliards de dollars la somme due par les trois pays à la Russie. Voir « Lituanie. Sous la pression croissante du Kremlin », *Lietuvos Rytas*, repris dans le *Courrier international*, n°729, semaine du 21 au 27 octobre 2004.

[2] En Lituanie, il y avait eu un référendum en 1992 portant sur les compensations financières demandées à la Russie. En 2000, le Parlement lituanien alla même jusqu'à légiférer sur la question, exigeant quelque 20 billions de dollars américains. L'année d'après, le Parlement letton fit de même.

[3] Cité par Irina de Chikoff, « La leçon de démocratie de Bush à Poutine », *Le Figaro*, 9 mai 2005.

sens »[1]. Les appels à une condamnation du pacte Ribbentrop-Molotov, selon le représentant spécial du Kremlin pour les relations avec l'UE Sergueï Iastrjemski, étaient « *malvenus et inopportuns, à l'approche d'une date historique aussi mémorable* ». L'entrée des troupes soviétiques dans les pays Baltes ne peut « *aucunement être qualifiée d'occupation* »[2].

Alors que les trois États s'attendent à ce que la Russie au mieux « expie » et au pire exprime seulement un *mea culpa* en leur accordant une compensation morale pour la perte de leur souveraineté, celle-ci estime que la justice requiert la reconnaissance de la rupture avec le passé soviétique, dont le fait qu'elle a été l'un des premiers États, même avant que l'Union soviétique ne disparaisse, à reconnaître leur indépendance. D'ailleurs, si certaines élites politiques russes refusent d'admettre que les pays Baltes ont été annexés par l'Union soviétique – tout au plus veut-on bien admettre qu'ils ont été « incorporés » –, d'autres carrément ne sauraient admettre leur part de culpabilité dans le destin tragique des États baltes : ce n'est pas la Russie qui les avait « annexés » mais bien l'URSS. Dans ces conditions, les pays Baltes et la Russie doivent faire table rase du passé et entamer leurs relations *ex nihilo*.

ii) La guerre des mémoires et la fonctionnalisation des symboles

L'incompréhension entre les pays Baltes et la Russie est essentiellement due à la construction de valeurs incompatibles, si bien que les acteurs se représentent davantage en qualité d'*ennemis* que d'*adversaires*. D'après Jean Baechler, « *Entre adversaires, on se reconnaît réciproquement le droit à l'existence, alors qu'entre ennemis, on cherche à s'anéantir* ; *les adversaires reconnaissent la légitimité de leurs points de vue opposés, les ennemis incarnent réciproquement la Vérité ou l'Erreur ; entre adversaires, un désaccord sur*

[1] « Poutine reconnaît comme "une tragédie" l'annexion des pays Baltes par les Soviétiques », *Le Monde*, 6 mai 2005. En juin 1989, le Congrès des Députés du Peuple de l'URSS avait nommé une commission, dirigée par Alexandre Jakovlev alors membre du Politburo, chargée de faire l'évaluation politique et juridique du Pacte de non-agression de 1939 entre l'Allemagne et l'URSS. Des brouillons de rapports furent communiqués à la presse fin juillet et le 18 août lors d'un entretien avec la Pravda, il admit que sans aucun doute l'Allemagne et l'URSS s'étaient taillées secrètement et illégalement leurs sphères d'influence en Europe de l'Est. Le 23 août 1989 une chaîne humaine de 650 kilomètres, entre Tallinn, Riga et Vilnius, réunira plus d'un million de personnes des trois peuples pour commémorer les 50 ans du Pacte et pour demander justice. La décision du Congrès des Députés du Peuple de l'URSS, adoptée par 1432 voix pour, 252 contre et 264 abstentions, condamnant les bases de la procédure d'annexion, les déclarant nulles et non avenues, reconnaissait que les protocoles secrets n'avaient pas créé une nouvelle base juridique, mais le gouvernement soviétique, et encore moins le gouvernement russe, n'en tira de conséquence. Le texte est disponible sur http://www.letton.ch/lvriben2.htm – dernière consultation 2 août 2003.

[2] Cité par Nathalie Nougayrède, « Les cérémonies du 9 mai tournent à la mise en cause de Moscou », *Le Monde*, 7 mai 2005.

un point n'interdit pas des relations cordiales sur d'autres, entre ennemis le désaccord est radical et ne permet de cerner aucune zone d'entente possible. En un mot, des adversaires acceptent de vivre ensemble et consentent aux sacrifices que la vie commune impose, alors que des ennemis sont voués à la lutte à mort, retenus seulement par leurs moyens ou les circonstances extérieures »[1]. Or, si ces valeurs s'avèrent si incompatibles, c'est parce qu'elles sont, dans une certaine mesure, construites autour de la « capture » de l'histoire par chacun des protagonistes et par la fonctionnalisation des symboles les plus affectifs, en l'occurrence ceux liés directement à l'identité. Le réflexe de victimisation incessante dont font preuve autant la Russie que les pays Baltes structure donc un dialogue difficilement analysable en termes rationnels : le poids du passé devient donc l'élément fédérateur des relations russo-baltes. Ainsi, si l'on en croit Paul Ricœur « *c'est à travers la fonction narrative que la mémoire est incorporée à la constitution de l'identité* »[2], tous les acteurs furent amenés à dessiner des analogies dans les événements historiques chargés émotionnellement, déterminant ainsi une ligne de conduite discursive basée sur une interprétation du passé fabriquée.

Les discours russes et baltes, empreints d'un caractère passionnel et affectif, combinent le jeu des symboles, des images et de l'Histoire et contribuent ainsi à charger émotionnellement des relations houleuses, et en même temps précaires, et dont la finalité est essentiellement politique. L'instrumentalisation de la mémoire collective à des fins politiques a largement caractérisé les relations russo-baltes dans la décennie 1990. En paraphrasant George Orwell qui écrivait, dans son roman *1984*, « *ceux qui contrôlent le présent, contrôlent le passé* », nous pourrions dire que « *ceux qui contrôlent le passé, contrôlent le présent* ». Ainsi, si l'on en croit Valérie-Barbara Rosoux « *les souvenirs ne sont pas littéralement conservés, mais plutôt reconstruits, remaniés en fonction des circonstances* (…) *Le caractère sélectif et fluctuant de la mémoire n'est pas un attribut négatif, mais fonctionnel – ou inhérent – de tout recours au passé* »[3]. L'Histoire représente effectivement un paramètre essentiel de la relation russo-balte. Comme le note pertinemment Olav Knudsen, « *si des États voisins de taille très différente ont entretenu, par le passé, des rapports de violence ou de domination, le*

---

1 Jean Baechler, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 1985, pp. 125-126.

2 Paul Ricœur, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Paris, Éditions du Seuil, 2000, p. 103.

3 Valérie-Barbara Rosoux, « Poids et usages du passé dans les relations franco-algériennes » *Annuaire français des relations internationales 2001*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 453. Voir aussi du même auteur, « Pièges et ressources de la mémoire dans les relations internationales », *La revue internationale et stratégique,* n°46, été 2002, pp 43-50. Nous pensons ici à un ami russe qui aimait cyniquement à dire que l'expression fétiche des dirigeants russes devait être : « *On ne sait pas de quoi hier sera fait* ».

petit État se méfiera par crainte aussi bien de voir l'Histoire se reproduire que d'être assujetti. En outre, la jalousie et le désir de revanche que peuvent encore éprouver les élites du petit État autrefois humilié mettront l'autre partie mal à l'aise. Conscientes de la violence passée, les élites du grand voisin soupçonnent souvent l'ancien vassal de vouloir le "trahir" en permettant à une grande puissance rivale d'utiliser son territoire ("syndrome de Cuba"). La confiance est en fait indissociable de l'Histoire ». Pour les Russes, le renvoi à la période déterminante est celle liée à l'éclatement de l'URSS ; « *C'est ainsi que les Estoniens, les Lettons et les Lituaniens, au départ très soutenus par Moscou* (…) *ont été ensuite considérés par nombre de Russes comme des bandits de grand chemin, donnant à leur projet initialement respectable une tournure nationaliste, et pour finir, dévastatrice* »[1]. Ce que confirme Dmitri Trenin lorsqu'il relève que « *la candidature des États baltes* [à l'OTAN]*, en particulier, pose un grand nombre de problèmes à Moscou. Certains d'entre eux, d'ordre psychologique, sont moins faciles à aborder que d'autres. Ces trois pays sont abondamment taxés d'ingratitude envers une Russie qui leur accorda l'indépendance en 1991, cent jours avant la dissolution officielle de l'URSS. Ils sont aussi considérés comme les plus anti-russes des voisins directs de la Russie, en raison, principalement, de la situation et du statut des minorités russes en Lettonie et en Estonie. Selon certains, chaque amélioration de ce statut serait accordée avec réticence et sous la pression occidentale* »[2].

Les commémorations annuelles des Légions lettones et estoniennes qui avaient servi aux côtés des troupes nazies constituent l'indice le plus symptomatique, vu de la Russie, que les Baltes cultivent un nationalisme exacerbé d'ailleurs en totale contradiction avec leur souhait de rejoindre l'Europe et surtout une vision biaisée de l'histoire. Le 16 mars 1998, soit à peine deux semaines après que les policiers lettons eurent dispersé *manu militari* une manifestation de retraités russophones, 500 vétérans des *Waffen* SS lettons défilaient pour commémorer le 54ème anniversaire de la Bataille de Riga, avec l'aval plus ou moins officiel du gouvernement letton. Selon le porte-parole du Président Boris Eltsine, Sergei Yastrzhembski, le silence des capitales occidentales indiquait que les verdicts des procès de Nuremberg n'étaient plus jugés comme faisant partie du droit international positif. Il se demandait, par ailleurs, si l'Europe allait inviter « *un pays dont le gouvernement fléchit aux reliquats des SS*

1 Olav Knudsen, *La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique*, *op. cit.*, p. 13.
2 Dmitri Trenin, « L'élargissement de l'OTAN vu de Moscou », *op. cit.,* p. 384.

(…) *dans une zone de démocratie* »[1]. Tout comme leurs homologues lettons, les vétérans des légions estoniennes (20ème division SS estonienne) sont considérés par beaucoup d'Estoniens comme des héros mais seulement parce qu'ils s'étaient battus contre les Soviétiques et non pour des affinités idéologiques : ces derniers sont, pour eux, un ennemi bien plus honni que les Nazis, ce qui met les Estoniens, tout comme les Lettons, en porte-à-faux à l'égard de la plupart des Européens. La volonté des gouvernements baltes d'assainir la mémoire nationale en activant plusieurs procès pour crimes de guerre contre d'anciens soldats ayant combattu aux côtés des Soviétiques constitue, de même, un énième geste de provocation et ne serait qu'un prétexte pour mieux diaboliser la Russie[2] alors même que les procès contre les Baltes ayant servi sous l'uniforme allemand tendent à passer davantage inaperçus. Mais il existe de très nombreuses autres querelles historiques : le traitement peu favorable réservé dans les trois États aux vétérans de la Deuxième Guerre mondiale, l'érection en Estonie de monuments commémoratifs à la gloire des libérateurs et/ou envahisseurs soviétiques et/ou nazis[3], la chasse aux citoyens ayant collaboré en Lituanie avec les services de sécurité soviétiques, etc. Dans leur quête d'affirmation de leurs identités nationales, les Baltes ont assurément tendance à mettre davantage en avant que nombre d'entre eux avaient combattu contre les Soviétiques plutôt que sous l'uniforme allemand et cela pour une raison simple que résume bien Philippe Braud, « *un lien privilégié existe entre l'affirmation identitaire et la quête d'estime de soi* (…) *L'inclusion dans un groupe prestigieux valorise ; en être exclu, maintenu à distance ou renvoyé à une appartenance dévalorisée, engendre du ressentiment* »[4]. Les « blancs » de l'histoire s'inscrivent certainement dans une logique qui est celle de protéger l'idéalisation

---

[1] Cité par Viatcheslav Morozov, « The Baltic States in Russian Foreign Policy Discourse : Can Russia Become a Baltic Country ? », *in* Marko Lehti/David Smith (dir.), *op. cit.*, p. 224. La *Saiema* avait même décidé en 2000 de faire du 16 mars, une commémoration officielle. Néanmoins, suite aux protestations des Russes et même des Occidentaux, elle fut remplacée par le 11 novembre, jour du « soldat letton » ; également qualifiée de « jour de Lāčplēsis », héros de la mythologie lettone, cette date correspond à l'anniversaire de l'indépendance de 1918. Les défilés des anciens légionnaires n'ont toutefois pas cessé. Le reportage diffusé sur *Arte*, en date du 4 mai 2005 et consacré à l'Estonie et à la Lettonie, montre très bien l'écart extrême entre la perception lettone et celle des allogènes russophones de l'histoire de la Deuxième Guerre mondiale. On pouvait y voir des allogènes russophones, grimés en déportés juifs de la Deuxième Guerre mondiale et criant « *mort aux fascistes* » qui essayaient de stopper une manifestation d'anciens légionnaires lettons.

[2] Par exemple, en Lettonie, des procès furent intentés contre des personnes poursuivies pour avoir collaboré avec le KGB dans les années 1940. Les Lettons ont eu beaucoup de difficultés à amorcer un débat national objectif sur l'annexion de 1940. Le gouvernement letton, en effet, semblait craindre qu'un véritable débat sur le rôle de chacun à la fin de cette époque ne ravive les haines et les rancœurs entre ceux accusés à tort ou à raison d'avoir accueilli l'Armée nazie ou l'Armée rouge (partis de gauche, communauté juive, russophones, etc.) en libérateurs. Entretien avec Laurent Toulouse, Chargé d'affaire, Ambassade de France, Riga, le 12 novembre 2003.

[3] À la fin du mois d'août 2004, un monument dédié « aux combattants de la liberté » (représenté par un soldat en uniforme SS) fut érigé, puis une dizaine de jours plus tard, arraché de force par la police. On remarquera tout de même que le monument controversé fut retiré, mais en catimini, à la nuit tombée comme pour mieux éviter une malencontreuse publicité pour l'image du pays.

[4] Philippe Braud, *op. cit.,* 171-172.

collective et faciliter ainsi les processus d'assignation identitaire par les autorités qui régissent le groupe. Ernest Renan l'avait déjà noté dans les termes suivants : « *L'oubli, et je dirais même l'erreur historique sont un facteur essentiel de la création d'une nation et c'est ainsi que le progrès des études historiques est souvent pour la nationalité un danger* »[1].

Dans le registre des symboles, les relations entre la Russie et les Baltes, de même, sont étroitement soumises à la fonctionnalisation. On peut trouver, même en Russie, des lieux de pèlerinage en référence aux « ennemis baltes ». Ainsi, sur la Place Rouge, on se recueille encore devant le monument à la gloire de Minine et de Pojarski, combattants russes qui avaient réussi, au début du XVII^{ème} siècle, à repousser les troupes lituano-polonaises alors que celles-ci avaient mis la main sur une grande partie du territoire russe. La tentative de médiation de la crise ukrainienne en novembre 2004 par les Présidents polonais et lituanien[2], par ailleurs, fut très vite analysée par la Russie comme un indice supplémentaire démontrant notamment que Vilnius n'avait pas fait le deuil de son ancien Empire.

Mélangeant pêle-mêle les deux occupations, les Baltes mettent systématiquement, quant à eux, en parallèle les deux grands fléaux, nazis et soviétiques. Ainsi, à Vilnius, après que l'église Saint Casimir, durant l'époque soviétique, fut confiée aux luthériens, puis utilisée au stockage du blé de 1949 à 1963 et transformée en musée de l'athéisme entre 1963 et 1988, date à laquelle elle fut rendue aux Jésuites qui l'avaient construite, elle devint, après la restauration de l'indépendance lituanienne, le musée *des* génocides. De même, dans les capitales estonienne et lettone, des musées *des* occupations furent aménagés. D'ailleurs, les gouvernements baltes, dans leur approche officielle du passé, ont créé des commissions chargées d'enquêter sur les crimes commis pendant les deux occupations, allemandes et soviétiques. « *Il n'est pas rare, dans la terminologie officielle, de lire ou d'entendre parler des "deux génocides"* » remarque ainsi Antoine Jacob[3]. Au début de l'année 2005, en Lettonie, un ouvrage fut publié sur l'histoire du pays[4], dont la préface fut rédigée par la Présidente Vike-Freiberga, et établit – même et « surtout » dans sa version russe – un parallèle entre les crimes commis par les Nazis et ceux commis par les communistes. Il est évident que

---

1 Ernest Renan, *Qu'est ce qu'une nation ?* (1882 réédité), Paris, Press Pocket, 1992, p. 41.

2 À la fin de l'année 2004, alors que la majorité des pays occidentaux critiquait le second tour des élections ukrainiennes en raison d'irrégularités flagrantes, un groupe de contact avait été constitué afin de faciliter l'ouverture d'un dialogue entre les deux candidats Viktor Ianoukovitch et Viktor Iouchtchenko. Le Président Adamkus avait rejoint ce groupe constitué par le président polonais, Alexandre Kwasniewski, et le haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère, Javier Solana.

3 Antoine Jacob, *Les pays Baltes. Indépendances et intégrations*, *op. cit.*, p. 219.

4 « History of Latvia : 20th Century ».

vue de Moscou l'approche du passé visant à mettre sur un même pied le régime soviétique avec celui des Nazis est une construction artificielle de l'histoire visant à diaboliser les Russes.

La fonctionnalisation de l'histoire et le jeu des symboles ont aussi concerné d'autres sujets, notamment la Tchétchénie. Ainsi, à l'occasion de la deuxième offensive russe en Tchétchénie, les trois États baltes émettaient officiellement de très vives critiques à l'encontre de Moscou. En Lettonie, le Parlement adopta le 20 janvier 2000 une motion demandant le retrait des troupes russes de Tchétchénie. « *Les plus nationalistes des Baltes de souche y voyaient plus que jamais une illustration de l'impérialisme russe à l'œuvre contre une volonté d'émancipation nationale, dont la Tchétchénie était alors la victime comme leur pays de 1940 le fut de sa variante soviétique* »[1]. Dans ce contexte, le ouï-dire de la présence de « mercenaires » lettons du côté tchétchène servit de catalyseur. Cette rumeur fut, en fait, lancée par une publication de l'agence Interfax d'une dépêche largement reprise par les médias russes selon laquelle un centre d'enrôlement de combattants pour l'armée tchétchène était installé en Lettonie. Même durant la première guerre de Tchétchénie, le ministre russe de la Défense affirma que des « *femmes estoniennes tirailleurs* » avaient été localisées dans les rangs des combattants tchétchènes[2]. L'affirmation du soutien de l'Estonie du pays aux rebelles tchétchènes a, pareillement, exacerbé les relations entre Tallinn et Moscou. On pouvait trouver dans la capitale estonienne un centre culturel tchétchène (à deux pas de l'ambassade de Russie). Dans la deuxième ville estonienne Tartu qui avait accueilli entre 1987 à 1991 le futur chef rebelle tchétchène Doudaev, alors qu'il était général de l'Armée rouge, en outre, une plaque commémorative à sa mémoire fut scellée sur la façade du Grand hôtel de Tartu où il avait résidé[3]. Les Estoniens ne manquent pas de rappeler d'ailleurs que c'est le général d'aviation soviétique Dzhokhar Doudaev qui dirigeait l'Armée rouge au moment de la reconquête de l'indépendance estonienne et, qu'à la différence de la Lettonie et de la Lituanie, l'Estonie n'avait connu aucune tentative de répression de la part de l'armée. C'est à partir de la Lituanie, en outre, que de multiples sites Internet vantant la cause tchétchène[4] furent

---

1 Entretien avec Laurent Toulouse, Chargé d'affaire à l'ambassade de France à Riga, Riga le 12 novembre 2003.

2 Keith Smith, *Baltic-Russian Relations* : *Implications for European Security*, *op. cit.,* p. 31.

3 On remarquera que, ironie de l'histoire, cet hôtel a pour nom Barclay de Tolly, du nom du glorieux général russe.

4 C'est en effet sur le site www.kavkazcenter.com que Chamil Bassaev, le chef des djihadistes tchétchènes, avait revendiqué l'attentat du 1er août 2003 contre un hôpital militaire à Mozdok, faisant plus de cinquante morts, puis la prise d'otages de Beslan, en Ossétie du Nord, le 5 septembre 2004, qui a fait officiellement 331 morts.

ouverts provoquant bien évidemment l'ire de la Russie qui y voyait, en même temps, une excellente occasion pour mettre en porte-à-faux la Lituanie vis-à-vis des pays occidentaux.

La mise en scène du passé et son utilisation à des fins tactiques autant par la Russie que par les pays Baltes répondent, en fait, à une double logique. La première est celle qui a trait au besoin inhérent des États, surtout ceux qui sont en pleine reconstruction de leur nation, de mobiliser des références positives du passé national. Quant à la seconde, c'est celle qui correspond à la démarche de sécuritisation des acteurs. Comme toute politique étrangère est façonnée par le passé, c'est forcément la référence aux périodes les plus douloureuses qui fonde la sécuritisation de la menace russe par les pays Baltes et vice et versa. Nous avons examiné précédemment le rôle fondamental de la dimension discursive de la démarche de sécuritisation. C'est justement en utilisant un discours exagérément tragique que les acteurs vont soutenir cette entreprise.

2) L'habillage des intérêts des pays Baltes et de la Russie dans une dimension dramaturgique du discours politique

Si l'on en croit le sociologue Norbert Elias qui affirme qu'« *au nom du maintien de la sécurité à long terme, les hommes et les femmes qui se trouvent à la tête des intérêts nationaux* (…) *créent un état d'insécurité permanent* »[1], on souscrirait à l'hypothèse selon laquelle la recherche d'une ennemi est immanente à l'activité des dirigeants nationaux[2] et que, dans ces conditions, autant les Baltes que les Russes ont intérêt à donner une forme exacerbée à leur pratique discursive, les premiers pour justifier leur candidature à l'OTAN, et plus généralement leur intégration naturelle à l'Ouest, et les seconds pour la leur dénier, ou du moins pour la contester. Le discours politique des acteurs reflète bien cette stratégie. On a pu ainsi repérer dans leur stratégie discursive un « enchâssement syntaxique » avec l'utilisation, à de nombreuses reprises, d'expressions préconstruites, telles, pour les uns, d'« *appartenance naturelle au monde occidental* » et de « *devoirs moraux de l'Ouest de nous accueillir* », et pour les autres de « *fascistes* », afin de mieux légitimer la stratégie de chacun.

---

1 Norbert Elias, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, pp. 271-272.

2 Iver Neumann, « Self and Other in International Relations », *European Journal of International Relations*, vol. 2, n°2, 1996, pp. 156-157.

a) Les intérêts baltes dans la justification de leur adhésion à l'OTAN et à l'UE

La pratique discursive des pays Baltes a donc cherché à construire une image spécifique de la Russie dans l'objectif d'extraire leur pays des « *réalités géopolitiques* », en cherchant à appartenir à l'« *Ouest* », fuyant ainsi l'« *Est* »[1]. Les élites politiques ont construit et banalisé cette image, notamment en termes de civilisations, auprès de la population nationale en l'associant, si ce n'est à un ennemi, du moins à une menace, alternant ainsi manipulation et sincérité, ce qui a perversement nourri un sentiment d'insécurité dans les populations des trois États.

i) La construction d'une image de la Russie en termes « huntingtoniens »

Les thèses de Samuel Huntington rencontrèrent logiquement un écho très favorable dans les pays Baltes[2]. Dans la traduction estonienne du *Choc des civilisations*, la préface fut carrément écrite par Toomas Hendrik Ilves[3], alors ministre estonien des Affaires étrangères. Au moment de sa publication à Tallinn, Samuel Huntington fut d'ailleurs invité dans la capitale estonienne pour présenter son ouvrage au public. Sa thèse selon laquelle la frontière entre le monde européen et non-européen « *passe* [en partant du Nord] *par les frontières actuelles entre la Finlande et la Russie, les pays Baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) et la Russie* (…) »[4] fut accueillie avec enthousiasme par les Estoniens car elle cautionnait leur démarche de construction identitaire et prouvait, non seulement, qu'ils appartenaient à la civilisation occidentale (= « les Bons ») mais, en plus, que les Russes n'y appartenaient pas (= « les Mauvais »). Philippe Braud note bien que dans le contexte de la construction des identités collectives « *des batailles de qualification se mènent pour faire exister un groupe à*

---

1 Pertti Joenniemi, « The Baltic States as deviant States : Small States in Search of Foreign Policies », *in* Pertti Joenniemi/Peeter Vares (dir.), *New Actors on the International Arena. The Foreign policies of the Baltic Countries*, *op. cit.*, p. 197.

2 Andres Kasekamp, « the north-east », *in* Hans Mouritzen/Anders Wivel (dir.), *The Geopolitics of the Euro-Atlantic Region*, *op. cit.,* p. 153.

3 Toomas Hendrik Ilves, « Murrangujoonel : Samuel Huntingtoni tsivilisatioonide kokkopõrggetest », [La ligne de fracture : le choc des civilisations de Samuel Huntington], pp. 11-22. Le ministre synthétise la thèse de Samuel Huntington en l'appliquant aux frontières de l'Europe et de l'OTAN qui s'arrêtent à la frontière de l'Estonie avec la Russie. L'ouvrage dirigé par Stéphane Courtois, le *Livre noir du communisme*, connut pareillement un très grand succès dans les trois États. Dans la version estonienne, c'est le Président Lennart Meri qui en assura la préface et c'est le Premier ministre Mart Laar qui y ajouta deux chapitres consacrés aux exactions soviétiques en Estonie. Nous avons même été présents dans les locaux de l'ambassade d'Estonie à Paris alors que l'ambassadeur d'Estonie remettait, au nom du Président Rüütel, à Stéphane Courtois, la prestigieuse distinction nationale *Maarjamaa rist*.

4 Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1996, pp. 172-173. [Traduit de *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Touchstone Books, 1998].

travers une dénomination plutôt qu'une autre, et, surtout, pour construire autour d'elle des connotations valorisantes ou stigmatisantes »[1].

L'image péjorative de la Russie que les Baltes ont eu tendance à construire s'est faite dans des termes radicalement civilisationnels. Dmitri Trenin remarque ainsi pertinemment que « *la confiance dans leur identité occidentale indubitable est couplée avec leur perception que l'Europe se termine aux frontières orientales des pays Baltes* »[2]. La pratique discursive des élites politiques baltes a toujours été caractérisée par le souci de rappeler l'occidentalisation de leur société, représentée par la rhétoricité du « retour à l'Europe ». Ainsi, l'ancien président lituanien Algirdas Brazauskas assura que l'avenir de son pays était construit sur « *le modèle historiquement avéré de la démocratie, de l'économie et de la culture occidentales* »[3] ; « *le chemin de mon pays vers l'UE n'est pas simplement une réaction à l'unification de l'Europe. C'est aussi une continuation logique de la nation européenne dont le processus étatique remonte au XIII*^{ème} *siècle* »[4]. Les élites politiques lituaniennes ont toujours plaidé pour l'adhésion du pays à l'UE « *dans des termes symbolico-émotionnels et perçoivent l'intégration européenne comme l'affirmation de l'identité européenne incontestable de la Lituanie* »[5], analyse qui valait aussi pour les deux autres États baltes. En février 1993, à l'occasion de la fête de l'indépendance, Lennart Meri affirma que l'Estonie avait atteint sa destination finale et légitime de la seule frontière pertinente en Europe ;

---

1 Philippe Braud, *op. cit*., p. 186.

2 Dmitri Trenin, *Baltic Chance…, op. cit.,* p. 17.

3 Cité par Stanley Vardys/Judith Sedaitis, *Lithuania* : *The Rebel Nation,* Oxford, Westview Press, 1997, p. 220. On remarquera que la constitution de la Lituanie va carrément jusqu'à interdire toutes alliances politiques, militaires ou économiques avec les États de l'ancienne URSS. Acte constitutionnel de la République de Lituanie – du 8 Juin 1992. « De la non adhésion de la République de Lituanie aux alliances orientales post-soviétiques **».** « *Le Conseil suprême de la République de Lituanie, (…) Constatant les tentatives de maintenir certaines formes de l'ex-Union des Républiques socialistes soviétiques avec toutes ses conquêtes, ainsi que les intentions d'inclure la Lituanie dans les « espaces » de défense, économique, financier et autres du bloc oriental post-soviétique, Décide : 1 - De développer des relations mutuellement avantageuses avec tout État qui constituait formellement une partie de l'URSS mais de ne jamais et en aucune façon adhérer a aucune nouvelle alliance d'États ou communauté politique, militaire, économique ou autre formée sur la base de l'ex-URSS. 2 - Les activités visant a entraîné l'État lituanien dans les alliances d'États ou communautés mentionnées à l'article premier du présent acte constitutionnel sont considérées hostiles a l'indépendance de la Lituanie et encourent la responsabilité prévue par la loi. 3 - Aucune base militaire ou unité armée de la Russie, de la Communauté des États indépendants ou de leurs États membres ne peut être située sur le territoire de la République de Lituanie* ». (Document disponible sur http://www.droitsdelhomme-france.org/IMG/Lituanie.pdf - dernière consultation 23 décembre 2006).

4 Cité par Povilas Gylys, « Integration Policies of the Three Baltic States : the Lithuanian Perspective », *in* Olaf Grobel/Atis Lejiņš (dir.), *The Baltic Dimension of European Integration*, Riga, Latvian Institute of International Affairs, Institute for East West Studies, Royal Danish Embassy, 1996, p. 15.

5 Inga Pavlovaite, « Being European by Joining Europe : Accession and Identity Politics in Lithuania », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 16, n°2, avril 2003, p. 243.

« *Notre frontière est la frontière des valeurs européennes* »[1]. Non seulement les Baltes revendiquent leurs racines historiques et prédisent leur avenir à l'Ouest mais, en plus, ils soulignent qu'ils n'appartiennent en rien au monde slave ; « *La position géographique et géopolitique de l'Estonie* [de même que la Lettonie et la Lituanie] *sur la frontière entre les civilisations occidentale et orthodoxe est construite comme étant la raison essentielle pour laquelle l'Estonie* [de même que la Lettonie et la Lituanie] *devrait rapidement intégrer les organisations supranationales occidentales* », note ainsi Merje Feldman[2]. Tant culturellement que sociologiquement, les peuples baltes font partie intégrante de la civilisation occidentale. Ils ne veulent pas jouer un rôle de cordon sanitaire moderne entre l'Est et l'Ouest et ont toujours voulu abréger dès que possible leur période de purgatoire par leur accès aux structures occidentales. Dans un entretien accordé au journal *Postimees*, Lennart Meri déclara que comme « *une équation mathématique* (…) *d'un côté l'Europe de l'autre la Russie* (…) *nous sommes à la frontière et donc une seule petite poussée suffit pour nous faire tomber d'un côté ou nous soulever de l'autre* »[3]. Et même dans le Concept lituanien de Sécurité, la référence à l'identité occidentale est clairement mentionnée dans le préambule : « *L'État lituanien, établi il y a des siècles et reposant sur les fondations culturelles unissant l'Europe, fait partie intégralement de la communauté des nations européennes* »[4]. Evaldas Nekrasas va même jusqu'à affirmer que « *le danger le plus redoutable pour la sécurité de la Lituanie n'est pas tellement la Russie en elle-même avec son instabilité, son zèle messianique, ses problèmes pour redéfinir ses identités passées et ses difficultés pour définir et calculer son intérêt, c'est l'hésitation occidentale pour "localiser" les pays Baltes – parmi les "États successeurs de l'Union soviétique" ou dans le groupe des États d'Europe centrale* »[5].

Il existe même une frustration latente, chez certains Baltes, que trois États qui appartiennent résolument à l'Ouest aient pu être colonisés par des conquérants slaves « moins civilisés ». Nombre de responsables politiques baltes d'ailleurs ont été tentés de représenter la Russie de façon extrêmement grossière et dans des termes peu révérencieux vis-à-vis de la

---

1 Lennart Meri, *Estonia : Heading West and Relating with the East*, Carnegie Endowment for International Peace, 15 mars 1999.

2 Cité par Merje Feldman, *Does the EU offer Security ? European Integration in the Estonian Identity Discourse*, Copenhague, COPRI, Working Papers n°34. 2000, p. 15.

3 Urmas Paet, « Lennart Meri : Eesti valik on Euroopa ja Venemaa » [Lennart Meri : le choix de l'Estonie est l'Europe et la Russie], *Postimees*, 6 mars 1997.

4 Republic of Lithuania, *Law on the Basics of National Security* 1997. (http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=39790&Condition2= - dernière consultation 2 novembre 2005).

5 Evaldas Nekrasas, « Lithuania's Security Concerns and Responses », *in* Atis Lejiņš/Daina Bleiere (dir.), *The Baltic States search for Security*, *op. cit.*, p. 23.

civilisation russe. Ainsi, l'homme politique estonien Tiit Made, en 1989, se fit connaître pour avoir affirmé que, parce que les femmes russes étaient depuis des siècles violées par les Tatars et autres Mongols, le peuple russe était incontrôlable, sauvage et tendait à se répandre sur tous les territoires qu'il pouvait trouver. Ses propos résumaient bien l'idée assez répandue chez certains d'une supériorité de « Baltes civilisés contre des Russes barbares »[1]. Les médias baltes, de même, tendent souvent à montrer une image peu flatteuse des Russes, supposés être non-civilisés et qui auraient besoin de plusieurs décennies pour pouvoir les rattraper. Dans un article du *Saint Petersburg Times*, le journaliste américain Charles Diggs rapporte que des Estoniens lui avaient affirmé que le spationaute Youri Gagarine n'avait jamais existé et *a fortiori* jamais volé dans les étoiles. C'est la propagande soviétique qui avait monté de toute pièce l'histoire, l'URSS étant trop « primitive » pour pouvoir construire une fusée[2].

ii) L'ennemi russe comme catalyseur pervers de la démarche de sécuritisation des pays Baltes

L'élite politique balte, en affirmant que son pays ne pourra survivre dans l'anarchie internationale que s'il adhère à l'OTAN (processus viable que si l'on sait surmonter ses divisions) reproduit le discours politique dans sa qualité de dramatisation des périls extérieurs permettant ainsi de discréditer toute opposition interne, au motif qu'elle profite objectivement à l'*Autre*. Depuis que les trois États ont recouvré leur souveraineté, les élites politiques ont eu assurément tendance, dans leur pratique discursive, à noircir l'image de la Russie, décrite comme une menace structurelle : comme l'histoire le montre, elle n'a jamais pu abandonner ses projets impériaux. Pourquoi, le ferait-elle maintenant ? Le pays, en outre, n'a aucune tradition démocratique, ce qu'illustrent les dérives autoritaires de Vladimir Poutine. Parce qu'ils font preuve d'une allégeance identitaire manifeste vis-à-vis de la Russie métropolitaine, enfin, les allogènes russophones sont évidemment manipulés par Moscou dans le but de les déstabiliser.

Dans ces conditions, les élites politiques baltes n'avaient pas forcément intérêt à désécuritiser la menace russe, sinon elles risquaient de perdre leur crédibilité auprès de leur population et que, en conséquence, ne soutiendrait plus la démarche d'adhésion de leur pays à l'UE et surtout à l'OTAN. Thomas Lindemann note bien « *qu'il y a des dirigeants qui ont un*

[1] Iver Neumann, *Uses of the Other. "The East" in European Identity Formation*, Minneapolis, Minneapolis University Press, 1998, p. 107.
[2] Charles Diggs, « Cosmic Estonian Questions », *St Petersburg Times*, 3-9 février 1997.

intérêt à créer des images négatives de l'autre pour consolider leur pouvoir. Cependant, même des dirigeants manipulateurs seront prisonniers de ces images dans la mesure où ils ne pourront plus pratiquer une politique contraire à leurs déclarations sans compromettre leur crédibilité aux yeux de l'opinion publique »[1]. La socialisation des normes et l'apparente désécuritisation de la menace russe pourraient apparaître ainsi comme une sorte de maquillage trompant les véritables ambitions des trois États baltes, que sont ceux de rejoindre l'OTAN pour des motivations strictement militaires. Les trois États, tout en s'accordant à se plier aux recommandations de l'UE, voire de l'OTAN, furent tentés, en même temps, de continuer, de temps à autre, à sécuritiser la menace russe. Ainsi, par exemple, l'Estonie a manifestement adopté les recommandations de l'OSCE et de l'UE pour tout ce qui concerne le statut des allogènes russophones, coupant ainsi l'herbe sous le pied de Moscou. Elle a, en outre, accepté le principe du multiculturalisme. Au terme de son Concept de Sécurité Nationale approuvé le 6 mars 2001, par ailleurs, elle ne perçoit aucune menace militaire venant d'un autre pays ; l'Estonie « *ne voit pas de menace directe militaire à sa sécurité actuelle, ni dans un futur prévisible* »[2]. En ce sens le processus de désécuritisation de la menace russe semble avoir été amorcé[3]. Comme le remarque Merje Kuus, néanmoins, « *en dépit des changements législatifs qui a suivi les recommandations de l'OSCE, la naturalisation des non-citoyens ne s'est pas accéléré mais à au contraire ralenti depuis le milieu des années 1990 si bien que presque la moitié de la population non-estonienne continue à ne pas bénéficier du droit de vote. Les 4/5èmes de la population estonienne ethnique pensent que la Russie continue à poser une menace à la souveraineté de l'État estonien et les déclarations sur la menace russe continuent à être un leitmotiv dans la rhétorique politique intérieure* »[4]. Un sondage effectué durant l'année 2000 montrait que près de 80% des Estoniens « autochtones » interrogés estimait que la Russie constituait une menace pour l'indépendance de l'Estonie[5]. Le choix en Lettonie de nommer un ministre en charge des Affaires d'intégration, en novembre 2002, devait témoigner d'une sensible évolution dans la gestion du dossier des populations russophones.

---

1 Thomas Lindemann, « Les images dans la politique internationale. L'image de l'autre », *op. cit.,* p. 145.

2 Cité par Frank Möller/Unto Vesa, *Security Community in the Baltic Sea Region?,* Tampere, Tapri, Occasional Paper, n°88, 2003, p. 86.

3 D'après Erik Noreen et Roxanna Sjöstedt, l'Estonie, depuis 1992, a lentement mais incontestablement amorcé un processus de désécuritisation de la Russie. Erik Noreen/Roxanna Sjöstedt, « Estonian Identity Formations and Threat Framing in the Post-Cold War Era », *Journal of Peace Research,* vol. 41, n°6, 2004, p. 739.

4 Merje Kuus, « Toward Cooperative Security ? International Integration and the Construction of Security in Estonia », *op. cit.*, p. 303.

5 Merje Kuus, « European Integration in Identity Narratives in Estonia : A Quest for Security », *Journal of Peace Research*, vol. 39, n°1, janvier 2002, p. 95.

Mais ce n'était certainement pas un hasard si le choix de créer un tel poste devait coïncider avec le Sommet de Prague de l'OTAN et l'échéance précise de l'adhésion à l'UE.

La caractéristique fondamentale du sens de la démarche de sécurité des trois États baltes dans la période qui a suivi la reconquête de leur indépendance fut donc celle d'un « retour à l'Europe » avec des effets quelque peu pervers : alors qu'ils ont recherché à pérenniser une indépendance qui, à peine recouvrée, apparaissait à leurs yeux trop précaire pour être isolée en dehors des structures de sécurité occidentale, ils ont entamé, à marche forcée, une démarche d'adhésion à l'OTAN et à l'UE, sans vraiment se préoccuper des conséquences intérieures aux trois États mais aussi extérieures. Comme nous l'avons entrevu précédemment, les trois États baltes ont entamé une démarche de sécuritisation au travers du discours du danger de la perception des menaces extérieures (la Russie), voire intérieures (les allogènes russophones). Effectivement, d'après les élites politiques baltes la solution pour échapper à la zone grise dont ils se disaient « prisonniers » au lendemain de leur indépendance, fut celle d'une posture visant à présenter l'OTAN et l'UE comme les deux organisations salvatrices pour la structuration de leur sécurité. Or, se basant sur des sondages effectués dans les trois États entre 1998 et 2000, Frank Möller et Arend Wellmann, de leurs côtés, estiment que les élites politiques ont eu tendance à délibérément noircir l'image de la Russie, permettant ainsi de légitimer davantage leur stratégie atlantique ; les sondages montrent « *que l'appui inconditionnel pour l'adhésion à l'OTAN prétendument existant est une pure invention politique* »[1]. Il est apparu que les motivations de ceux, dans les trois États, qui étaient hostiles à l'adhésion de leur pays surtout à l'OTAN, reflétaient perversement les arguments officiels des trois États : si l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie adhérent à l'Alliance alors cela signifiera mécaniquement un *casus belli* avec la Russie et les populations baltes devront donc « inutilement » risquer leur vie et celle de leur famille, au seul nom du projet atlantique de leur pays. Les pays Baltes sont les victimes, de ce qu'Ole Wæver a mis en évidence quant aux effets pervers de la construction de ces représentations : « *toute politique sécuritaire ayant pour objet l'identité tend à augmenter le sentiment d'insécurité et perpétue par-là même la démarche sécuritaire* »[2]. Il ressort du discours balte un effet vicieux de production d'insécurité alors même que les trois États recherchent la sécurité. Au travers du

[1] Frank Möller/Arend Wellmann, « Baltic States », *in* Hans-Joachim Giessmann/Gustav E. Gustenau (dir.), *Security Handbook 2001*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, p. 106. Cité par Andreas Heinemann-Grüder, *Small States Big Worries. Choice and Purpose in the Security Policies of the Baltic States*, Bonn, Brief 21, Bonn International Center for Conversion, 2002, p. 17.

[2] Ole Wæver, « Insécurité, identité. Une dialectique sans fin », *op. cit.*, p. 91.

discours du danger, ils ont voulu légitimer leur adhésion à l'OTAN ce qui a, par ricochet, nourrit le crainte d'une large partie de la population balte que par un effet mécanique, leur pays serait en guerre contre la Russie. En présentant, par ailleurs, les allogènes russophones comme un rouage de la stratégie russe de subversion contre les pays Baltes, les élites politiques ont alimenté le sentiment de méfiance des autochtones vis-à-vis de ces mêmes allogènes.

Les élites politiques baltes se trouvèrent donc devant un dilemme : continuer à présenter la menace russe, et nourrir en même temps un sentiment d'insécurité parmi la population, ou adoucir leur discours, au risque que les populations baltes ne soutiennent plus le processus de sécuritisation de leur pays. C'est finalement un discours ambigu qui fut choisi, alternant crainte et apaisement, d'autant plus que ces mêmes élites admettaient même que la Russie ne posait pas, en elle-même, une menace militaire imminente[1]. L'appréhension des pays Baltes provient surtout de sa puissance de coercition économique. Or, l'OTAN n'est *a priori* pas l'organisation la plus adéquate pour contrecarrer une telle menace, ce que les élites baltes savaient pertinemment mais se refusaient à l'avouer publiquement au risque, encore une fois, que la désécuritisation qui en résulterait, ne pousse les populations des trois États à ne plus soutenir leur stratégie atlantique.

b) Les intérêts russes dans la récusation de la démarche d'adhésion des pays Baltes à l'OTAN et à l'UE

Les Russes, de même, furent amenés à construire une pratique discursive exacerbée contre les Baltes, tentant de disqualifier leur régime démocratique. Si leur discours révélait des intérêts politiques, dans les faits, les intérêts se révélèrent davantage économiques.

i) La disqualification démocratique des pays Baltes dans la pratique discursive russe

Bien que la Russie n'ait pas explicitement rangé les trois États baltes dans leur doctrine de l'étranger proche, la défense des « compatriotes » russophones, « victimes injustes des politiques d'apartheid » de la Lettonie et de l'Estonie, constitua le leitmotiv du discours politique des communistes et nationalistes russes mais aussi celui des « plus modérés », qui y voyaient un thème très fédérateur surtout lors des campagnes électorales. Effectivement,

[1] Charles M. Perry/Michael J. Sweeney/Andrew C. Winner, *op. cit.,* p. 76.

sachant que selon les Russes de la Russie métropolitaine le thème de la défense des « compatriotes à l'étranger » s'avérait être un sujet très fédérateur, les élites politiques russes ont incontestablement transformé ce qui devait être à l'origine une protection sincère en un moyen électoral ingénieux. D'ailleurs, Igor Ivanov, le ministre russe des Affaires étrangères n'avait-il pas déclaré qu'« *À l'heure actuelle, la politique étrangère est appelée à constituer un soutien réel de la résolution des problèmes du développement intérieur* »[1].

Il ressort donc de la pratique discursive russe une stigmatisation tous azimuts des pays Baltes, surtout de l'Estonie et de la Lettonie. Dans la panoplie dont la Russie disposait pour contrer l'occidentalisation des diplomaties baltes, le couplage de la question du traitement des populations russophones par les pays Baltes avec celle du « respect de la démocratie » devint ainsi un argument utile pour les discréditer. Si, par la suite, son ton devint moins menaçant quant à leur adhésion à l'UE, il était évident que l'argument « ethnique » allait servir à disqualifier les Baltes dans leur démarche de candidature aux deux organisations. Comment l'OTAN, voire l'UE, se vantant d'être des « clubs » de démocraties, pouvaient-elles accueillir en leur sein des États incapables de respecter les droits de l'homme les plus élémentaires ? Ainsi Moscou criait haut et fort que l'UE faisait deux poids deux mesures en exigeant, par exemple, que les minorités ethniques hongroises bénéficient d'une éducation dans leur langue maternelle alors que les populations russophones de Lettonie et d'Estonie ne profitaient pas de la même attention de Bruxelles[2]. À la conférence des Nations unies de Durban contre le racisme en septembre 2001, le délégué russe mit en accusation l'Estonie et la Lettonie, coupables de pratiquer une discrimination linguistique. Selon lui, sans changement radical, ces deux pays ne pouvaient aucunement prétendre à être véritablement démocratiques[3].

Moscou, même après l'adhésion des pays Baltes à l'OTAN et à l'UE, continue à mobiliser toutes ses ressources pour stigmatiser les pays Baltes coupables d'atteintes aux droits de l'homme les plus élémentaires. Ainsi, au moment de la signature le 27 avril 2004 du nouvel accord de partenariat commercial entre l'UE et la Russie, Moscou souhaitait que la déclaration commune mentionne que la Commission européenne continue de fournir son aide

1 « Vnechniaia politika Rossii na sovremennom etape » [La politique extérieure de la Russie à l'heure actuelle], site du ministère russe des Affaires étrangères, (www.mid.ru/mid/ Iv_policy.htm – dernière consultation 4 mai 2003).

2 Mikhail Demurin, « The Prospects of Russian-Latvian Relations », *International Affairs* (Moscou), vol. 47, n°1, 2001, p. 76.

3 Alekseï Andreev, « Vsemirniï kompromiss po rassovyim problemam » [Compromis international sur les problèmes de racisme], *Nezavissimaïa gazeta*, 11 septembre 2001

pour *« intensifier l'intégration sociale »* des minorités dans les nouveaux États membres. Une telle clause ne fut pas retenue. Le document relevait seulement que *« l'Union européenne et la Fédération de Russie saluent l'appartenance à l'UE comme une garantie ferme de la protection des droits de l'homme et des personnes appartenant à des minorités »*[1]. Effectivement, même depuis l'adhésion des pays Baltes à l'OTAN et à l'UE, le discours russe contre les pays Baltes reste très empreint d'amertume : en témoignent les propos du ministre russe des Affaires étrangères, Sergeï Ivanov, prononcés à l'IISS de Londres en juillet 2004 lorsqu'il accusa l'Estonie et la Lettonie de constituer une menace pour son pays ; « *l'existence d'États européens qui n'observent pas les normes et standards de la démocratie est interprétée par la Russie comme une menace. C'est logique : la Russie est un pays démocratique* (…). *Les États qui dévient des normes de la démocratie et des droits de l'homme* (…) *deviennent une source de menace pour leurs voisins car ils tendent à provoquer une tension politique et militaire* »[2]. Trois mois auparavant, dans un entretien accordé au *Figaro*, le même ministre notait que « *les Baltes se cantonnent à des délires insensés, nous accusant d'aller vers le totalitarisme ! Nous avons en revanche des griefs très concrets concernant les violations flagrantes des droits de la minorité russe, inimaginables en Europe* ». Moscou exigeait de l'Estonie et de la Lettonie que les deux pays, à l'instar de la Lituanie[3], adoptent le « zéro-option », c'est-à-dire l'octroi de la nationalité estonienne et lettonne à tous les allogènes russophones, mais aussi qu'ils adoptent tous les trois une législation permettant à ces derniers d'avoir aussi la possibilité de cumuler les deux nationalités. Une autre prescription tenait aux exigences linguistiques ; d'après Moscou, il était grotesque de faire des langues estonienne et lettone (et même lituanienne) la seule langue nationale alors que les allogènes parlaient russe, et même la majorité des Estoniens, Lettons et Lituaniens. Moscou « préconisa » donc le bilinguisme officiel dans les pays Baltes ; « *La Finlande*[4] *est un pays bilingue alors que seulement 6 % de la population parle le suédois. Alors qu'en Lettonie, les russophones, qui représentent 40 % de la population, n'ont pas le droit d'utiliser leur langue* »[5].

---

1 « L'Union européenne et la Russie surmontent leurs divergences sur l'élargissement », *Le Monde*, 27 avril 2004.

2 Keynote Address – HE Mr Sergei Ivanov, Minister for Defence of the Russian Federation, *Russia-NATO* : *Strategic partners in Response to Emergent Threats*, Londres, IISS, 13 juillet 2004.

3 La Lituanie, bien que présentée en modèle par Moscou, ne fut pas exempte de critiques. Ainsi, la presse russe critique occasionnellement Vilnius pour sa politique de « lituanisation » des noms étrangers et son manque de volonté politique pour promouvoir la langue russe.

4 Le finnois et le suédois y sont les deux langues officielles.

5 Laure Mandeville/Pierre Rousselin, « Sergueï Ivanov : "La Russie ne comprendrait pas que l'Otan installe des bases en terre balte" », *Le Figaro*, 8 mars 2004. À ce type d'argument les Lettons et les Estoniens

Viatcheslav Morozov remarque ainsi que les critiques virulentes de Moscou contre les trois États faisaient partie aussi d'une pratique discursive, à l'instar de celle des pays Baltes, visant à lui garantir sa propre identité européenne[1]. En s'inspirant de l'opposition terminologique mise en avant par le Norvégien Iver Neumann de la « vraie » Europe contre la « fausse » Europe[2], il estime que « *le discours russe a toujours construit une "vraie" Europe amicale qui représente d'une certaine manière une projection des valeurs et des priorités russes et rejette l'Europe "hostile" pour avoir perdu les authentiques valeurs européennes, violant ainsi les règles établies par elle et pour elle-même (...) La liste des exemples historiques de deux Europes qui s'opposent inclut Moscou comme une "troisième Rome" contre l'Ouest catholique "infidèle", l'Europe légitime d'une Sainte Alliance contre l'Europe "barbare" des Révolutionnaires, l'Europe des "peuples" des idéologues soviétiques contre une Europe des monopoles capitalistes contrôlée par les États-Unis* »[3]. La qualité de cette « fausse Europe » fut, bien sûr, assignée aux pays Baltes, coupables notamment de nostalgie envers leurs passés nazis, le meilleur exemple étant bien entendu durant l'été 1998 lorsque les policiers lettons avaient *manu militari* dispersé une manifestation de retraités russophones alors qu'au même moment un défilé de vétérans SS lettons était organisé. Dans un document édité le 22 octobre 1995 par un institut de recherche moscovite, la Lettonie et l'Estonie étaient carrément montrées comme des États avec des régimes illégaux et non-démocratiques, à l'instar des régimes d'apartheid de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie. Les Baltes y étaient décrits comme des êtres qui vivaient grâce au crime et au trafic de drogue[4].

« *Les mythes sont puissants et fournissent la substance de toute bonne propagande* » note justement Alina Mungiu-Piddidi[5]. Dans ces conditions, il est plus que tentant pour les élites politiques russes de stigmatiser la Lettonie qui accepte d'entreprendre des commémorations à la gloire des légionnaires lettons ayant combattu aux côtés des troupes

---

rétorquent que les suédophones de Finlande y habitent depuis des siècles alors que les allogènes russophones se sont installés sur leur territoire beaucoup plus récemment.

1 Viatcheslav Morozov, « Russia and the Baltic States : Letting Go of a Trouble Past », *Russia and Eurasia Review*, vol. 2, n°16, 5 août 2003, p. 2.

2 Iver Neumann, *Russia and the Idea of Europe* : *A Study in Identity and International Relations,* Londres/New York, Routledge, 1996, 253 pages.

3 Viatcheslav Morozov, « Russia in the Baltic Sea Region : Desecuritization or Deregionalisation ? », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n°3, 2004, p. 320.

4 Hein Rebas, « Estonia », *in* Axel Krohn (dir.), *The Baltic Sea Region : National and International Security Regime*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, pp. 34-35. L'auteur remarque d'ailleurs que les qualificatifs étaient identiques pour décrire les Tchétchènes

5 Alina Mungiu-Pippidi, « Confiner l'Europe, un jeu infini », *Pouvoirs*, n°106, 2003, p. 132.

nazies. Relayée par les médias russes et russophones, cette flétrissure des pays Baltes est acceptée comme telle par les Russes de Russie et les allogènes russophones, si bien que pour beaucoup d'entre eux, chaque Balte est « potentiellement fasciste »[1]. Le désir de rejoindre l'OTAN, de même, fut perçu en Russie comme une manifestation d'abord foncièrement « anti-russe » et comme toute déclaration provenant de Washington ou de Bruxelles qui soutenait la candidature des États baltes à l'OTAN.

Autant les institutions politiques russes que divers groupes de pression furent amenés à soutenir les allogènes russophones qui ont pu, en outre, pour ceux qui avaient la nationalité russe, participer aux élections de la « métropole » russe. Les ambassades de Russie à Tallinn et à Riga allaient même jusqu'à accorder la nationalité russe à un certain nombre d'allogènes russophones afin qu'ils puissent voyager dans leur mère patrie sans visa ou bien même pour manifester leur sympathie pour la Russie ou leur désapprobation contre l'Estonie et la Lettonie, sans pour autant que cela mette en danger leur droit de rester. Ingmar Oldberg note que, jusqu'en 1998, davantage d'allogènes russophones ont acquis la nationalité russe que la nationalité estonienne ou lettone[2]. En 1994, le ministère russe des Affaires étrangères officialisa toute une série de mesures visant à aider les « compatriotes » des États baltes, notamment des aides aux médias de langue russe et aux entreprises russes, ainsi que des plans d'évacuation[3] (sic !). Tout en appuyant le souhait des allogènes russophones de rester dans les États baltes et d'y acquérir la nationalité tout en préservant leur culture et leur lien avec la métropole, la Russie, a, en même temps, tout fait pour éviter qu'ils ne « reviennent » dans la métropole russe. D'après la législation russe sur la citoyenneté, ne sont reconnus citoyens de la Fédération de Russie que les citoyens de l'ancienne Union soviétique qui résidaient en permanence sur le territoire de la Russie au moment de l'entrée en vigueur de la Loi en question, le 6 février 1992. Mais discursivement les autorités russes continuaient à considérer les russophones demeurant à l'étranger comme faisant partie de la communauté nationale.

---

1 Du point de vue russe, les Baltes sont pratiquement toujours associés au terme « fasciste ». Cette perception est, en fait, très ancienne et date manifestement de la propagande soviétique. De nombreux Estoniens et de Lettons nous ont ainsi signalé que, lors de l'accomplissement de leur service militaire, au temps de l'époque soviétique, ils étaient très souvent étiquetés comme les « fascistes baltes ». Même certains soviétologues français nous ont souvent, et même encore aujourd'hui, indiqué que les Baltes étaient tous des fascistes.

2 Ingmar Oldberg, *Reluctant Rapprochement..., op. cit.*, p. 38.

3 *Ibid.*, p. 40.

ii) L'ajustage incertain de la pratique discursive de la Russie à ses intérêts économiques

La diplomatie qui a caractérisé celle de la Russie durant la décennie 1990 répondait indéniablement à des considérations de politique interne. Il est certain que la diplomatie russe envers les pays Baltes fut le fruit d'une confrontation entre les différentes tendances de l'échiquier politique russe, allant de la plus libérale pro-occidentale encline à la coopération notamment économique à l'aile dure personnifiée par les plus nationalistes et certains officiers militaires, en passant par les « réalistes » tiraillés entre le souhait de retrouver la puissance d'antan de la Russie et une nécessaire adaptation politique et économique au monde contemporain. De l'autre, la tendance à diaboliser la Russie et à noircir son image a indéniablement servi à justifier la démarche des trois États dans l'OTAN et même dans l'UE. Ce discours n'est pas dépourvu, toutefois, de sincérité. Les Baltes se souviennent que lorsque la Russie soviétique avait dû contre mauvaise fortune bon cœur accepter l'indépendance des nouveaux États de la Baltique, Lénine avait affirmé que la Russie avait échangé de « *l'espace contre du temps* »[1], sous-entendu que Moscou saurait attendre le moment opportun pour les reconquérir.

Le discours des élites politiques baltes a effectivement eu tendance à projeter l'image d'une Russie dangereuse et capable de déstabiliser les trois pays. Si dans un premier temps, ils pouvaient craindre une manifestation armée, ils s'attendent désormais à une stratégie davantage insidieuse lorsque l'on sait que l'influence de la Russie se déploie, par exemple, à certaines banques baltes, au secteur immobilier ainsi qu'à des ports, dont celui de Riga, par où transitent grains et acier russes, coton d'Asie centrale, etc. Les « réseaux » russes – qu'ils soient privés ou gouvernementaux – s'étendent également à la classe politique balte, où l'on peut assister à un certain clientélisme. Conscients de l'aspect politiquement délicat de leur poids dans les pays Baltes, certains groupes russes y masquent carrément leur identité, en opérant par l'intermédiaire de sociétés offshore. L'hebdomadaire russe *Rousski Fokus* rapporta en mai 2003 que des sociétés relevant de deux oligarques russes, Alexandre Mamout et Roman Abramovitch, avaient tenté de s'emparer de la banque lettone *Latvijas Krajbanka*, par l'intermédiaire de structures enregistrées dans les îles Vierges[2].

---

1 Rapporté par Louis Tissot, *op. cit.*, p. 67.

2 Nathalie Nougayrède, « Avant l'élargissement de l'UE, Moscou renforce sa coopération économique avec les pays baltes », *Le Monde*, 29 septembre 2003. La journaliste rapporte que « "Nous ne finançons pas nécessairement les partis prorusses, qui sont trop faibles : nous nous concentrons sur les grands partis centristes,

Ingmar Oldberg remarque que Moscou avait pris conscience déjà dès la première moitié de la décennie 1990 du caractère contreproductif de son opposition tous azimuts à l'élargissement de l'OTAN aux pays Baltes. En 1995, un rapport du très influent *think tank* Conseil de politique étrangère et de défense (SVOP) préconisa de ne pas recourir à des menaces ou des sanctions politiques ou économiques contre les États baltes et conseilla un rapprochement avec ces derniers[1]. D'ailleurs, pour beaucoup d'entreprises russes liées à l'énergie, les confrontations entre Moscou et les pays Baltes sont davantage stériles que productives car non seulement « *ils paient leurs factures en temps voulu (contrairement aux pays de la CEI et aux autres clients russes) mais appartiennent aussi à une sphère potentielle d'investissements* »[2].

La politisation des questions énergétiques est encore une question actuelle, en témoigne la nomination, en 2004, du nouvel ambassadeur de Russie à Riga, Viktor Kalioujni ancien ministre de l'énergie, décision qui fut ainsi analysée comme un indice non innocent des ambitions énergétiques de la Russie. L'énergie est devenu l'outil favori de politique étrangère du Kremlin dans tout l'espace anciennement soviétique, d'autant que les dirigeants russes profitent de l'opacité politico-juridique qui les lie aux entreprises liées au secteur de l'énergie[3].

La dimension discursive de la démarche de sécuritisation des acteurs est ici fondamentale, en témoigne la stratégie de chacun d'entre eux visant à noircir à outrance l'autre. Du côté des Baltes, l'enjeu était bien celui de déconstruire leur ancienne identité soviétique en opposant leur nouvelle identité à celle de la Russie alors que du côté des Russes, leur objectif était de compromettre l'identité démocratique des Baltes. L'enchâssement incertain du discours dans les agissements confirme notre hypothèse que les acteurs ont eu tendance à habiller de façon outrancière les reproches qu'ils pouvaient se faire.

---

qui composent les gouvernements", *confie à Moscou un* "polit-technologue", *mot très en vogue, désignant les conseillers de politiciens ou de sociétés privées* ».

1 Ingmar Oldberg, *Reluctant Rapprochement..., op. cit.,* p. 28.

2 Dmitri Trenin, *Baltic Chance…, op. cit.,* p. 23.

3 Keith Smith, *Russian Energy Politics in the Baltics, Poland and Ukraine*, Conference EU-Russia Energy Relations, 19 juillet 2006, Tallinn, Hans Rebane European Institute.

B) La construction de l'identité balte par complémentarité avec l'Occident

Si les pays Baltes n'appartiennent pas à l'Est, il est évident, selon eux, qu'ils appartiennent à l'Ouest au point que s'ils « *ont postulé à l'adhésion à toutes les institutions occidentales clefs,* [ce n'est] *pas à partir d'un raisonnement et d'une logique plus ou moins instrumentale, mais* [c'est] *sur la base de leur identité politique et de leur position historique sur la carte politique de l'Occident* »[1]. Il va découler de cette entreprise de construction de l'identité politique et occidentale, une conjonction intime entre l'identité démocratique des pays Baltes et leurs choix stratégiques. Parce qu'ils croient fermement en l'existence d'un lien ombilical très fort entre le régime démocratique des États occidentaux et leur appartenance à l'UE et/ou à l'OTAN, ils avaient tendance à percevoir les modèles européen et transatlantique comme parfaitement complémentaires.

1) Identité démocratique et choix stratégiques

L'adhésion aux organisations de sécurité et de défense en Europe fut perçue, dans les trois États, comme naturellement complémentaire à leur qualité de pays occidentaux. Or, pour illustrer leur qualité d'État occidental, les trois États baltes vont, bon an, mal an, se socialiser à l'aune de la conditionnalité politique, c'est-à-dire en incorporant les exigences des organisations européennes, justifiant ainsi les fondements de leur stratégie à savoir celle de rejoindre ces mêmes organisations.

a) La conditionnalité politique et les principales organisations de sécurité et de défense en Europe

La conditionnalité politique est apparue dans le vocabulaire communautaire au tout début des années 1990, au moment où les pays de la CE cherchaient à uniformiser les principes de reconnaissance des pays de l'Est. Il s'agissait alors pour celle-ci de subordonner l'établissement de relations politiques et commerciales avec les pays nouvellement indépendants au respect par ceux-ci d'un ensemble de principes politico-juridiques. La protection des minorités nationales fut alors posée à l'adhésion des États candidats. La conditionnalité politique, par extension, est devenue le terme se référant aux exigences

[1] Teija Tiilikainen, « The political implications of the EU's enlargement to the Baltic States », *in* Vello Pettai/Jan Zielonka (dir.), *op. cit.,* p. 15.

politico-économiques demandées à tous les candidats au Conseil de l'Europe, à l'UE et à l'OTAN.

i) Le Conseil de l'Europe et la « sécurité démocratique »

Le Conseil de l'Europe fut amené à travailler au côté de l'UE afin d'assurer la promotion du modèle occidental au travers du concept de sécurité démocratique. Tous les États européens doivent donc assurer le respect des droits des minorités nationales qui apparaît ainsi comme une condition *sine qua non* pour se prévaloir de la qualité d'« État européen » ; « *Cette Europe est porteuse d'un immense espoir qui, à aucun prix, ne doit être détruit par les ambitions territoriales, la renaissance de nationalismes agressifs, la perpétuation des zones d'influence, l'intolérance ou les idéologies totalitaires. (...) Nous sommes conscients que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité et à la sécurité démocratique de notre continent. (...) L'adhésion présuppose que l'État candidat ait mis ses institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'État démocratique soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme* (…) » Les chefs d'État et de gouvernement, lors du Sommet de Vienne, affirmèrent leur volonté de « *mettre le Conseil de l'Europe pleinement en mesure de contribuer ainsi à la sécurité démocratique, de relever les défis de société du 21e siècle, en traduisant dans le domaine juridique les valeurs qui définissent notre identité européenne et de favoriser l'amélioration de la qualité de la vie* » [1]. Dans cette même Déclaration, par ailleurs, les chefs d'État et de gouvernement ont précisé que le respect de la protection des minorités nationales restait à leurs yeux un élément déterminant de l'appréciation de toute candidature à l'adhésion au Conseil de l'Europe et y affirment solennellement que les minorités nationales doivent être protégées et respectées et qu'il existe un lien entre leur protection d'une part, et la sécurité et la stabilité en Europe, d'autre part. De plus, tous les États postulants doivent avoir, au préalable, signé la Convention européenne des droits de l'Homme[2], condition *sine qua non* à leur adhésion.

---

[1] Sommet de Vienne, *Déclaration finale du Sommet de Vienne, 9 octobre 1993* (http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'homme/Ecri/5Archives/2Autres_textes/Sommet_de_Vienne/D%E9claration/D%E9claration_Sommet_de_Vienne.asp – dernière consultation 1er avril 2004)

[2] La Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée en 1950, est le principal cadre politique de la protection des droits de l'homme. Elle établit un lien étroit entre droit de l'homme et protection des minorités. L'autre document du Conseil de l'Europe est la Convention cadre sur la protection des minorités nationales. Elle synthétise les engagements pris dans le cadre de l'OSCE, notamment ceux du Document de Copenhague. Ses obligations, néanmoins, sont juridiquement peu contraignantes. Elle n'énonce pas de droits mais contient simplement des dispositions qui engagent les parties à promouvoir des conditions

L'adhésion au Conseil de l'Europe[1] est donc perçue comme synonyme de qualité d'État démocratique et européen dans la mesure où le processus d'adhésion de l'organisation s'effectue en conformité avec les dispositions – explicites et implicites – de son statut qui dispose que « *tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (article 3).

Le statut établit ainsi une distinction entre « les États » (article 4) qui, souverains, peuvent devenir membres de plein droit et « les pays » (article 5) dont la souveraineté n'est pas acquise et qui ne peuvent prétendre qu'à un statut de membre associé. Évelyne Gélin note que, dans le cas des Républiques baltes, le critère de l'indépendance souveraine a été appliqué avec une certaine rigueur. Les trois États baltes ont dû attendre le 18 septembre 1991 pour siéger à l'Assemblée car, jusqu'à cette date, « *leur souveraineté n'était pas reconnue par tous les membres du Conseil de l'Europe* ». Ce n'est qu'après l'échec du coup d'État d'août 1991 que « *l'Assemblée s'est réjouie de la restauration du caractère d'États indépendants des républiques baltes et a pris note du fait que leur indépendance avait été reconnue par l'URSS, la République de Russie et par la plupart des États membres du Conseil de l'Europe* »[2].

Si le caractère géographique de « l'européanité » des États baltes n'a pas été remis en cause[3], ce sont surtout les questions de la démocratie pluraliste et des droits de l'homme qui ont concerné, en premier lieu, les trois pays.

Un des caractères saillants de l'État démocratique est la consécration de la séparation des pouvoirs dans les dispositions constitutionnelles. L'adhésion de la Lituanie fut

---

propres à l'exercice de certains droits des minorités, comme la liberté d'expression, de réunion ou encore le droit d'apprendre sa langue. Les dispositions s'apparentent à un programme. Ses mécanismes de contrôle, de même, se sont vite révélés insuffisants.

1 L'Estonie et la Lituanie ont adhéré au Conseil de l'Europe en mai 1993 tandis que la Lettonie n'y fut admise qu'en février 1995 après qu'elle eut retouché sa législation sur les étrangers jugée discriminatoire par le Conseil.

2 Cité par Évelyne Gélin, « Les critères d'admission des nouveaux États indépendants au Conseil de l'Europe », *Revue de droit international et de droit comparé*, n°73, 1996, p. 342.

3 Le 7 juin 1994, la Commission des questions politiques avait adopté un rapport relatif au caractère européen des pays postulants au Conseil. Il ressort de ce document que « *ne peuvent en principe devenir membre du Conseil de l'Europe que les États dont le territoire national est situé en totalité ou en partie sur le continent européen et dont la culture est étroitement liée à la culture européenne* ». Conclusion de la Commission des questions juridiques et des droits de l'Homme sur l'élargissement du Conseil de l'Europe, 15 juin 1992, doc.6629. Cité par Évelyne Gélin, « La fin de la Guerre froide et les États membres du Conseil de l'Europe », *Études internationales*, vol. 26, n°1, mars 1995, p. 119.

conditionnée par l'adoption, le 25 octobre 1992, d'une nouvelle constitution selon laquelle le président de la République ne serait en aucun cas membre du parlement. Le texte prévoyait, d'autre part, l'indépendance de la magistrature à l'égard de toute institution, personne ou organisation. Selon la constitution en vigueur jusqu'à cette date, le président du Parlement était aussi le chef de l'État et les juges étaient responsables devant les organes législatifs. C'est après qu'elle eut corrigé cette « anomalie » que l'Assemblée nota que le pays « *a la capacité et la volonté d'observer les dispositions de l'article 3 du Statut, selon lequel* "tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales" »[1]. Quant à l'Estonie, les rapporteurs de la Commission européenne pour la démocratie par le droit avaient observé que les conseils et les avis donnés par les experts du Conseil de l'Europe avaient été pris en compte et avaient « *débouché sur ce que l'on peut considérer comme une constitution européenne moderne, garantissant les droits fondamentaux de toute personne relevant de la juridiction de l'Estonie (...) assurant un bon équilibre entre l'exécutif et le législatif, avec peut-être une légère insistance sur ce dernier, et sauvegardant l'indépendance du judiciaire* »[2].

Afin d'apprécier le caractère démocratique du régime politique des trois États baltes, par ailleurs, une commission *ad hoc* s'était rendue à Tallinn, Riga et Vilnius à l'occasion des premières élections législatives[3]. Conformément à l'article 3 du statut, c'est la sincérité de l'organisation des élections qui est recherchée ; les États membres s'engagent à collaborer sincèrement et activement aux buts de l'organisation. « *L'observation d'élections a pour principal objectif de découvrir des pratiques irrégulières délibérées, généralisées ou préméditées* ». Les quelques « *imperfections constatées* [en l'occurrence l'exclusion d'une partie de la population aux élections], *ne sont pas de nature à empêcher l'admission au Conseil de l'Europe si elles ont été perpétrées de bonne foi et dans la mesure où les États prennent l'engagement d'y remédier*[4] ». Le rapporteur pour l'Estonie d'ailleurs avait insisté sur le fait qu'« *étant donné les circonstances historiques et le droit légitime des Estoniens de disposer de leur territoire (et le fait que la première législature du Parlement élu en 1992 ne*

---

1 AVIS No 168 (1993) *relatif à la demande d'adhésion de la République de Lituanie au Conseil de l'Europe*

2 *Rapport sur la demande d'adhésion de la République d'Estonie au Conseil de l'Europe*, Document 6810, 14 avril 1993, p. 8.

3 Suite à son rapport, l'Assemblée a relevé que « *des élections parlementaires démocratiques au suffrage universel libre et secret* » ont eu lieu.

4 Cité par Évelyne Gélin, « Les critères d'admission des nouveaux États indépendants au Conseil de l'Europe », *op. cit.*, p. 360.

durera que trois ans au lieu de quatre), l'exclusion de la majeure partie de la minorité non estonienne du référendum sur la Constitution et des premières élections parlementaires et présidentielles, tout en étant en soi une faute du point de vue démocratique n'est pas une raison suffisante pour refuser à l'Estonie le droit d'adhérer au Conseil de l'Europe »[1].

Quant à la Lettonie, si elle n'a rejoint les deux autres États baltes au sein du Conseil de l'Europe qu'après un purgatoire de deux ans, c'était parce que son dispositif législatif réglementant la citoyenneté, le statut des étrangers ou les élections locales avait été jugé contraire aux principes du Conseil même si, en principe, « *la Lettonie respecte les conditions nécessaires pour être membre du Conseil de l'Europe* »[2].

ii) L'Union européenne et les critères de Copenhague

La sécurité démocratique, partie intégrante de la sécurité douce du système de la défense européenne, socialise tous les États en leur imposant d'intégrer des standards politiques, culturels et économiques[3], et prouverait *a contrario* que les États qui n'y sont pas membres ne sont pas des États démocratiques[4]. Le respect des principes démocratiques démontre, dans cette logique, que l'on est donc européen culturellement et institutionnellement d'autant plus que le processus d'adhésion à l'UE impose un strict respect de ces mêmes principes. Ainsi, les Accords d'association conclus le 4 février 1992 avec la Lituanie, le 5 avec la Lettonie et le 24 avec l'Estonie (et entrés en vigueur le 11 mai) comportaient, outre un volet économique et commercial, des principes de « conditionnalité politique » intégrée en tant que clause particulière et obligatoire, éventuellement sanctionnée en cas de non-respect[5]. De plus, outre la présence traditionnelle dans le préambule de tout accord d'un engagement informel et de principe à respecter les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, ces accords de commerce et de coopération passés entre la Communauté et les pays Baltes constituaient une première. Une clause faisant partie intégrante de l'accord, en effet, définissait les principes démocratiques et les droits de

---

1 *Rapport sur la demande d'adhésion de la République d'Estonie ..., op. cit.,* p. 5.

2 *Rapport d'information sur les élections en Lettonie*, document 6908, 10 septembre 1993.

3 Bien montré par Paul J. Kubicek, « Theory and evidence », *in* Paul J. Kubicek (dir.), *The European Union and Democratization*, Londres/New York, Routlege, 2003, pp. 1-29.

4 On remarquera que les trois États baltes furent parmi les seuls pays européens à avoir voté contre l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe.

5 Catherine Schneider/Édwige Tucny, « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'Études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, septembre 2002, p. 23.

l'homme, tels que définis dans l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris, comme « élément essentiel » de l'accord. L'article premier des trois accords stipule que « *Le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, tels que définis dans l'acte final d'Helsinki et la charte de Paris pour une nouvelle Europe, inspire les politiques internes et internationales de la Communauté et du pays tiers et constitue un élément essentiel du présent accord* ». Les Accords de libre-échange du 1er janvier 1995, par ailleurs, contenaient des dispositions en la matière beaucoup plus ambitieuses : l'adhésion des États baltes à l'UE ne dépendra donc pas uniquement de conditions économiques mais aussi politiques, en l'occurrence la promotion de la démocratie et la stabilité politique dans les trois pays. Par les Accords européens du 12 juin 1995, enfin, l'UE s'engageait à ce que la situation des allogènes s'améliore, en rendant obligatoire le respect des droits de l'homme, obligation traduite juridiquement par la clause dite « balte »[1].

L'association de démocraties européennes possède aussi une vertu sécurisante : elle assure la paix entre les États membres. C'est pour préserver cet atout que, dans la perspective de ses élargissements, l'UE est allée au-delà de la simple formulation de conditions démocratiques dans les accords bilatéraux signés avec les PECO. L'Union a d'abord tenté de désamorcer par avance les points de tension et de conflits potentiels existant en Europe. Cette diplomatie préventive s'est incarnée dans le Pacte de stabilité en Europe, dont l'ambition fut de pousser les PECO à régler leurs problèmes de frontières et de minorités[2].

Le Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993) a arrêté un certain nombre de critères politiques et économiques pour l'adhésion des États candidats d'Europe Centrale et Orientale. Ces critères[3], sans cesse repris lors des réunions intergouvernementales ultérieures, ont une dimension politique (« *L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection* » et économique (le pays candidat doit disposer « *d'une économie de marché viable ainsi que* [de] *la capacité à faire face à la pression*

---

1 La clause dite « balte » avait été introduite pour la première fois dans les accords de coopération conclus en 1992. En cas de non-respect du droit des minorités, l'UE s'engageait ainsi implicitement envers la Russie à sanctionner les États fautifs, la clause « balte » disposant que « *Les parties se réservent le droit de suspendre avec effet immédiat l'application de l'accord dans sa totalité ou partiellement en cas d'atteinte grave à ses dispositions essentielles* ».

2 La question sera traitée p. 396.

3 On remarquera que contrairement à la conditionnalité politique imposée par le Conseil de l'Europe qui privilégie le respect de critères politiques, celle instituée par le Conseil européen de Copenhague a autant une dimension politique qu'économique.

concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union »). Il y a aussi un critère de reprise de l'acquis communautaire : « *l'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire* ». Le Conseil, en outre, prévoit la mise en place d'un contrôle des progrès réalisés par les candidats pour remplir les conditions posées. De ces progrès dépendra ensuite l'adhésion ; « *le Conseil européen continuera de suivre de près les progrès réalisés par chaque pays associé pour remplir les conditions d'adhésion à l'Union et il tirera les conclusions qui s'imposent* ».

Les derniers rapports globaux de suivi des préparatifs de la Lettonie et de l'Estonie, publiés le 5 novembre 2003 ne firent que partiellement référence à la problématique minoritaire dans les deux pays, la législation lettone et estonienne en la matière ayant été jugée satisfaisante par l'UE[1]. La Commission européenne se satisfaisait, elle aussi, des progrès réalisés : l'Estonie a *« encouragé une intégration plus poussée des non-ressortissants en supprimant les exigences linguistiques auxquelles devaient satisfaire les candidats aux élections législatives et locales et en soutenant l'apprentissage de la langue et les échanges culturels* »[2]. Des progrès sont donc observables, mais des efforts doivent être faits vers une pleine intégration. C'est notamment vrai en Lettonie où, par exemple, fin 2002, on estimait qu'un peu plus de 50 000 non-citoyens avaient acquis la citoyenneté lettone depuis février 1995 et où l'on évaluait encore à 500 000 le nombre de non-citoyens sur une population totale de 2,6 millions d'habitants. Dans leur logique, des progrès notables restaient à faire pour que les Russes de Lettonie deviennent, dans le futur espace européen, des citoyens à part entière : *« il convient (...) d'accélérer le processus d'intégration et de dégager des financements suffisants pour encourager notamment la naturalisation et la formation linguistique. La Lettonie doit veiller à ce que la loi linguistique soit mise en œuvre, à tous les niveaux, dans le respect total des principes d'intérêt public légitime et de proportionnalité* »[3]. Les mesures

---

[1] Le travail effectué par la Commission européenne était étroitement suivi par Moscou qui y voyait encore un excellent moyen pour peser dans le sens de ses intérêts. Ainsi au moment de la conclusion de l'Accord de Partenariat et de Coopération (APC) le 27 avril 2004, la Russie avait tenté d'imposer à la dernière minute une déclaration commune mentionnant que la Commission allait continuait à fournir son aide pour « *intensifier l'intégration sociale* » des minorités dans les nouveaux États membres. La Commission refusa de retenir cette clause ; le document relevait uniquement que « *L'Union européenne et la fédération de Russie saluent l'appartenance à l'UE comme une garantie ferme de la protection des droits de l'Home et des personnes appartenant à des minorités* ».

[2] Commission des Communautés européennes, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, SEC (2002), 1400-1414, Bruxelles, 9 octobre 2002, p. 50.

[3] *Ibid*. p. 59.

prises par les deux pays, néanmoins, furent jugées satisfaisantes par l'UE. Les mêmes rapports globaux de suivi de préparatifs des deux pays ne font d'ailleurs plus référence aux droits des minorités. Le Commissaire européen en charge de l'élargissement avait même indiqué dans une lettre adressée à la Douma, en septembre 2003, que la Lettonie respectait les critères de Copenhague et qu'« *aucune demande supplémentaire ne serait adressée à ce pays en matière de langue et de souveraineté* »[1].

Les critères de Copenhague ont normalement des critères objectifs : dès lors qu'ils sont remplis, les candidats, en principe, sont admis. Or, pourtant, dans le cas des États baltes, l'étendue des exigences communautaires démontrait l'efficacité de la diplomatie russe. La perception lettone des exigences communautaires fut ainsi jugée, à certaines occasions, comme faisant perversement le jeu de Moscou. Ainsi, lorsque le Conseil européen de Luxembourg décida de qualifier parmi les États candidats uniquement l'Estonie, à Riga, on estimait que les raisons de cet ostracisme devaient être recherchées du côté de Moscou qui avait multiplié les interventions auprès de Bruxelles afin d'exiger de la Lettonie davantage de garanties en matière de droit des minorités, qu'à n'importe quel membre de l'UE. Sabine Riedel remarque ainsi que depuis 1998, la Commission a durci ses exigences sur les droits des minorités, allant même au-delà des critères de Copenhague ; « *Alors qu'elle privilégiait l'intégration de la minorité des citoyens non estoniens, elle a déplacé peu à peu l'accent sur la protection de l'identité des russophones* »[2]. Ainsi, en Estonie, elle fut amenée à critiquer le projet de modification de la législation sur l'enseignement car il prévoyait l'usage exclusif de l'estonien dans l'enseignement secondaire. Le compromis conclu ultérieurement, et qui entrera en vigueur en 2007, prévoit que 60 % des cours se dérouleront en estonien et 40 % dans une langue minoritaire. Or, la Commission qui estime que « *les inquiétudes suscitées par l'adoption de cette loi vont au-delà du non-respect, par l'Estonie, des critères politiques relatifs aux problèmes des minorités, fixés dans la perspective de son adhésion* ; *il pourrait s'ensuivre un conflit entre la loi et les obligations découlant, pour ce pays, de l'accord européen, notamment dans les domaines de la libre circulation des personnes* »[3] semble aller bien au-delà de la conditionnalité politique telle que forgée par les critères de Copenhague,

---

1 Entretien accordé au quotidien *Diena*, 6 octobre 2003.

2 Sabine Riedel, « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement », *Politique étrangère*, n°3, automne 2002, p. 649.

3 Rapport régulier 1999 de la Commission sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion, 13 octobre 1999. (http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/fr/estonia_fr.pdf - dernière consultation 4 décembre 2004).

ces derniers ne contenant aucune disposition qui interdirait d'exiger des connaissances linguistiques minimales.

iii)L'OTAN et le test « Carnovale Simon »

L'Alliance atlantique, à l'instar du Conseil de l'Europe et de l'UE, a fait de l'exigence du caractère démocratique des États candidats une condition *sine qua non*, bien que cette conditionnalité politique soit manifestement beaucoup plus récente que celle des deux autres organisations. Contrairement à ces dernières, par ailleurs, l'Alliance atlantique n'a jamais explicitement imposé officiellement des critères démocratiques précis à l'attention des pays candidats. Certes, depuis que l'organisation a décidé, durant la première moitié de la décennie 1990, d'accepter le principe de son élargissement, elle souligne régulièrement la nécessité pour ces pays d'intégrer un certain nombre d'éléments démocratiques. Ainsi, dans l'*Étude sur l'élargissement de l'OTAN*, il est clairement stipulé que comme *« il n'y a pas de liste fixe ou rigide de critères sur la base desquels inviter de nouveaux États à adhérer à l'Alliance, il sera néanmoins attendu des nouveaux États membres possibles : qu'ils se conforment aux principes fondamentaux énoncés dans le Traité de Washington : démocratie, libertés individuelles et règne du droit (...) qu'ils sont attachés aux normes et aux principes de l'OSCE et qu'ils les respectent, y compris le règlement, par des moyens pacifiques, des querelles ethniques, des litiges territoriaux d'ordre externe, y compris des revendications irrédentistes, ou des litiges juridictionnels d'ordre interne (...) établi un contrôle démocratique et civil approprié de leurs forces de défense* »[1]. D'ailleurs, même le traité de Washington dispose dans son article 10 que « *Les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre État européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord* ». Or, les principes du traité énoncés dans son préambule sont ceux « *de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit* ». Bien que ces exigences démocratiques aient été quelque peu « flexibles » durant la Guerre froide (il est certain, effectivement, que l'adhésion de la Turquie, par exemple, répondait davantage à des conditions « stratégiques » que « démocratiques »), force est d'admettre leurs caractères beaucoup plus rigides, depuis le début des années 1990. Ainsi, la mise en place en 1994 du PpP, dont l'objectif est « *d'asseoir la stabilité dans la zone euro-atlantique et de réduire les risques de conflit* », exigeait de la part de tous les États

[1] *Étude sur l'élargissement de l'OTAN, op. cit.*

participants, surtout ceux qui étaient candidats à l'Alliance atlantique, le respect implicite d'un certain nombre de « critères » démocratiques et celui explicite du contrôle démocratique des forces armées. D'après Marco Carnovale, il est possible d'en dégager cinq[1] :

> • « *Premièrement, une structure législative et constitutionnelle définissant clairement les responsabilités des uns et des autres, et un équilibre des pouvoirs approprié entre les différentes institutions nationales* ;
> • *Deuxièmement, un contrôle civil nettement établi du ministère de la Défense et de l'appareil militaire dont les fonctionnaires civils occupent des postes influents à ces deux niveaux* ;
> • *Troisièmement, une surveillance réelle et minutieuse, et non seulement superficielle, de la politique et des dépenses de sécurité par le parlement qui, s'il ne sert qu'à ratifier les décisions prises, exerce un piètre contrôle démocratique du secteur de la défense* ;
> • *Quatrièmement, une transparence suffisante de la prise de décision pour permettre une vérification publique approfondie des affaires de défense. Si certains programmes de défense demandent évidemment une certaine confidentialité, celle-ci ne doit pas dépasser le strict nécessaire et surtout ne doit aucunement nuire à la responsabilité démocratique* ;
> • *Cinquièmement, un débat national bien documenté sur la sécurité, dans lequel un rôle particulier est tenu par des experts civils du gouvernement, des médias, des partis politiques et par des conseillers et des évaluateurs indépendants comme ceux des instituts de recherche* ».

Au moment même de la mise en place du PpP, en outre, le Congrès américain annonçait qu'il exigeait de la part des États candidats qu'ils devraient impérativement « *soutenir le processus vers l'établissement d'institutions démocratiques, de l'économie de marché, du contrôle civil des forces militaires et du respect de la règle de droit et rester engagés dans la protection des droits de leurs citoyens et respecter l'intégrité territoriale de leurs voisins* »[2].

Si l'UE avait clairement et explicitement imposé un certain nombre de critères pour les candidats (les critères de Copenhague), l'OTAN, toutefois, n'a jamais fait de l'examen du respect de ces mêmes critères une condition *sine qua non*. S'il n'existait aucune concertation

---

[1] Marco Carnovale, « Partenaires et Alliés : relations civilo-militaires et contrôle démocratique des forces armées », *La Revue de l'OTAN*, vol. 45, n°2, mars 1997, p. 32. Connus sous le nom du « test Carnovale-Simon », ces critères, rassemblés par David Greenwood directeur de recherche au *Center for European Security Studies*, deviendront, par la suite, une référence. Marco Carnovale fut un responsable important de la Division des Affaires politiques de l'OTAN. Quant à Jeffrey Simon, il était chercheur au Collège de Défense nationale à l'Université de Washington et avait publié une étude pour le compte du *Joint Forces Quarterly* dans il reprenait *grosso modo* les mêmes critères.

[2] NATO Participation Act of 1994, U. S. Public Law 103-447, 103rd Congress, 2nd Session, Title II, based on H.R. 5246, enacted into law 2 November 1994. Annexe dans l'étude de James W. Morrison, *NATO Expansion and Alternative Future Security Alignements,* McNair Paper 40, Avril 1995, (http://www.ndu.edu/inss/McNair/mcnair40/m040appe.html – dernière consultation 19 novembre 2004).

entre les deux organisations, il était évident, néanmoins, que l'application de la conditionnalité politique européenne et celle de l'OTAN avait vocation à converger.

Dans le cas précis des États baltes, la conditionnalité politique telle que celle forgée par l'OTAN n'avait pas forcément le même contenu que celle de l'UE. Si cette dernière, effectivement, a exigé de façon rigoureuse le respect de l'intégralité des critères de Copenhague, l'OTAN, de son côté, a davantage insisté sur quelques questions précises, et surtout sur le contrôle démocratique des forces armées[1]. D'ailleurs, durant la décennie 1990, comme les perspectives d'adhésion à l'UE étaient bien plus sérieuses que celles de l'OTAN, force est d'admettre que la conditionnalité politique de cette dernière était probablement moins indispensable à respecter que les critères de Copenhague.

b) L'adhésion aux organisations européennes de défense et de sécurité comme phénomène identitaire

La socialisation est un processus par lequel on intériorise les divers éléments de la culture environnante afin de pouvoir s'intégrer. Il s'agit bien là d'une nouvelle vocation stratégique de l'OTAN avec laquelle coexiste encore celle de la sécurité collective. Parce que celle-ci a désormais une vocation stratégique bicéphale, la démarche de candidature des États baltes peut s'expliquer soit parce qu'ils sollicitent l'Alliance atlantique pour sa vocation traditionnelle qui est celle de la défense collective, soit parce qu'ils estiment qu'elle va favoriser l'entreprise d'occidentalisation de leur société. Le choix entre ces deux explications, par ricochet, va immédiatement avoir des conséquences sur la perception qu'ils ont de la vocation stratégique de l'UE. Cette dernière peut-elle concurrencer l'OTAN ?

i) Le prétexte « sociable » dans la démarche de candidature des États baltes

L'OTAN fut créée au début de la Guerre froide pour assurer la sécurité de l'Europe occidentale contre la menace soviétique. Lord Ismay, le premier Secrétaire général de l'OTAN, estimait que l'objectif de l'Alliance atlantique était de maintenir « *the Americans*

[1] On notera l'existence d'une conditionnalité politique davantage informelle qui s'est développée lorsque certains pays occidentaux, et en premier lieu les États-Unis, furent amenés à coupler la candidature des Baltes à l'OTAN à des questions qui n'avaient *a priori* aucun lien avec leur degré de préparation à l'Alliance. Ainsi, en mai 2002, l'ambassadeur des États-Unis en Estonie, Joseph DeThomas critiqua publiquement l'Estonie, l'accusant de passer sous silence sa complicité dans les déportations des populations juives pendant l'occupation allemande. Trois mois plus tard, le Parlement estonien décidait de faire du 27 janvier la journée du souvenir de l'Holocauste.

in » (les Américains dedans) « *the Russians out* » (les Russes en dehors) et « *the Germans down* » (les Allemands en bas). Sa mission ayant été brillamment remplie, se posait au lendemain de la disparition de l'Union soviétique la question de sa survie, l'ennemi à combattre et l'assaut à redouter ayant disparu. Après l'effondrement du pacte de Varsovie, l'OTAN devenait certes la gagnante par défaut de la compétition Est/Ouest. Mais l'effacement des périls qui fondaient son existence n'allait-il pas susciter la disparition d'une organisation désormais privée d'objectifs, donc de légitimité ? L'OTAN, privée de sa raison d'être, était alors destinée à disparaître. Il s'agissait d'ailleurs du pronostic de certains disciples du néo-réalisme. Ainsi, d'après Stephen Walt, les alliances victorieuses tendent à se désintégrer avec la conclusion de la paix[1] car leur objectif a été atteint. Poursuivant ses arguments, il souligne que les perceptions sur la menace changent considérablement dans la mesure où l'équilibre entre les puissances est transformé (dans le cas de l'OTAN, la disparition de la bipolarité en faveur de l'affirmation de l'hégémonie stratégique américaine), et les pays membres ne redoutent plus un adversaire les obligeant à se regrouper. La dépendance, par ailleurs, envers une grande puissance pour porter secours aux plus petites s'atténue car on exige moins de garanties de sécurité. Les appuis intérieurs pour justifier le maintien d'une alliance, enfin, s'estompent au fur et à mesure que les intérêts économiques, politiques et diplomatiques se reportent sur d'autres secteurs ou régions et que les motivations idéologiques changent[2].

À l'opposé, les alliances, dans une logique constructiviste, ont pour origine l'existence de communautés de sécurité mues par des normes et des identités construites sur une base collective, au fil des années, institutionnalisées et contribuent à maintenir, voire élargir, le sentiment d'appartenir à une alliance. Ainsi, même en l'absence de la Guerre froide, d'un ennemi et d'un intérêt commun, l'OTAN a sa raison d'être en sa qualité de communauté de sécurité. De la sorte, d'après Emanuel Adler et Michael Barnett « *Les États sont imbriqués dans un tissu de relations sociales, autrement dit dans une communauté, et c'est la texture de celle-ci qui génère les attentes d'une stabilité et d'un changement pacifique* »[3]. D'ailleurs, pour contourner le dilemme de sécurité, Karl Deutsch avait introduit la notion de communauté de sécurité. L'existence de telles communautés nécessite trois conditions : des valeurs partagées, l'anticipation d'avantages économiques et un vouloir vivre en commun des populations concernées. Partant de l'observation que dans certaines régions du monde, il

1 Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, New York, Cornell University Press, 1987, p. 31.
2 Stephen Walt, « Why Alliances Endure or Collapse », *Survival*, n°39, printemps 1997, pp. 158-163.
3 Emanuel Adler/Michael Barnett, « Security Communities in Theoretical Perspective », *in* Emanuel Adler/Michael Barnett, (dir.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 6.

existait des communautés d'États dans lesquelles la guerre ou l'attente de la guerre avaient été éliminées, il estimait que l'on pouvait distinguer les communautés de sécurité unifiée (ou amalgamée) et pluraliste, les premières visent à préserver la paix et à la définition d'une identité commune alors que les secondes « seulement » à pacifier les relations entre les membres. Comme le notent Jean-Jacques Roche et Charles-Philippe David « *Les alliances transforment donc radicalement la nature des relations entre leurs membres qui renoncent à se faire la guerre* »[1]. En outre, si l'on en croit Frank Schimmelfennig, dans une logique constructiviste, on pourrait définir l'OTAN (et même l'UE) comme « *des institutions constitutives qui contribuent à former les identités, les valeurs et les intérêts des acteurs* »[2]. La candidature des trois États doit donc s'analyser à l'aune de la socialisation de leurs normes, comme par exemple la transposition du modèle occidental dans la société de chacun des trois pays, l'élargissement étant alors analysé comme « *un processus d'enseignement et d'apprentissage des normes et valeurs de la communauté* »[3]. Par le jeu de leurs candidatures aux deux organisations, les trois États ont donc affirmé leur identité occidentale en incorporant, au fur et à mesure, les normes occidentales. La rhétorique « du retour à l'Europe », conceptualisée par les élites politiques estoniennes, lettones et lituaniennes et devenue *le* leitmotiv du discours balte depuis le début de la décennie 1990, serait ainsi officiellement motivée, non pas par une menace militaire venant de l'Est, mais par un partage de valeurs communes avec l'Ouest.

Le sentiment communautaire qui découle de l'appartenance à une alliance reflète donc une sorte de creuset fédérateur. Les membres de l'OTAN post-Guerre froide n'ont-ils pas tendance à mobiliser le référentiel identitaire pour légitimer la pérennisation de l'Alliance ? Ils relativisent sa fonction militaire pour mieux mettre en avant sa composante identitaire. La déclaration du Sommet de Londres de juillet 1990 insiste ainsi sur la vocation de l'Alliance à « *construire les structures d'un continent plus unifié, confortant la sécurité et la stabilité avec la force de notre croyance partagée dans la démocratie, les droits de l'individu et la résolution pacifique des conflits* », insistant ainsi davantage sur sa composante politique que la militaire[4]. Un an auparavant, le Président américain avait pareillement déclaré que l'Alliance atlantique « *ne ressemble pas du tout aux cyniques alliances de puissance du passé.*

---

1 Charles-Philippe David/Jean-Jacques Roche, *Théories de la sécurité*, Paris, Montchrestien, 2002, p. 55.

2 Frank Schimmelfennig, « NATO Enlargement : a Constructivist Explanation », *Security Studies*, vol. 8, n°2/3, hiver 1998-1999/printemps 1999, p. 211.

3 *Ibid.*, p. 221.

4 Michael Williams/Iver Neumann, « From Alliance to Security Community. Nato, Russia and the Power of Identity », *Millenium*, vol. 29, n°2, 2000, p. 369.

Elle est fondée sur bien plus que la perception d'un ennemi commun ; elle repose sur des liens de culture et de parenté et sur des valeurs communes »[1]. La lecture politique de l'Alliance tend à prendre le pas sur sa vocation militaire[2]. Et même la notion d'engagement d'assistance que l'alliance comporte a toujours été limitée. Ainsi, si le traité de Bruxelles rénové, qui fonde l'UEO, implique, à l'article V, la cobelligérance automatique[3], la notion d'engagement automatique est au cœur même de l'ambiguïté de l'Alliance atlantique dans la mesure où l'automaticité des engagements d'assistance prévus dans l'article 5 reste très équivoque[4]. Comme le note Charles Zorgbibe, « *les souverainetés font obstacle à un engagement de cobelligérance automatique. Tout État entend rester maître de l'appréciation des faits à qualifier d'agression puis, l'agression reconnue, du choix de la réplique* »[5].

D'après l'approche constructiviste des relations internationales, c'est le désir d'appartenance à une communauté qui amène les États à vouloir adhérer à une alliance et non pas forcément les rapports de puissance. Le préambule de l'OTAN ne souligne-t-il pas la dimension communautaire de l'Alliance atlantique en proclamant l'attachement des États membres aux valeurs démocratiques ? Les pays Baltes considèrent que leur appartenance à l'Alliance comme le reflet de leur identité démocratique. L'OTAN aurait ainsi trouvé sa légitimité en tant que communauté de sécurité même en l'absence d'un ennemi. Thomas Lindemann souligne bien que « *La persistance de l'OTAN dans l'après-Guerre froide, en dépit de la disparition de la menace soviétique révèle la solidité de ses liens identitaires. Certes, des intérêts stratégiques contribuent aussi à son maintien, mais, sans support identitaire, ils seraient difficilement réalisables* »[6]. L'alliance est porteuse de normes et de symboles qui viennent renforcer l'identité de ses membres. Elle permet, dans cette logique, de

---

1 George Bush, *Remarks at the Boston University Commencement Ceremony in Massachusetts*, 21 mai 1989. Note n°26 dans Philippe Le Prestre, « L'adaptation à la turbulence : les États-Unis face aux transformations de l'OTAN, 1989-1991 », *Études internationales*, vol. 23, n°1, 1992 p. 63.

2 Niels Hansen, « L'OTAN : une alliance politique – La primauté du politique », *Revue de l'OTAN*, vol. 37, n°6, 1989, p. 13.

3 L'article V du Traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948 et amendé par les Accords de Paris signés le 23 octobre 1954, stipule que « *Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres* ».

4 Pour éviter que l'Amérique n'ait pas à nouveau à intervenir en Europe, le Président Truman, à la fin des années 1940, estimait qu'il fallait un engagement crédible auprès des Européens. Lors des discussions préparatoires, toutefois, les sénateurs américains avaient clairement refusé que soit mis noir sur blanc l'engagement automatique d'assistance à un allié si celui-ci devait être attaqué. Si l'article 5 de l'OTAN impose à chaque signataire l'obligation de prêter assistance, le contenu de cette obligation devait être limité à ce que chacun jugeait nécessaire ; la riposte demeure l'affaire de chacun, elle est à la fois individuelle et autonome.

5 Charles Zorgbibe, *Les alliances dans le système mondial*, Paris, PUF, 1983, p. 112.

6 Thomas Lindemann, « Identités démocratiques et choix stratégique », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°5, octobre 2004, pp. 845-846.

surmonter le dilemme de sécurité[1]. Dans ces conditions, la vocation de l'OTAN semble avoir été dans une certaine mesure la « socialisation identitaire » de ses membres, l'ancien secrétaire général de l'OTAN, Manfred Werner notait que « *l'OTAN n'a jamais été une alliance militaire classique (...). Le traité de Washington de 1949 ne mentionne à aucun moment l'Union soviétique mais souligne la nécessité d'une communauté permanente de démocraties occidentales* »[2]. D'après l'ancien secrétaire d'État américain James Baker, les aspects militaires de l'OTAN ont vocation à se fondre dans des aspects politiques : « *L'OTAN à venir, actuellement en gestation, contribuera comme auparavant à la sécurité en Europe, et par là même en Amérique, tout en élargissant les frontières de la démocratie et de la liberté. Il lui faudra pour cela mettre l'accent, davantage encore, sur le caractère non pas strictement militaire, mais politique de cette association entre États libres* »[3].

Dans le cas des États baltes, cette logique identitaire est manifestement à relativiser, ou du moins à combiner avec une logique davantage réaliste. Ainsi, pour expliquer les facteurs qui contribuent à la formation des alliances, Bruno Tertrais estime que « *l'un* [des facteurs] *est irréaliste : les nations s'engagent elles-mêmes à combattre aux côtés l'une de l'autre en raison d'idées et de valeurs partagées. L'autre renvoie à l'analyse de coûts et de bénéfices : les alliances peuvent épargner les coûts et multiplier les bénéfices au travers de la division des responsabilités, le partage d'avantages communs ou simplement la protection fournie par un pays plus puissant, en sa qualité d'allié* »[4]. Si on suit sa logique, on serait tenté d'affirmer que les pays Baltes justifient la légitimité de leur candidature à l'OTAN en mobilisant des arguments identitaires, maquillant ainsi les véritables motifs que sont ceux de voir les « grands » de l'Alliance, et surtout les États-Unis, assurer leur défense et leur sécurité. La lecture des États baltes de l'évolution de l'Alliance atlantique reflète incontestablement chez eux une appréhension qu'est celle du danger de la « démilitarisation » de l'OTAN, en témoignent leur discours récurrents quant au rôle originel et capital de son article 5. Par exemple, en avril 2002, lors d'une réunion des ministres de la Défense des trois États baltes et de l'Allemagne, ne soulignèrent-ils pas qu'ils ne voulaient pas que l'OTAN se transformât en

---

1 Emanuel Adler, « Imagined (Security) Communities : Cognitive Regions in International Relations », *Millenium*, vol. 26, n°2, 1997, pp. 249-277.

2 Manfred Wörner, « L'Alliance atlantique à l'ère nouvelle », *Revue de l'OTAN*, vol. 39, n°1, 1991, pp. 4-5.

3 James Baker, « L'OTAN, une organisation… politique », *Le Monde*, 13 mai 1997.

4 Bruno Tertrais, « The Changing Nature of Military Alliances », *The Washington Quarterly*, vol. 27, n°2, printemps 2004, pp. 135-136.

une arène politique, l'Alliance devant impérativement conserver sa vocation militaire[1]. Il existait donc une tendance apparemment paradoxale dans le discours balte : d'un côté, il mettait en avant les vertus socialisantes de leur candidature à l'OTAN et, de l'autre, tentait à qui mieux mieux de pérenniser la vocation stratégique initiale de l'Alliance. Aussi ambigu fut-il, ce discours reflétait exactement celui de ceux qui plaidaient en faveur ou en défaveur de l'Alliance atlantique. Les raisons, en effet, pour lesquelles celle-ci allait s'élargir se fondaient précisément soit selon une logique « néo-wilsonienne » (l'OTAN exportera des valeurs sociales occidentales dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est mais au risque, selon certains, que cela dilue ses compétences) ou soit selon une logique se voulant plus réaliste (l'élargissement dépendra uniquement des intérêts occidentaux et, en premier lieu ceux de Washington, et devra, en tout état de cause, ne pas saborder la raison d'être de l'Alliance[2]). Selon la logique « néo-wilsonienne », les pays Baltes savaient qu'ils conserveraient toutes leurs chances, ce qui ne serait pas forcément le cas selon une logique réaliste[3].

ii) Les pays Baltes face aux similarités et différences de l'OTAN et de l'UE

Les processus d'élargissement de l'UE et de l'OTAN partagent, certes, certains objectifs similaires : contribuer symboliquement au retour des pays d'Europe centrale et orientale en Europe, assurer la paix, la stabilité et la sécurité sur le continent européen, la sécurisation et l'accès à des installations et facilités militaires plus à l'Est, etc. Chaque élargissement des deux organisations, en outre, comme le remarque Zbigniew Brzezinski « *tend à faciliter l'autre et le chevauchement entre les deux crée aussi une réalité d'une interdépendance politique plus grande* »[4].

---

1 *Estonian Review*, 15 – 21 avril 2002, n°14, 29 avril 2002.

2 On remarquera ainsi que d'après Kenneth Waltz, l'OTAN, en tant qu'alliance a perdu son rôle essentiel, et constitue à ce titre comme un moyen de maintenir la mainmise de Washington sur les affaires étrangères et la politique militaire des États européens. Kenneth Waltz, « Nato expansion, a realist's view », *Contemporary Security Policy*, vol. 21, n°2, août 2000, p. 29.

3 D'après Jean-Yves Haine, Bill Clinton était extrêmement attaché à l'idée d'une expansion territoriale de la compétence otanienne, autant par conviction profonde que par émotion sincère. L'idée de l'élargissement de l'Alliance devint une priorité dans l'ordre du jour de la Maison Blanche, bien que le président fût manifestement isolé, y compris au sein de sa propre administration. Pétri d'idées libérales, comme la défense des droits de l'homme et de la démocratie, il eut, néanmoins, des difficultés à traduire en pratique ses convictions. N'importe comment, l'Europe n'était pas sa priorité à l'exception des relations économiques. D'après Strob Talbott, en outre, la priorité de Washington devait être celle de la consolidation de la démocratie en Russie. Il fallait donc que les exigences de Moscou soient prises en considération. Un élargissement de l'Alliance était donc prématuré. Jean-Yves Haine, *Les États-Unis, ont-ils besoin d'alliés ?,* Paris, Payot, 2004, pp. 243-245.

4 Zbigniew Brzezinski, « NATO : The Dilemmas of Expansion », *op. cit.,* p. 14.

Les deux organisations, toutefois, ne sont pas de même nature. Ainsi, alors que l'UE est en partie supranationale et en partie intergouvernementale[1], l'OTAN est totalement intergouvernementale et fonctionne davantage sur le consensus. Le processus d'adhésion et de négociation n'est pas, non plus, identique, ni dans ses méthodes, ni dans son contenu et encore moins dans ses exigences. Les critères d'adhésion à l'UE sont ainsi beaucoup plus contraignants que ceux de l'OTAN. Les conditions pour l'entrée à l'Alliance sont moins strictes et s'inscrivent davantage dans un jeu politique et stratégique, dans lequel les États-Unis surtout, mais aussi indirectement la Russie, occupent une place prépondérante. Effectivement, si l'UE a des critères objectifs d'élargissement et une liste reconnue de candidats (dès lors que les critères sont remplis, les candidats, en principe, sont admis), les critères de l'OTAN sont plus subjectifs, autrement dit l'admission d'un candidat, quelle que soit sa situation politique ou militaire, dépend de sa contribution potentielle à la stabilité et à la sécurité globale en Europe[2].

Si l'adhésion à l'Union est la priorité pour les pays Baltes, c'est parce qu'elle touche l'ensemble des domaines de la vie politique, économique et sociale, et ce à très long terme, et non pas parce que l'UE se veut un véritable acteur international avec une vocation stratégique. Pour la défense collective, leur sécurité et leur défense, les pays Baltes privilégient l'adhésion à l'OTAN car formatée par les capacités et la puissance américaines. Leur processus d'adhésion à l'UE était d'abord structuré autour de considérations économiques, puis, très accessoirement, autour de considérations davantage sécuritaires. S'ils ne négligent pas le projet de PESD, celui-ci ne reste qu'un instrument, pour l'instant propre à l'Union, qui se met en place et qui vise à mener, en accompagnement et complémentarité avec la PESC, des opérations de gestion de crises à l'extérieur du territoire de l'Union[3].

Pourtant, d'après Jacques Rupnik, l'UE offre aussi un élément de sécurité collective car elle assure pour les PECO une fonction « préventive », c'est-à-dire qu'elle forme une toile d'interdépendance qui rend tout conflit impensable, alors que l'OTAN, pour sa part, peut avoir une fonction « curative », c'est-à-dire la capacité d'intervenir ou de faire pression pour

---

1 L'UE est divisée en « piliers », avec une Commission supranationale dirigeant le premier pilier, essentiellement le commerce et le marché intérieur ; le deuxième pilier, la politique étrangère et de sécurité, est quant à lui intergouvernemental sous le contrôle d'un Conseil des ministres, même si, pour la plupart, les instruments de gestion d'une politique étrangère efficace relèvent du premier pilier. Le troisième pilier, qui couvre la justice et les affaires intérieures, est intergouvernemental.

2 William Hopkinson, *Élargissement : une nouvelle OTAN*, *op. cit.,* p. 65.

3 André Dumoulin/Raphaël Mathieu/Gordon Sarlet, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opératoire à l'identitaire*, *op. cit.,* p. 703.

résoudre un conflit ou un différend[1]. Le problème, néanmoins, c'est que les membres de l'UE ne jaugent pas la menace russe de la même façon. Ainsi, les grandes puissances européennes qui ont impulsé la PESD n'évaluent pas forcément la Russie en terme de menace directe pour leur sécurité, ce que jugent, de leurs côtés, les États baltes pour la leur. Si le taux de probabilité d'une invasion militaire d'un pays européen, en effet, est relativement faible, les États qui bordent les zones de tension voient encore dans les systèmes de défense classiques les moyens pour se prémunir contre ce type de menace. Or, les pays Baltes côtoient une ligne de fracture potentielle : la Russie. Les moyens qu'offre l'Europe de la défense, pour l'instant, concernent uniquement la gestion des crises. Les pays Baltes, logiquement, devraient donc souscrire aux capacités offertes par l'Europe de la défense. Deux obstacles, toutefois, enrayent cette hypothèse. Le premier concerne l'intensité de la crise : si la Russie envahit militairement un de ces pays, la gestion de crises ne sera pas forcément le meilleur moyen pour venir en aide au(x) pays envahi(s). Le second, davantage diffus, est celui qui a trait aux relations transatlantiques ; l'OTAN, personnifiée, par les États-Unis fut garante de la défense de l'Europe occidentale pendant tout la Guerre froide. La crainte serait alors que les États-Unis, prenant acte de la volonté européenne d'assurer leur défense eux-mêmes, décident de se retirer du continent européen. Or, du fait d'un tropisme atlantique extrêmement fort, les pays Baltes ne sont pas enclins à risquer un désengagement des États-Unis. Pour les atlantistes les plus convaincus, la relation avec l'OTAN a permis à l'Europe d'exercer une influence considérable sur les États-Unis. Dans le nouvel environnement mondial de sécurité, les États-Unis demeurant la seule superpuissance mondiale, l'UE aura plus d'avantages à conserver ce lien unique. Dans les années à venir, par ailleurs, des membres plus nombreux de l'UE pourraient se retrouver dans une position stratégique où le principal défi militaire serait la défense territoriale et non les missions de Petersberg. Si ces pays, en effet, subissent des pressions militaires ou une agression directe de la part de la Russie, l'UE devra réagir ou, à défaut, risquer une atteinte majeure de sa crédibilité, voire de son avenir. L'UE pourrait devoir assumer la gestion d'un défi militaire classique potentiel à ses frontières du Nord-Est. Comme le notent Tomas Ries et Alvaro Vasconcelos, ce scénario favoriserait l'émergence d'une PESD aux compétences plus larges en laissant progressivement la place aux engagements mutuels de défense relevant de l'article 5/V[2].

---

[1] Jacques Rupnik, « Eastern Europe : the International Context », *Journal of Democracy,* vol. 11, n°2, 2000, p. 123.

[2] Tomas Ries/Alvaro Vasconcelos, « Ambitions stratégiques et contexte politique : questions et réponses », *in* François Heisbourg (dir.), *Défense européenne* : *mise en œuvre*, *op. cit.,* p. 20.

Nous avons analysé dans l'introduction le rôle de l'image et des perceptions dans les relations internationales. Or la façon dont les pays Baltes analysent la sécurité et la défense produite par l'OTAN et par l'UE répond incontestablement à une logique de construction en noir et blanc de l'image : la première, affiliée aux États-Unis et symbolisée par l'article 5, est perçue comme le meilleur instrument pour se défendre contre la Russie alors que la seconde est associée au bien-être économique mais perçue stratégiquement comme une coquille vide.

2) L'icône occidentale entre le modèle européen et transatlantique

Dans les trois États baltes, tout comme dans la majorité des États venant d'adhérer à l'OTAN et à l'UE, on avait tendance (jusqu'à la Deuxième Guerre du Golfe) à croire à une harmonie spontanée entre les l'ambitions atlantique et européenne, au point que dans le cadre de leur construction identitaire, les trois États les confondaient allègrement et tendaient même à les représenter dans un ensemble homogène.

a) La perception d'un enchâssement naturel des ambitions européennes dans le projet transatlantique

Dans l'inconscient balte, le mot *Europe* tend à se confondre avec celui de l'*Occident*, tant sa certitude est complète d'une harmonie naturelle entre les deux rives de l'Atlantique, la question n'étant aucunement géographique mais éminemment spirituelle. Si la complémentarité entre les projets européens et atlantiques est évidente, l'ultra-atlantisme balte s'est avéré, dans une certaine mesure, assez opportune car il dépendait largement de l'attitude de Washington face à Moscou.

i) Une confusion manifeste dans les projets européen et atlantique

Le refus des pays Baltes, plus ou moins inconscient, de séparer l'Europe et les États-Unis s'enracine autant dans des considérations historiques et culturelles que dans le constat supposé de l'inexistence du projet politique européen. La forte émigration balte aux États-Unis a créé des affinités de part et d'autre de l'Atlantique et de puissants réseaux d'influence dans la vie politique américaine. Il y a aussi l'histoire de la Guerre froide à partir de laquelle ils gardent une mémoire presque uniquement associée aux États-Unis ; par contraste, l'abandon par les pays européens des démocraties des pays de l'Est, peu de temps avant la

Deuxième Guerre mondiale (« syndrome de Munich »), renforce la méfiance qu'ils ont des pays d'Europe de l'Ouest, tout en accroissant la confiance qu'ils ont des États-Unis, considérés comme l'État ayant vaincu l'Union soviétique. D'ailleurs, durant la campagne américaine visant à légitimer l'intervention militaire en Iraq, l'argumentaire selon lequel céder à Saddam Hussein rappelait les tergiversations de la SDN face à l'Allemagne nazie avait conservé un impact certain dans les pays Baltes. D'autant que Washington offrait non seulement sa protection, mais aussi un modèle économique ultralibéral à des pays qui se relevaient lentement des maux de la planification soviétique[1].

Cette perception engendrait une confusion qu'ils avaient de la solidarité, placée sous le signe de l'intégration, de la construction européenne et de l'Alliance atlantique, qui, selon eux, était trop imbriquée pour qu'il y ait des différences structurelles entre les deux démarches[2]. Ainsi, selon Gilles Andréani, « *Cette continuité* [entre la relation transatlantique et l'intégration européenne] *est le résultat normal de la trajectoire historique des pays d'Europe centrale et orientale : les États-Unis et l'Europe sont pour eux deux composantes inséparables d'un "Occident" auquel les souvenirs récents de la Guerre froide et de la libération du communisme conservent une présence politique active et vivante. On veut continuer à croire à l'existence d'une solidarité occidentale, celle du camp de la liberté contre l'Union soviétique. La terminologie diplomatique centre-européenne, qui invoque à tout propos la coopération "euro-atlantique", en témoigne. La mémoire de la Guerre froide est beaucoup moins présente à l'ouest de l'Europe, où l'on subissait moins ses méfaits et où l'on est plus sensible aux difficultés et aux divergences de conception sur l'ordre international qu'a connues la relation transatlantique au cours des années 1990* »[3]. La PESD, selon leur logique, ne pourrait se faire sans le parapluie transatlantique dans lequel l'Europe et les États-Unis forment un paquet indivisible, ce que confirme Dominique David lorsqu'il note qu'« *au centre de l'Europe, la libération, la modernité, l'enrichissement et la sécurité portent un seul nom : l'Amérique. Sous cette fascination transparaît aussi l'espoir (contre les discours explicites, mais si compréhensibles) de dépasser l'Europe en même temps qu'on y rentre, d'oublier le Vieux continent, responsable et héritier de tant de malheurs, au profit d'un ensemble plus vaste, euro-américain : une Euro-Amérique qui protégerait contre les Russes, avec le visage européen de l'efficacité économique et celui, américain, de l'efficacité de*

1 Patrice de Beer, « L'Estonie, entre l'Amérique et l'Europe », *Le Monde*, 29 mars 2003.
2 Voir Christophe Châtelot/Mirel Bran/Martin Plichta, « Les pays de l'Est justifient leur fidélité aux États-Unis », *Le Monde*, 1er février 2003.
3 Gilles Andréani, « Atlantistes aujourd'hui, Européens demain ? », *Pouvoirs*, n°106, 2003, p. 60.

défense. La fascination est ici peu rationnelle, comme on le voit face au double élargissement de l'Union et de l'Alliance. Là où l'Union offre, par exemple aux pays Baltes, des étapes, des aides, des critères, bref de vraies perspectives, l'OTAN laisse sa porte ouverte et ouvre ses bras accueillants, bref parle sans conséquence. Rien n'y fait : c'est à l'Union qu'on aura tôt fait de reprocher sa pusillanimité et c'est l'entrée dans l'Alliance qui est attendue comme une échéance majeure. Depuis dix ans, les pays d'Europe centrale, toutes tendances confondues, ont ainsi constitué le plus formidable mécanisme à produire de la légitimité au profit de la référence américaine et de sa représentation en Europe, l'OTAN »[1]. La différence structurelle entre les deux Europes, celle associée à la communauté de valeur occidentale, donc aux États-Unis et à l'OTAN, et celle associée à l'Europe où règne la prospérité économique représente, pour les Baltes, un non-sens. Jacques Rupnik estime ainsi qu'« a*u cœur du problème il y a la confusion entre les deux dimensions : l'Europe comme notion géographique, historique, culturelle, comme espace de civilisation commun avec ses différentes composantes nationales et la construction européenne comme processus et comme projet avec une finalité suggérée dans la notion même d'Union européenne (...). L'idée du "retour en Europe" de 1989 exprimait au départ une identification avec des valeurs démocratiques et un héritage culturel partagé qui avait été nié par le système soviétique (...). Mais c'est précisément cette identification entre "l'Europe" et l'UE élargie, hommage suprême à cette dernière, qui devint par la suite l'une des sources majeures de malentendus et de déceptions réciproques* »[2]. Cette perception de l'Ouest comme un tout homogène fut, néanmoins, mise à mal lors de la crise qui a précédé la Deuxième Guerre du Golfe. La crise irakienne, pour les pays Baltes, a mis à jour une confusion manifeste, celle de l'enchâssement naturel de l'UE dans l'OTAN. « *Le rêve des Lituaniens était celui d'un emboîtement entre l'UE et l'OTAN et furent désenchantés lors de la Guerre en Iraq* »[3]. Autant la dynamique de la construction européenne que celle de la communauté transatlantique paraissaient à leurs yeux, durant la décennie 1990, si imbriquées qu'ils se refusèrent à avouer qu'ils devaient choisir l'OTAN au dépend de l'UE. C'est probablement en se souvenant des disputes et autres conflits de l'entre-deux-guerres qui avaient torpillé la solidarité occidentale dans le cadre de la SDN et manifestement précipité la

1 Dominique David, « De l'Alliance à l'Alliance, ou la métamorphose incertaine », *La Revue internationale et stratégique*, n°32, hiver 1998-1999, p. 48.
2 Jacques Rupnik, « De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe », *Pouvoirs*, n°106, p. 43.
3 Entretien avec Jean-Bernard Harth, Ambassadeur de France à Vilnius, Vilnius le 10 novembre 2003.

guerre et leurs annexions successives par l'URSS, l'Allemagne, et de nouveau l'URSS que les trois États baltes continuaient de percevoir la nécessité d'un Ouest homogène et solidaire[1].

De la quasi confusion entre l'Ouest, l'Occident, la solidarité atlantique, le projet européen, l'OTAN, la construction européenne, etc. découle une incompréhension des motivations politiques de l'UE : pourquoi créer des capacités de défense propres à l'Union alors que l'OTAN, qui a d'ailleurs prouvé son efficacité opérationnelle lors des crises en Yougoslavie, constitue la meilleure « machine » pour fabriquer de la sécurité et de la défense à l'échelle du continent européen ? Le décalage horizontal et vertical, en outre, dans le choix opéré par l'OTAN et l'UE de s'élargir (impulsé par les États-Unis, l'élargissement de l'Alliance atlantique a fait contraste avec un processus d'élargissement de l'Union à peine lancé en 1993 par le Conseil européen de Copenhague) constitue la preuve que l'OTAN/(États-Unis) a été l'organisation/(pays) la plus apte à saisir les besoins politiques des pays Baltes, le continent européen avançant vers sa réunification plus vite au sein de l'Alliance atlantique sous la houlette des États-Unis qu'au sein de l'UE, où les conditions d'adhésion sont plus difficiles à remplir. Les Américains, enfin, contrairement aux Européens, avaient davantage tendance à plaider l'intégration des Baltes à l'OTAN et à s'interposer aux Russes quand cela s'avérait nécessaire[2], en tout cas beaucoup plus que les Européens.

ii) Un tropisme américain attentiste

Dans les trois États, si « ultra-américanisme » il y avait, la perception positive des États-Unis avait tendance à osciller autour des perspectives d'adhésion à l'OTAN et concomitamment à la nature du ton employé par Washington contre Moscou : plus les États-Unis usaient d'un ton ferme contre la Russie en soutenant la candidature des Baltes à l'OTAN, plus l'image des États-Unis était positive et, inversement, moins les États-Unis soutenaient les Baltes en insistant sur les intérêts russes, moins leur image était positive. Ainsi, à mesure de leur déception sur le manque de répondant de la part des États-Unis durant la décennie 1990, une certaine méfiance s'instaura dans les capitales baltes et l'on commença

[1] Lors de notre entretien avec Atis Lejiņš en novembre 2003, notre interlocuteur nous avait souligné que le bras de fer, peu de temps avant le déclenchement de la Deuxième Guerre du golfe, entre la « vieille Europe » et la « nouvelle Europe », cette dernière emmenée par les États-Unis, fut analysé dans les pays Baltes comme une répétition des rivalités nationales de l'entre-deux-guerres. La rationalité stratégique de l'OTAN doit aussi résider dans sa fonction stabilisatrice pour les relations entre ses États membres. Entretien avec Atis Lejiņš directeur du *Latvian Institute of International Affairs*, Université de Riga, 12 novembre 2003.

[2] Andrew Winner, « The Baltic States : Heading West », *The Washington Quarterly*, n°25, hiver 2002, p. 207.

même à se rappeler que Roosevelt avait fermé les yeux, à Yalta, sur les revendications de Staline ; Ronald Asmus note que beaucoup de Baltes estimaient que « *Les Démocrates sont presque congénitalement naïfs pour tout ce qui concerne la Russie. Mais ils ne croyaient pas non plus les Républicains. On pouvait difficilement passer une soirée dans un pub à Tallinn, Riga ou Vilnius sans que quelqu'un vous rappelle le fait que George Bush avait hésité à reconnaître l'indépendance des pays Baltes en 1991 par crainte de gêner le dirigeant soviétique Gorbatchev. À cette époque George Bush avait déclaré* "quand l'Histoire est écrite, personne ne se souviendra que l'on aura pris quarante huit heures de plus que l'Islande ou de qui que ce soit" *qui les aura reconnus en premier* (…) *Je me rappelle que les États-Unis sont au numéro 34 dans la liste des pays qui avait reconnu le recouvrement de l'indépendance balte* »[1]. Dans chacune des trois capitales baltes, on se souvient encore que le Président Bush senior avait déclaré sans ambages : « *nous avons une solide et, je pense, une bonne relation avec le Président Gorbatchev (...) Je ne veux pas de brèche dans une relation très solide qui nous a été extraordinairement utile* »[2]. La construction de cette perception n'était-elle pas une justification à l'incompréhension des capitales baltes du manque de soutien américain à leur candidature à l'OTAN ? L'objectif des pays Baltes était de mettre la Russie devant le fait accompli en lui « imposant » leur l'adhésion. Après tout, comme le préconise le slogan commercial pour une célèbre marque de chaussures de sport, « *Just do it* » les États-Unis n'avaient qu'à faire table rase des appréhensions russes, une fois pour toute, en invitant les pays Baltes au sein de l'Alliance atlantique.

C'est à la suite de la conclusion de l'Accord des flancs le 31 mai 1996[3] que les pays Baltes, surtout l'Estonie et la Lettonie[4], mirent un bémol, certes relatif, à la foi indéfectible qu'ils avaient placée dans l'engagement américain ; les États-Unis qui jusque là apparaissaient comme le « champion » de leur sécurité les avaient « sacrifiés » au nom de leurs relations avec la Russie. Aussi déçus furent-ils par l'attitude américaine, ils continuèrent, néanmoins, à percevoir Washington, et donc l'OTAN, comme leur unique fournisseur de sécurité et de défense et surtout comme l'unique protagoniste capable de tenir tête à la Russie. Pourtant, si

---

1 Ronald Asmus, *Opening NATO's Door…, op. cit.,* p. 232.

2 Cité dans « Washington conseille aux Baltes de permettre à M. Gorbatchev de "sauver la face" », *Le Monde*, 10 mai 1991.

3 La question de l'Accord des flancs sera analysée p. 479.

4 L'Accord des flancs devait prendre en considération les exigences de la Russie qui souhaitaient une modification substantielle des limites numériques qui lui étaient imposées par le traité FCE. Or cet accord fut considéré par les trois États baltes comme un véritable « coup de poignard » de la part des Occidentaux. En effet, ces derniers autorisèrent les Russes à augmenter de 180 à 600 le nombre d'ELT dans l'oblast de Pskov, région bordant les frontières avec l'Estonie et la Lettonie.

jusque là, l'Europe de la défense n'apparaissait à leurs yeux que comme une incongruité, l'Accord des flancs qui révéla au grand jour que les États-Unis étaient prêts à sacrifier les Baltes au nom des intérêts américains, amorça une réflexion, dans les trois États, sur l'Europe de la défense.

Comme ce fut le cas avec l'Accord des flancs, on craignait, dans les trois États baltes, que la question de leur candidature à l'OTAN allait devenir une question bilatérale entre Moscou et Washington. Ainsi, les liens entre les dossiers de la *Missile Defense*[1] et de l'élargissement de l'OTAN aux pays Baltes prirent une forme inattendue. Au moment où les Américains tentaient de convaincre les Russes du bien-fondé de leur programme de défense antimissiles et de la caducité du traité ABM[2], les Baltes se demandèrent si leur sort n'allait pas se jouer sur l'autel du projet américain. En mars 2001, une rumeur faisait effectivement état d'un « accord secret » entre les Américains et les Russes : les premiers auraient garanti aux seconds que les pays Baltes ne rentreraient pas dans l'OTAN en échange de quoi ces derniers auraient accepté le programme américain de défense antimissiles[3]. Si, de suite, cette rumeur fut infirmée par Washington[4], elle n'en démontrait pas moins que pour les pays Baltes, les Américains auraient pu être capables de les sacrifier au nom de leurs intérêts, comme ce fût le cas dans l'affaire de l'accord des flancs.

---

1 La *Missile Defense* (appelé *National Missile Defense* ou NMD jusqu'en mai 2000) est un projet américain de bouclier antimissiles. Son objectif est de faire face à des risques « non couverts » par la dissuasion nucléaire américaine : d'une part, le risque d'agression pouvant émaner d'États parias (Corée du Nord, Iran, Iraq, etc.) vis-à-vis desquels la dissuasion pourrait être inopérante et, d'autre part, le risque d'un lancement accidentel ou non autorisé, quelle que soit la provenance du tir (pays prolifèrant ou puissance majeure telle que la Russie). La MD prévoit de détruire en plein vol tout missile tiré contre les intérêts américains, en lançant contre lui un intercepteur à grande vitesse pour l'empêcher d'atteindre sa cible. Le tir hostile est censé être détecté par des satellites capteurs basés dans l'espace et un réseau de radars basés au sol doit suivre la trajectoire de l'attaquant ; quant au moyen de le stopper, il est prévu qu'il soit choisi par le Centre de commandement stratégique des *Cheyennes Mountains* (Colorado).

2 Le Traité ABM (1972), dans sa version originale, stipulait que les États-Unis et l'Union soviétique ne devaient disposer que de deux systèmes protégeant les attaques de missiles adverses, afin de limiter la course aux armements et de faire fonctionner la dissuasion. La relative brièveté du traité et son manque de précision avaient conduit, depuis, à des interprétations soit unilatérales, soit négociées. Il avait ainsi connu plusieurs aménagements sous la forme de protocoles additionnels ou d'accords de démarcation négociés entre Soviétiques et Américains.

3 Dana Milbank, « Raised on Even of Summit with Putin », *Washington Post*, 16 juin 2001.

4 « Rumsfeld rassure les Baltes sur leur entrée dans l'OTAN », *AFP*, 9 juin 2001.

b) La construction d'une image de la sécurité européenne quasiment limitée à l'OTAN

Étant donné que la perception balte de la *hard security* est intimement associée à l'OTAN, les projets européens d'une Europe de la défense ne peuvent donc se faire que complémentairement à l'Alliance atlantique.

i) La sécurité et la synchronisation des élargissements de l'OTAN et de l'UE

Un aspect important de l'interaction entre les deux organisations (et donc de la sécurité et de la défense qu'elles produisent) est la façon dont leurs approches de l'élargissement se complètent ou pas. La crainte de la stratégie de « synchronisation » ou non avec l'élargissement de l'OTAN était donc pour les Baltes, la plus sensible dans la mesure où ils savaient que la politique américaine étant partagée entre l'intérêt de leur adhésion dans l'UE, un succédané à l'entrée dans l'Alliance et le risque de voir ces pays ne bénéficier que d'une garantie indirecte de sécurité. Dans les trois capitales baltes, de plus, on savait que les Russes n'avaient jamais caché leur préférence pour qu'ils adhèrent à l'UE en lieu et place de l'OTAN. Les responsables russes, dans leur argumentaire justifiant leur opposition à l'élargissement de l'Alliance atlantique, soulignaient que celui de l'UE représentait une alternative mieux à même d'assurer la stabilité et la sécurité de ces pays en les ancrant dans un ensemble politico-économique intégré. D'après certains experts russes, le fait que l'Union renforce actuellement sa composante politico-militaire améliore sa capacité à répondre aux demandes de sécurité plus « traditionnelles » des pays candidats à l'entrée dans l'OTAN. Selon Dmitri Trenin « *Certes, la sécurité des pays Baltes peut être, en principe, garantie efficacement sans contrarier la Russie, et ce, par le biais d'une admission des trois États dans l'Union européenne. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont déjà posé leur candidature et mènent avec l'Union des pourparlers de pré-adhésion. Une telle adhésion permettrait d'intégrer les pays Baltes aux structures non seulement économiques, mais aussi politiques et sécuritaires occidentales. Il est inconcevable qu'à l'avenir un gouvernement russe considère un pays de l'Union, quel qu'il soit, comme une cible et le soumette à une pression militaire, comme le craignent encore certains Baltes* »[1]. Les perspectives d'adhésion des pays Baltes à l'UE avaient déjà été dédramatisées ; pour Moscou si l'élargissement de l'UE suscitait des réserves, il n'y avait aucune opposition de principe. En fait, pendant pratiquement toute la décennie

[1] Dmitri Trenin, « L'élargissement de l'OTAN, vu de Moscou », *op. cit.*, p. 389.

1990, les débats stratégiques en Russie étaient liés à l'OTAN et très marginalement à l'UE, considérée surtout comme une entité économique. La prise de conscience que la Russie pouvait avoir, outre des intérêts économiques (premier pourvoyeur d'aide internationale à la Russie, l'Union est aussi son principal débouché commercial avec 40 % de ses exportations), des intérêts politiques avec l'UE date probablement de la fin de la décennie 1990, au moment où l'Union souhaitait développer la PESD : la sécurité européenne n'avait plus vocation à être l'apanage de l'OTAN.

Les pays Baltes sont les plus vulnérables aux pressions russes et, en même temps, tout le monde supposait qu'il serait insupportable pour le Kremlin qu'ils soient parmi les premiers nouveaux membres de l'OTAN. Dans l'étude entreprise dans le cadre de la Rand, Ronald Asmus, en se fondant sur l'idée que l'adhésion des États baltes à l'UE les rassurerait et stabiliserait la région sans provoquer le courroux de la Russie, proposa que pour échapper à ce paradoxe, la sécurité des Baltes fût assurée par l'UE, organisation économique voire politique, mais pas militaire, et non par l'OTAN. L'adhésion rapide des États baltes à l'UE ne serait pas perçue par les Russes comme une provocation et manifesterait l'appartenance de ces peuples au monde occidental, leur garantissant stabilité et sécurité, si l'on part du principe qu'une certaine solidarité, même tacite, au-delà des simples intérêts économiques, lie les membres de l'UE. Ce raisonnement reposait sur une complémentarité de l'OTAN et de l'UE ; dans cette hypothèse, la sécurité et la stabilité de l'Europe seraient assurées par le maillage de différents réseaux. Vue de Moscou, l'option idéale d'ailleurs aurait été que les trois États rejoignent l'UE avec un statut comparable à celui de la Finlande et de la Suède, en l'occurrence membre non-aligné de l'Union. L'entrée des pays Baltes à l'UE serait, dans la logique russe, un gage de stabilité politique et économique pour ses régions frontalières du nord-ouest.

Devenu assistant du secrétaire d'État adjoint pour les Affaires européennes et canadiennes, Ronald Asmus mit en œuvre ses idées sous la forme d'un programme intitulé *Northern European Initiative*[1] dont une partie concernait les Baltes. Comme l'OTAN ne s'élargirait pas aux États baltes à court terme, il s'avérait nécessaire que la Commission

[1] Lancée en septembre 1997 à Bergen en Norvège, la NEI vise à « *capitaliser les récents changements et les opportunités en Europe du Nord-est, survenus après la fin de la Guerre froide. Elle recherche à promouvoir économiquement et socialement une région unie – incluant la Russie du Nord-ouest – et à développer une coopération régionale plus forte ainsi que des liens transfrontaliers, relevant non seulement des gouvernements mais aussi du secteur privé et des organisations non-gouvernementales* ». Zbigniew Brzezinski (dir.), *U.S Policy toward Northeastern Europe*, *op. cit.* p. 15. Le programme fut remplacé, durant l'automne 2003, par l'*Enhanced Partnership in Northern Europe* (e-PINE).

européenne s'assurât que ces derniers adhérent à l'UE. Les États-Unis avaient même déclaré, lors d'une réunion tenue à Bruxelles en novembre 1996 qu'ils allaient appuyer la candidature des exclus de la première vague d'élargissement de l'OTAN à l'UE[1], sous-entendu, les pays Baltes, n'ayant pas vocation à faire partie de la première vague, les États-Unis devaient être certains qu'ils ne seraient pas non plus exclus de l'UE. Peter van Ham rapporte qu'un rapport interne du département d'État américain préconisait que l'Estonie – la plus avancée du trio dans ses réformes – bénéficiât d'un statut similaire à celui de la Suède et de la Finlande : appartenance à l'UE et coopération étroite avec l'OTAN dans le cadre d'un « super PpP ». D'après Washington, le danger principal était celui d'un « double-non » (de l'OTAN et de l'UE) qui aurait pour conséquence « *un effet déstabilisateur dans la région et enverrait le mauvais signal à Moscou que les pays Baltes sont (du moins de son point de vue) en dehors du périmètre de sécurité de l'Ouest* »[2].

Selon les États baltes, une telle conception se heurtait toutefois à un obstacle de taille : les deux institutions OTAN et UE n'étaient pas de même nature et la sécurité des Européens dépendait en dernier ressort de l'organisation atlantique, d'autant plus que l'absorption de l'UEO par l'UE n'allait pas conduire à une intégration intégrale de ses compétences, en l'occurrence l'article V du Traité de Bruxelles. Pourtant, d'après nombre d'analystes occidentaux, l'absence de garanties de sécurité explicites n'était pas un problème en soi dans la mesure où l'Alliance atlantique ne serait pas restée indifférente si un pays, *a fortiori* membre de l'UE, était attaqué[3].

« *Quand nous parlons de la vraie sécurité contemporaine, nous pensons seulement à l'OTAN* », déclara ainsi le Président lituanien Vytautas Landsbergis lors de son discours prononcé le 19 mai 2000, à l'occasion de la conférence sur le *Rôle de l'OTAN dans le développement de l'environnement de la sécurité en Europe*[4], illustrant parfaitement la perception balte de la sécurité (militaire) européenne qui, dans la première moitié de la

---

1 Dov Zakheim, « Baltic States Await to Emerge From Cold War », *Defense News*, 28 juillet 1997. Note n°29 dans Peter van Ham « US Policy towards the Baltic States », *in* Mathias Jopp/Sven Arnswald (dir.), *The European Union and the Baltic States…*, *op. cit.*, p. 227.

2 Peter van Ham, « American Perspectives and Policies », *in* Dmitri Trenin/Peter van Ham, *op. cit.*, p. 65. Pour l'UE, la démarche américaine était difficilement acceptable ; il n'était pas question qu'elle s'élargisse en guise de lot de consolation aux pays non retenus dans le processus d'élargissement de l'OTAN.

3 Mark Webber, « NATO Enlargement and European Defense Autonomy », *in* Jolyon Howorth/John Keeler (dir.), *Defending Europe : The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, New York, Palgrave McMillan, 2003, pp. 168-169.

4 Comme nous l'avons vu, c'est à l'occasion de cette conférence, qui s'était d'ailleurs tenue dans la capitale lituanienne, que tous les pays candidats à l'OTAN avaient solennellement plaidé ensemble leur cause.

décennie 1990, se confondait très largement avec l'OTAN, et en filigrane avec Washington. Pour les pays Baltes, la création d'une Europe de la défense affranchie de l'Alliance atlantique reviendrait non seulement à déshabiller inutilement cette dernière pour habiller la première mais en plus contribuerait à faire de l'Europe un acteur à part entière d'un multilatéralisme dont ils ne voulaient surtout pas. D'une façon générale, les pays Baltes semblaient bien s'accommoder du leadership américain qui leur assurait une protection garantie et une sécurité à un coût minimum. La construction d'une Europe unie, et *a fortiori* politique, ne peut se faire qu'en étroite coopération avec les États-Unis. La vocation politique de l'UE était alors analysée comme une chimère : plus certains membres de l'Alliance atlantique commençaient publiquement à se demander si les pays Baltes n'auraient pas intérêt à adhérer à l'UE, en lieu et place de l'OTAN, plus les Baltes dénigraient, en même temps, la vocation politico-stratégique de l'UE.

Les relations entre les trois États baltes et l'UEO furent amorcées dès 1992 dans une logique consultative : le 30 avril, ils y obtenaient le statut d'observateur avant de devenir partenaires associés en mai 1994. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie attachèrent une très grande valeur à leur admission, le 9 mai 1994, en qualité d'associés partenaires à l'UEO, organisation perçue comme « *complémentaire de l'Alliance atlantique (et moins en tant que "composante de défense" de l'Union européenne que comme "sous-système de l'OTAN", "pilier européen de l'OTAN")* »[1]. Ce statut leur permettait de participer régulièrement aux réunions du Conseil de l'UEO et d'intervenir au même titre que les autres pays dans les débats qui s'y déroulaient. Ils étaient régulièrement informés des activités de l'UEO et avaient même des contacts avec sa Cellule de planification. Ils pouvaient également participer aux opérations de maintien de la paix, aux missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants menées par l'UEO[2]. Néanmoins, l'idée d'offrir aux États baltes, comme « lot de compensation », une adhésion pleine et entière à cette organisation, comme le notent Éric Remacle et André Dumoulin, n'enchantait « *guère les principaux intéressés vis-à-vis d'une situation qui, en vertu des articles IV et V du Traité de Bruxelles modifiés et de leur lien avec l'article 5 du Traité de Washington, pourrait lier les États-Unis à des engagements qu'ils*

[1] Charles Zorgbibe, *Histoire de l'OTAN,* Bruxelles, Éditions complexe, 2003, p. 239.

[2] Ce statut permettait aux trois États baltes d'avoir une participation considérable au sein de l'UEO, contrairement à celui d'observateur dont disposaient l'Autriche, la Finlande et la Suède, pourtant membres de l'UE.

n'auraient pas consentis eux-mêmes »[1]. S'ils savaient pertinemment que l'UEO, du fait de la modestie de ses moyens militaires et de son influence politique, était certes un partenaire moins « compromettant » que ne l'était l'OTAN, ils étaient tout aussi conscients de l'inadaptation de l'organisation européenne à leurs besoins de sécurité[2]. Le secrétaire général de l'UEO José Cutiliero, alors en visite à Tallinn en mars 1998, estimait que le statut de partenaire associé donnait à l'Estonie la possibilité de participer à la sécurité de l'Europe, sans coopérer directement avec l'OTAN[3].

Durant les négociations d'adhésion, si toutes les questions relatives à la PESC ne posèrent que peu de problèmes[4], le lancement, toutefois, de la PESD fut donc accueilli avec scepticisme, les autorités estoniennes allaient même suspecter certains États de l'UE comme l'Allemagne de leur « imposer » la PESD à défaut de leur « offrir » l'OTAN[5]. D'ailleurs, la déclaration de Romano Prodi faite à Riga le 10 février 2000 sur le fait que toute agression contre un pays membre de l'UE serait considérée comme une agression contre l'ensemble de l'UE confirmait les inquiétudes dans les pays Baltes : n'allait-on pas leur imposer la PESD en lieu et place de l'OTAN ? D'autant plus que le président de la Commission ne se priva pas d'indiquer que la sécurité apportée par l'accession à l'Union serait « meilleure » que celle résultant de l'adhésion à l'OTAN[6].

Officiellement, l'UE et l'OTAN étaient certes mises sur un pied d'égalité. Ainsi, l'entrée dans l'OTAN et l'UE sont « *des processus parallèles, aussi importants l'un que l'autre, comme une veste et un pantalon* », estimait l'ancien président estonien Lennart Meri[7].

---

1 André Dumoulin/Éric Remacle, *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, Organisations internationales et relations internationales, 1999, p. 345.

2 Encore que paradoxalement, les garanties apportées par l'UEO, devraient être, en principe, davantage « attrayantes » car, contrairement à celles de l'article 5 de l'OTAN qui permet à chaque État membre de conserver une marge de liberté au sein de l'Alliance, l'article V du traité de l'UEO est une clause d'automaticité.

3 Tanel Rütman, « Lääne Euroopa Liit toetab Eesti julgeolekut », [L'Union de l'Europe occidentale soutient la sécurité estonienne], *Postimees*, 22 mars 1998.

4 Dans le cadre des négociations avec l'UE, les trois États baltes n'ont eu aucune difficulté avec le chapitre 27 relatif à la PESC d'ailleurs clos relativement rapidement. Les seules positions communes auxquelles ils ne se sont pas associés étaient celles où l'UE et les États-Unis étaient manifestement en désaccord.

5 Andres Kasekamp, « Estonia », *in* Antonio Missiroli (dir.), *Bigger EU, Wider CFSP, Stronger ESDP* ?, Occasional Paper, n°34, Paris, Institut d'Étude de Sécurité de l'UE, mars 2002, p. 7. D'après la majorité de nos interlocuteurs baltes, c'était précisément l'Allemagne qui était le plus hésitant des pays membres de l'OTAN quant à l'opportunité d'inclure les pays Baltes dans l'Alliance.

6 Interview publiée le 10 février 2000 par le journal *Diena*. Cité par Bert Koenders (rapporteur), *L'élargissement de l'OTAN*, octobre 2001, Assemblée parlementaire de l'Atlantique nord (http://natopa.ibicenter.net/archivedpub/comrep/2001/au-214-f.asp - dernière consultation 17 novembre 2005).

7 Cité par Benoît Peltier, « Les États baltes espèrent être retenus dans une "deuxième vague" d'élargissement de l'OTAN », *Le Monde*, 11 juillet 1997.

En Estonie, le 7 mai 1996, la *Riigikogu* adoptait les fondements de la politique de défense nationale qui stipulait notamment que « *le but de l'Estonie* [était] *de devenir membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne occidentale (UEO)* »[1]. Mais d'après Toomas Hendrik Ilves, le meilleur gage de sécurité était assurément d'intégrer l'UE et l'OTAN, tout en se défendant de considérer l'UE comme une organisation de sécurité et son appartenance comme une garantie de sécurité. Selon l'universitaire estonien Vahur Made, l'UE offre une sécurité indirecte mais ne peut remplacer la dimension militaire de l'OTAN. Les structures de défense proposées par l'UE ont vocation à être étroitement associées avec celles de l'OTAN. À l'avenir, il ne peut y avoir que symbiose entre les deux institutions. Il ajoute que l'appartenance à l'UE ne prémunirait pas l'Estonie d'une agression russe[2]. Néanmoins, en dépit de la logique indivisible de l'engagement européen, force est d'admettre que l'OTAN constituait *la* priorité, du moins dans la deuxième moitié de la décennie 1990[3] ; l'UE représentait, en terme de garanties, la deuxième meilleure option « mieux-que-rien ». Lors d'un discours prononcé au RUSI, le Président estonien Lennart Meri avait ainsi déclaré que « *le lien transatlantique fournit le meilleur – non l'unique – moyen pour garantir la sécurité du continent* »[4]. Il ne pouvait y avoir aucune autre possibilité à l'adhésion à l'Alliance atlantique. Tel fut le leitmotiv du discours des États baltes lorsqu'ils eurent à prendre position vis-à-vis de la PESD.

ii) Une Europe de la défense imbriquée dans l'OTAN

Nous avons vu, dans l'introduction, que chaque État est confronté à un dilemme de sécurité lorsqu'il est amené à opter ou à ne pas opter pour une alliance. Or, d'après Glenn H. Snyder, il existe également un dilemme de sécurité dans le cadre même des alliances. Chacun de leurs membres est atteint du syndrome de l'abandon, c'est-à-dire qu'il a constamment la crainte que les autres membres peuvent à tout moment renoncer à lui venir en aide. C'est la foi dans ses partenaires qui, dans ces conditions, façonne l'échelle de confiance que l'État a

---

1 Jüri Luik, « Riigikaitse ja rasked valikud », [La défense nationale et les choix difficiles], *Postimees*, 19 octobre 1999.

2 Vahur Made, « Euroopa Liit ei asenda NATOt », [L'Union européenne ne remplace pas l'OTAN], *Postimees*, 17 mars 1999.

3 Le Président estonien fut l'un des seuls, dans le pays, à estimer, au début des années 1990, qu'une adhésion le pays devait se concentrer d'abord sur les perspectives d'adhésion à l'UE (parce que les chances d'y adhérer étaient meilleures), jaugeant contreproductif de « *mettre trop de pression sur l'OTAN* ».

4 Lennart Meri, *Estonia's Security and Defence Policy – New Steps Towards NATO Membership*, Discours prononcé au RUSI en mars 2000. Voir *RUSI journal*, juin 2000, pp. 18-21.

dans le degré d'engagement de ses mêmes partenaires[1]. Or, les États baltes sont convaincus que seuls les États-Unis ne peuvent renier leur engagement. D'ailleurs, Stanley Sloan remarque bien que, si dans une majorité de capitales européennes, la crédulité en l'engagement américain par le truchement de l'article 5, en cas d'attaque russe, reste très relative, dans celles des nouveaux membres de l'OTAN, au contraire, la foi dans l'engagement de Washington reste particulièrement importante[2].

Au moment des négociations avec l'UE, en effet, les pays Baltes, à l'instar des autres pays de l'Est candidats, furent particulièrement hésitants par rapport à la PESD[3]. Comme le décrit Ulrike Guérot, en effet, leur vision « *est toujours mieux décrite par un concept d'équilibre des pouvoirs, où la Russie a peur d'être encerclée par l'OTAN et où les États-Unis doivent contrebalancer l'influence russe en apportant la seule vraie garantie de sécurité* »[4]. Il n'est donc pas surprenant, dans ces conditions, qu'ils militèrent pour une PESD imbriquée dans l'OTAN. Si, dans un premier temps, l'Europe de la défense fut d'abord vue avec méfiance, dans un second temps, les pays Baltes se manifestèrent par un soutien du bout des lèvres mais répétant, autant que faire se peut, la nécessaire complémentarité de la PESD avec l'OTAN.

Au syndrome de l'abandon, vient s'ajouter l'appréhension d'être pris au piège, par le jeu des engagements de l'alliance, dans un conflit où l'État ne partage pas les mêmes intérêts[5]. Ainsi, les modalités d'action des opérations de maintien de la paix, menées par l'UE, risquent de recevoir, dans certains cas, un soutien au mieux poli, et au pire, désintéressé de la part des États baltes, comme en a témoigné l'accueil plutôt mitigé, réservé à l'Opération *Artémis* menée au Congo, jugée comme n'étant pas forcément pertinente et même risquée, l'Union pouvant être poussée dans une crise de type post-coloniale[6]. Elzbieta Tromer remarque ainsi que l'adhésion des États baltes à l'UE – et même à l'OTAN – a paradoxalement accru leur

---

1 Glenn H. Snyder, « Security Dilemma in Alliance Politics », *World Politics*, vol. 36, n°4, juillet 1984, p. 466.

2 Stanley Sloan, « U.S. Hegemony and the Transatlantic Alliance », *Baltic Defence Review*, vol. 11, n°1, 2004, p. 21.

3 Andres Kasekamp/Martin Sæter, *Estonian membership in the EU. Security and Foreign Aspects*, Oslo, NUPI, 2003, p. 31.

4 Ulrike Guérot, « Les relations de sécurité entre l'Europe et les États-Unis : crise ou progrès ? », *Défense nationale*, février 2005, p. 42.

5 Glenn H. Snyder, *op. cit.,* p. 466.

6 Antonio Missiroli, « Central European Between the EU and NATO », *Survival,* vol. 46, n°4, hiver 2004-2005, p. 126.

insécurité dans la mesure où désormais ils partagent avec les autres membres des deux organisations des intérêts de sécurité dans des régions où jusque là ils n'en avaient pas[1].

En fait, l'Europe de la défense fut très tôt analysée, dans les capitales baltes, comme une tentative faite par l'Europe de développer sa puissance sur la scène internationale, afin de peser, voire de rivaliser, avec les États-Unis. D'après les Baltes, le système international doit reposer sur un fondement unipolaire, et surtout pas multipolaire. Ils aiment à dire que non seulement ce sont des petits pays avec de petites armées, sous-entendu ils n'ont pas les moyens de dupliquer « inutilement » leurs armées pour l'OTAN et la PESD, mais en plus qu'ils sont pour « *l'unipolarité mais contre l'unilatéralisme* »[2]. Ils ne veulent pas d'un monde multipolaire car cela signifierait automatiquement un affaiblissement de la puissance américaine et concomitamment une renaissance de celle de la Russie[3]. « *L'unilatéralisme, c'est le fruit du réalisme. Les États-Unis sont les plus puissants* »[4].

Si dans un premier temps, à l'instar des autres pays candidats à l'OTAN, les pays Baltes n'acceptaient l'Europe de la défense que sous la forme de l'UEO, voire d'une IESD, ils évoluèrent dans un sens plus favorable la PESD à la seule condition qu'elle ne rentrât pas en conflit avec l'OTAN. Entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, il y avait un consensus sur cette question : la PESD ne doit pas porter atteinte au lien transatlantique représenté par l'Alliance atlantique. D'après Kristi Raik, « *les positions de l'Estonie* [tout comme celles de la Lettonie et de la Lituanie] *sur la PESC et la PESD sont conditionnées sur une forte orientation US et OTAN et par une attitude beaucoup moins critique envers les US que ce qui est commun dans la majorité des pays européens* »[5]. L'UE et l'OTAN agissent en complément l'une de l'autre, pas en compétition. Les trois États ont naturellement soutenu l'option d'un recours à la structure intégrée militaire de l'OTAN et non celle d'une « multi-nationalisation » d'une capacité nationale de planification. L'Union n'a donc pas vocation à

---

1 Elzbieta Tromer, « Baltic perspectives on the European Security and Defence Policy », *in* Alyson J.K. Bailes/Gunilla Herolf/Bengt Sundelius (dir.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Stockholm, SIPRI, 2006, p. 368.

2 Entretien avec Vaidodas Urbelis, *Director Defense Policy and Planning Department*, Ministère lituanien de la Défense, Vilnius, le 10 novembre 2003.

3 Entretien avec Jean-Bernard Harth, Ambassadeur de France à Vilnius, Vilnius le 10 novembre 2003 et Laurent Toulouse, Chargé d'affaire à l'ambassade de France à Riga, Riga le 12 novembre 2003.

4 Entretien avec Harri Tiido, Conseiller technique du ministre estonien des Affaires étrangères, Ministère estonien des Affaires étrangères, Tallinn, 15 octobre 2002.

5 Kristi Raik, « Does the European Union Still Matter for Estonia's Security ? Positioning Estonia in CFSP and ESDP », *in* Andres Kasekamp (dir.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2003,* Tallinn, The Estonian Foreign Policy Institute, 2003, p. 176.

se doter d'une capacité autonome de planification opérationnelle et de commandement, ses opérations de gestion de crises n'étant envisageables que subsidiairement à l'OTAN et donc avec son accord et ses moyens. La conception balte de la PESD est donc ultra minimaliste : l'Europe de la défense n'a vocation qu'à faire de la gestion de crises, dans le cadre exclusif des relations transatlantiques[1]. Ainsi, un rapport officiel du gouvernement estonien avait bien souligné qu'« *étant donné le manque de capacités et de l'insuffisance de volonté politique, la sécurité et la politique de défense européenne naissantes devraient être considérées dans le cadre plus large des relations transatlantiques. Les actions de l'UE dans le domaine de la défense devraient se concentrer sur la complémentarité des activités de l'OTAN, particulièrement pour accomplir les tâches de Petersberg, où l'Union serait certainement en mesure d'être une valeur ajoutée* »[2]. De même, dans un rapport sur la politique de sécurité et de défense de la Lituanie, des experts du CSIS et de l'*Institute of International Relations and Political Science* de Vilnius, notait que : « *La Lituanie doit également s'attendre à augmenter ses engagements en matière de sécurité et de défense vis-à-vis de l'UE. Ceci pourrait créer un dilemme gênant* (…) *quand elle devra coordonner sa politique étrangère conformément aux engagements vis-à-vis de l'OTAN et de l'UE. Il sera plus facile de réaliser un tel compromis si la politique de défense et de sécurité de l'UE devient un pilier de l'OTAN, plutôt que si elle devient une base pour une alliance politico-militaire indépendante* (…) *Les autorités lituaniennes appuient la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD) de l'UE tant qu'elle se développe en qualité de pilier européen de l'OTAN et que les États-Unis restent étroitement impliqués dans la sécurité européenne* »[3].

Ces hésitations furent d'ailleurs reprises dans les textes officiels adoptés par les trois États. Ainsi, le Concept estonien de sécurité nationale, adopté en 2004, assigne à l'UE un rôle de « fournisseur » de sécurité non-militaire, la PESD n'ayant aucun rôle significatif dans la priorité de sécurité nationale du pays, en l'occurrence « *la défense de l'indépendance estonienne* »[4]. En Lettonie, le Concept de sécurité nationale adopté le 24 janvier 2002 insiste

---

1 Voir Erik Männik, « EU and the Aspirations of Applicant Small States : Estonia and the Evolving CESDP », *Current Politics and Economics in Europe*, vol. 11, n°1, 2002, pp. 31-48.

2 *Positions of the Estonian Government on the Future of Europe*, Approved by the Government on 19 November 2002 and on 14 January 2003 (http://www.eib.ee/pages.php/020801 – dernière consultation 24 novembre 2004).

3 Collectif, *Lithuania's Security and Foreign Policy Strategy*, CSIS Eastern Europe Project Institute of International Relations and Political Science, Vilnius, juin 2002, p. 52 et pp. 60-61.). (www.csis.org/ee/pubs/2002_lithuaniasecurity.pdf – dernière consultation 21 janvier 2005

4 *National Defence Development Priorities 2004*. (http://www.kmin.ee/?op=body&id=260 – dernière consultation 24 juin 2006).

sur le rôle crucial des États-Unis (« *La coopération avec les États-Unis d'Amérique est l'une des priorités de la politique étrangère de la Lettonie qui devrait servir à la résolution des problèmes de sécurité de la Lettonie, tout comme le développement culturel, scientifique et économique du pays* »[1]) et ne mentionne même pas la PESD. Quant au Livre blanc lituanien, adopté en 2002, s'il affirme que la Lituanie se montre solidaire dans le processus d'élaboration de la PESD, le document souligne bien que celle-ci « *complète et renforce le partenariat transatlantique entre l'Europe et les États-Unis* »[2].

[1] *The National Security Concept.* (http://www.am.gov.lv/en/security/basic/4534/#_Toc10954578 - dernière consultation 24 juin 2006).

[2] *National Security Strategy of the Republic of Lithuania* (www.merln.ndu.edu/whitepapers/LithuaniaNationalSecurity-2002.doc - dernière consultation 24 juin 2006).

Encadré n°11

La participation militaire des pays Baltes aux opérations extérieures

1995	*FORPRONU* (Croatie)
Depuis 1996	*IFOR/SFOR* (Bosnie-Herzégovine)
1996/1997	*FINUL* (Liban)
1997-2001	*EMCP UEO* (Albanie)
Depuis 1997	*ONUTSO* (Moyen-Orient)
Depuis 1999	*KFOR/SFOR* (Kosovo)
1999-2001	*MINUK* (Kosovo)
Depuis 2000	*BMOM OSCE* (Géorgie)
Depuis 2002	Opération *Liberté immuable* (Afghanistan)
Depuis 2003	*ISAF* (Afghanistan), Opération *Liberté immuable* (Iraq), Opération *Concordia* conduite par l'UE (Macédoine), *MPUE* (Bosnie-Herzégovine)

Lettonie

Depuis 1996	*SFOR-IFOR* (Bosnie-Herzégovine)
Depuis 1999	*EMCP-UEO* (Albanie), *KVM* (Kosovo)
Depuis 2001	*BMOM OSCE* (Géorgie)
Depuis 2002	Opération *Liberté immuable* (Afghanistan)
Depuis 2003	Opération *Liberté immuable* (Iraq), *ISAF II* (Afghanistan) Opération *Concordia* conduite par l'UE (Macédoine)

Lituanie

1994-1995	*FORPRONU II* (Croatie)
Depuis 1996	*IFOR/SFOR* (Bosnie-Herzégovine)
1998-1999	*Mission de vérification au Kosovo OSCE*
Depuis 1999	*KFOR* (Kosovo), *MINUK* (Kosovo), *Operation Allied Harbour OTAN* (Albanie)
2000	*BMOM OSCE* (Géorgie)
2002	*ISAF* (Afghanistan), Opération *Liberté immuable* (Afghanistan)
2003	Opération *Liberté de l'Iraq*, Opération *Concordia* conduite par l'UE (Macédoine)

Participation des pays Baltes aux principales opérations militaires (pour l'année 2005 excepté pour l'opération Concordia terminée en 2003)

	Estonie	Lettonie	Lituanie
Opérations PESD			
Concordia	1 officier d'état-major	2 officiers d'état-major	1 officier d'état-major
Artémis	-	-	-
ALTHEA	1 peloton (32) – 1 officier d'état-major	1 officier d'état-major – 2 instructeurs police militaire	1 officier d'état-major
Opérations OTAN			
KFOR *	1 compagnie (100) – 1 unité police militaire (22)	1 compagnie (100)	1 compagnie (100) – 1 peloton (30) au sein du bataillon polono-ukrainien
ISAF	7 spécialistes	11 spécialistes (équipe médicale)	1 équipe de reconstruction (120)
Opérations dirigées par les États-Unis			
Liberté en Iraq	Un peloton (32) – 5 officiers d'état-major	Une compagnie intégrée dans le contingent polonais (120)	2 pelotons dans les contingents polonais et danois (110) et 12 officiers d'état-major
Liberté immuable	5 spécialistes	-	1 officier d'état-major

***** Les trois pays participent de façon rotative avec l'Escadre balte (*Baltic squadron*) tous les six mois au sein du bataillon danois en Bosnie depuis 2000

Peu de temps après le sommet d'Helsinki qui avait impulsé la PESD, les responsables baltes étaient partagés : d'un côté, ils commentaient positivement la volonté de l'UE de prendre davantage de responsabilités dans la gestion des crises, mais, d'un autre côté, aucun des trois pays Baltes n'était particulièrement pressé de lui reconnaître des vertus stratégiques, de peur manifestement d'affaiblir les garanties américaines de sécurité sur le continent européen. À partir de 2002, néanmoins, ils affirmèrent qu'ils étaient prêts à contribuer activement à une Force de réaction rapide européenne[1]. L'Estonie, tout comme ses deux voisines baltes, se sont ainsi engagées, dans le cadre des objectifs de capacité de la PESD, à fournir les mêmes forces qu'elles fournissent dans le cadre des opérations de l'OTAN[2]. Elles seront prioritairement engagées dans le cadre de l'OTAN et de l'OSCE[3]. Comparée à la modestie de ses moyens et de sa population, l'Estonie se flatte même d'être l'un des contributeurs le plus important en matière de déploiements de forces de maintien de la paix[4].

Encadré n°12

Contribution des États baltes à l'objectif global d'Helsinki (novembre 2000)

Pays	**Forces/personnel**	**Unités terrestres**	**Forces aériennes**	**Forces maritimes**	**disponibilité**
Estonie	+/- 450	1 régiment d'infanterie	0	2 bâtiments	2001-2005
Lettonie	+/- 85	1 compagnie d'infanterie	0	2 bâtiments	2001-2003
Lituanie	750 à 1500	3 régiments d'infanterie	1 avion	1 frégate	2000-2003

Source : John Wilkinson, *Contribution des États européens non membres de l'UE à la gestion militaire des crises en Europe*, document A/1735, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale – Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, 19 juin 2001, annexe II

Les trois États, en présentant leurs contributions au *Headline goal*, ont donc prouvé leur intérêt pour la PESD. Mais pouvait-il en être autrement ? L'Europe de la défense est un

1 Žaneta Ozoliņa, « The EU and the Baltic States », *in* Anatol Lieven/Dmitri Trenin (dir.), *Ambivalent Neighbors, The EU, NATO and the Price of Membership*, *op. cit.*, p. 211.

2 En Estonie, il s'agit d'un bataillon d'infanterie légère, une unité de police militaire, une patrouille de déminage et deux navires

3 L'Estonie a dépêché une compagnie active d'infanterie dans la SFOR en Bosnie, une unité de police militaire dans le cadre de la KFOR au Kosovo et un observateur militaire au Moyen Orient dans le cadre de l'UNTSO. Des gardes-frontières, par ailleurs, participaient à la mission de police de l'UEO en Albanie ainsi que dans la mission d'observation de l'OSCE en Géorgie. Des officiers de police participent, de même, à la mission onusienne au Kosovo (UNMIK).

4 Andres Kasekamp, « Estonia », *in* Antonio Missiroli (dir.), *Bigger EU, Wider CFSP, Stronger ESDP* ?, *op. cit.*, p. 7.

processus dans lequel les États qui n'y sont pas forcément en faveur ont davantage intérêt à y participer, pour mieux l'influer de l'intérieur, que de s'en écarter. D'ailleurs, Elzbieta Tromer note bien que si une majorité dans les trois États ne sont manifestement pas très enthousiastes pour participer à la PESD, une nouvelle génération de bureaucrates baltes commence à voir dans l'Europe de la défense une excellente occasion pour renforcer les opportunités de coopération stratégique avec les pays européens[1].

L'histoire stratégique des pays Baltes est profondément imprégnée par les contraintes de leur position géopolitique. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont d'abord été situées en bordure de la Russie, puis pris en sandwich entre la Russie soviétique et l'Europe occidentale, puis entre la même Russie soviétique et l'Allemagne nazie et, de nouveau, en bordure de la Russie dès le retour de leur souveraineté. Notre hypothèse de départ selon laquelle la géographie constitue le trait d'union entre les trois États baltes est donc largement corroborée par l'analyse que nous avons faite de leurs caractères d'États tampons et bordures. Traumatisés par l'échec patent de leur politique de neutralité durant l'entre-deux-guerres, ils ont choisi d'investir, dès le début de la décennie 1990, leur sécurité et leur défense dans l'OTAN et, dans une moindre mesure, l'UE. Cette stratégie, néanmoins, se révéla délicate dans la mesure où, encore une fois, ils butèrent sur cette même contrainte géopolitique. Cet invariant cimente, en tout cas, la perception extérieure qu'ils forment un tout homogène, d'autant plus que, dans un premier temps, et l'OTAN et l'UE leur ont fait comprendre que s'ils se coordonnaient efficacement, leurs chances d'adhésions s'accroîtraient. Pour autant, les deux organisations ont été tentées de bilatéraliser leurs relations avec chacun des trois États en laissant entrevoir qu'elles accepteraient à l'un des trois ce qu'elles refuseraient aux deux autres. Il en a résulté chez ceux qui estimaient être les lauréats qu'ils n'avaient aucun intérêt à poursuivre une coopération qui s'avérait inadéquate à leurs intérêts. Déjà peu disposés à coopérer, les trois États voyaient dans la stratégie de l'UE et de l'OTAN une caution à leur infidélité balte. Au-delà du caractère très opportun du loyalisme balte, il n'en reste pas moins vrai que les conditions de leur entreprise stratégique sont absolument identiques du fait de cette même contrainte géopolitique. On remarquera que cette entreprise stratégique était largement imprégnée par la perception des pays Baltes que leur sécurité et leur défense se confondaient avec les vertus militaires de l'OTAN, ceci expliquant les hésitations qu'ils avaient eues, au début de la décennie 1990, sur la stratégie à adopter pour contourner cette

[1] Elzbieta Tromer, *op. cit*., p. 380.

même contrainte géopolitique. C'est finalement en standardisant de la même façon leurs sociétés respectives afin de les rendre conformes à celles des pays occidentaux – légitimant du coup leur candidature à l'UE et surtout à l'OTAN – que les trois États ont soustrait le facteur géopolitique dans la prise de décision de l'Alliance atlantique.

SECONDE PARTIE :
LA STANDARDISATION DES SOCIETES BALTES

« *Il en est de la puissance comme de l'amour, il est plus facile de l'éprouver que de la définir ou de la mesurer* ».
Joseph Nye, *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent,* Nancy, PUN, 1992.

Chaque État gère sa sécurité en fonction de sa puissance. Or les pays Baltes, bien conscients de leur déficit de puissance pour mettre en œuvre leur entreprise stratégique ont habilement contourné leur contrainte en standardisant leur société, l'objectif étant de déconstruire leur passé soviétique pour construire leur avenir occidental. Cette « normalisation » des sociétés baltes a pris une dimension identitaire (chapitre 1) et une dimension militaire (chapitre 2).

Chapitre 1 :
La standardisation des sociétés baltes par un canal identitaire

Pour de nombreux Baltes, le recouvrement de la souveraineté de leur pays, au début de la décennie 1990, consacre la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Comme la cinquantaine d'années de tutelle soviétique étant ressentie comme une continuation des conflits, il devenait évident que la période dorée de l'entre-deux-guerres allait servir de référence « absolue », ce temps encensé où les trois États baltes appartenaient sans aucun doute à l'Ouest. Ils ne partaient donc pas *ex nihilo*. Aussi cohérente était leur logique, elle ne pouvait se faire sans difficultés, tant la période de colonisation soviétique avait laissé de profonds stigmates. Or, cette réintégration des États baltes à l'Ouest a pu se réaliser grâce à une entreprise de socialisation à outrance des trois pays, aidée en cela par les pays nordiques. Pour entériner leur identité occidentale, les trois États ont tout fait pour tenter d'effacer, autant que faire se peut, les cicatrices de la colonisation soviétique, tout en formatant leur société à l'image de celles des pays occidentaux.

I) L'effacement des stigmates de la colonisation soviétique

La première démarche des États baltes, peu de temps après leur indépendance, fut donc de limiter, à défaut d'effacer, les reliquats de la colonisation soviétique, l'urgence étant de traiter du problème de la présence sur leur territoire d'une population russophone très nombreuse. La question des contestations territoriales de l'Estonie et de la Lettonie, en outre, est venue se greffer à cette entreprise de construction des identités nationales dans la mesure où les traités de paix de 1920 qui avaient notamment assuré la démarcation des frontières entre la Russie soviétique et l'Estonie, d'une part, et la Russie soviétique et la Lettonie, d'autre part, instituaient surtout l'engagement de Moscou à considérer *ad vitam aeternam* l'indépendance et la souveraineté des deux États.

A) La question de la nationalité des populations allogènes

La russification forcée, les déportations massives pendant la période stalinienne et l'industrialisation – qui avait amené des dizaines de milliers d'« immigrés » soviétiques – ont bouleversé la structure démographique des pays Baltes, surtout ceux de la Lettonie et de l'Estonie. Les populations russophones, désormais privées de leur « supranationalité »

soviétique, furent perçues comme des colons de fraîche date et comme les agents, malgré eux, de la politique de soviétisation de Moscou ; comme l'estime justement Anne de Tinguy : « *Hier représentants de la nation dominante et majoritaire en URSS, les Russes qui vivent sur leur sol se retrouvent pratiquement du jour au lendemain étrangers dans un pays qu'ils croyaient être le leur, où ils sont pour la plupart traités comme des envahisseurs* »[1]. Les trois États baltes, du moins l'Estonie et la Lettonie, d'un côté, et la Russie, de l'autre côté, furent à couteaux tirés : les premiers oscillaient entre intégration et esprit de revanche car l'assimilation entre russophones et Russie était foncièrement logique, cette dernière ayant assumé le rôle d'État successeur de l'URSS tandis que les seconds voyaient ces « russo-baltes », à l'instar des autres russophones des anciennes républiques soviétiques, comme des « compatriotes », auxquels il fallait venir en aide. Ainsi, Boris Eltsine déclarait à la fin de l'année 1993 que les Russes de Russie et ceux des anciennes républiques soviétiques formaient un « *tout inséparable* » et que Moscou devait défendre ceux que les Russes qualifiaient de « *compatriotes de l'étranger* »[2].

1) Populations russophones et déséquilibres démographiques

Les problèmes liés au statut des populations russophones ont pour origine l'intégration forcée des trois États baltes à l'Union soviétique à partir de 1945, de la modification des frontières qu'elle a entraînée, de l'intense « russification » et du stationnement de nombreux militaires. Une petite minorité russe, avant la Première Guerre mondiale, était déjà présente dans les pays Baltes (ils faisaient partie de l'empire du Tsar) et ses membres, de même que ceux qui s'y installèrent durant l'entre-deux-guerres, étaient, au début de la décennie 1990, alors relativement bien intégrés[3]. Les difficultés étaient directement liées aux immigrants soviétiques arrivés à partir de 1940. La présence des allogènes russophones dans les pays Baltes était due à une politique délibérée de soviétisation amorcée à partir des années quarante et qui se poursuivit tout au long de la période soviétique ; « *dans les pays Baltes, l'implantation de colons russes, et accessoirement ukrainiens et biélorusses, était motivée par le double souci de russification et de sécurité dans des régions frontalières aux populations*

---

1 Anne de Tinguy, *La grande migration..., op. cit.,* p. 448.

2 Igor Zevelev, « Russia and the Russian Diasporas », *Post-Soviet Affairs*, vol. 12, n°3, 1996, p. 268. Note n°7 dans Arnaud Dubien, « Russie-CEI : une hégémonie contestée », *La revue internationale et stratégique*, n°38, été 2000, p. 165.

3 On parle en Estonie de « minorité historique » et, en Lettonie, de « population autochtone ».

hostiles »[1]. Différentes méthodes furent mises en œuvre pour développer cette politique, notamment par le déplacement des populations nationales essentiellement en direction de la Sibérie et l'implantation progressive mais massive de personnes russophones, majoritairement d'origine russe. Ils constituaient le relais de l'administration soviétique et un grand nombre d'entre eux faisait partie de l'Armée rouge. La politique soviétique d'industrialisation et de « modernisation » de l'économie des États baltes, par ailleurs, impliquait le déplacement de nombreux ouvriers, cadres et techniciens soviétiques. Les populations russophones bénéficiaient, par ailleurs, d'un statut plutôt privilégié pendant la période soviétique essentiellement parce qu'ils « représentaient » le pouvoir central. Outre des facilités de logement et des salaires plus élevés, leur langue et leur culture reléguaient celles des autochtones à une position annexe. Les officiers retraités de l'Armée rouge, par ailleurs, choisissaient volontiers les pays Baltes comme lieu de prédilection pour finir leurs jours. L'arrivée de ces immigrants soviétiques avait provoqué une modification considérable de la composition ethnique de l'Estonie et de la Lettonie. Les modalités d'arrivée de cette population, et la brutalité de la transformation en minorité dominée expliquèrent en grande partie leurs difficultés d'intégration actuelles.

En Estonie, lors du recensement de 1934, la population comprenait une majorité d'Estoniens (88 %) et une minorité russophone (8 %). Pendant la période soviétique, néanmoins, la politique d'immigration adoptée pour favoriser l'industrialisation et faciliter le contrôle politique de Moscou multiplia par 26 le nombre de la population non-estonienne (23 000 en 1945 et 602 000 en 1989). Dans l'intervalle, en outre, le nombre d'Estoniens de souche diminua largement (de 1 million en 1945 à 945 000 en 1989) en raison d'un faible taux de natalité, des ravages de la guerre et des déportations massives[2]. À partir de 1992, les allogènes russophones commencèrent à espérer une meilleure représentativité de leurs intérêts au sein de l'État en misant sur la reconnaissance par l'État estonien d'une citoyenneté égale à celle des Estoniens de « souche ». Néanmoins, à mesure de l'évolution de la classe politique du pays vers un « ethno-nationalisme », leur amertume fut à la hauteur de leur espérance lorsque peu de temps avant l'indépendance du pays, les responsables du Front populaire estonien avaient laissé entendre que l'État en gestation serait commun à tous les résidents et

[1] Henry Bogdan, *Histoire des peuples de l'ex-URSS,* Paris, Perrin, 1993, p. 331.

[2] Gabriel Munuera, *La prévention des conflits en Europe* : *expériences récentes*, Paris, Cahiers de Chaillot n°15/16, Institut d'Étude de Sécurité, juin 1994, p. 28.

que ceux-ci seraient considérés comme des citoyens à part entière[1]. Si une partie des allogènes russophones préféra rentrer en Russie, la plupart décidèrent de rester[2].

D'après le recensement effectué en 2000, sur les 1 372 071 habitants dénombrés, on pouvait compter 1 095 743 personnes assurant avoir la citoyenneté estonienne, 170 349 déclaraient ne pas savoir quelle était la leur, 86 067 affirmaient être de nationalité russe et le reliquat disant être de nationalité ukrainienne, biélorusse, lettone, lituanienne ou finlandaise[3]. Par ailleurs, pour permettre aux « personnes de citoyenneté indéterminée » (selon la terminologie officielle estonienne) de voyager, l'État estonien leur délivra un document de voyage, dit « passeport d'apatride » ou « passeport gris » ; en 2003, on en comptait un peu plus de 163 000. Ces apatrides ne pouvaient remplir l'intégralité des conditions requises pour obtenir la citoyenneté estonienne.

La situation en Lettonie était *mutatis mutandis* semblable à celle de l'Estonie. Alors que le recensement de 1925 mettait déjà en évidence une forte présence d'allogènes, cette tendance se développa peu de temps avant la Deuxième Guerre mondiale pour aller crescendo, comme en Estonie, après 1945. En 1992, sur une population totale de 2,65 millions d'habitants, il y avait 1,39 millions de Lettons et 902 000 allogènes russophones[4]. Dans les dix plus grandes villes lettones, y compris Riga, ces derniers représentaient près de la moitié de la population[5].

La Lituanie, contrairement aux deux autres États, offrait dans la décennie 1990 une structure ethnique assez semblable à celle de l'avant-guerre. La communauté russophone se divisait en deux groupes de taille sensiblement égale : la première, ancienne et intégrée, qui n'avait pas de difficultés particulières tandis que la seconde, arrivée plus récemment demeurait plutôt marginale[6]. Les mesures d'intégration concernaient surtout la minorité

---

1 Yves Plasseraud, *Les États baltiques. Des sociétés gigognes*, *op. cit.,* pp. 238-239.

2 Voir Marika Kirch/Aksel Kirch, « Estonia : New Identity Architecture », *Security Dialogue*, vol. 6, n°4, 1995, pp. 439-447.

3 Chiffres apportés par Detelina Tocheva, « Êtes-vous Russe ou Estonien ? Ethnicité et transformation sociale dans l'Estonie contemporaine », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 35, n°3, 2004, p. 69.

4 Le reste se composant de Biélorusses (117 000), d'Ukrainiens (89 000), de Polonais (60 000) et de Lituaniens (34 000).

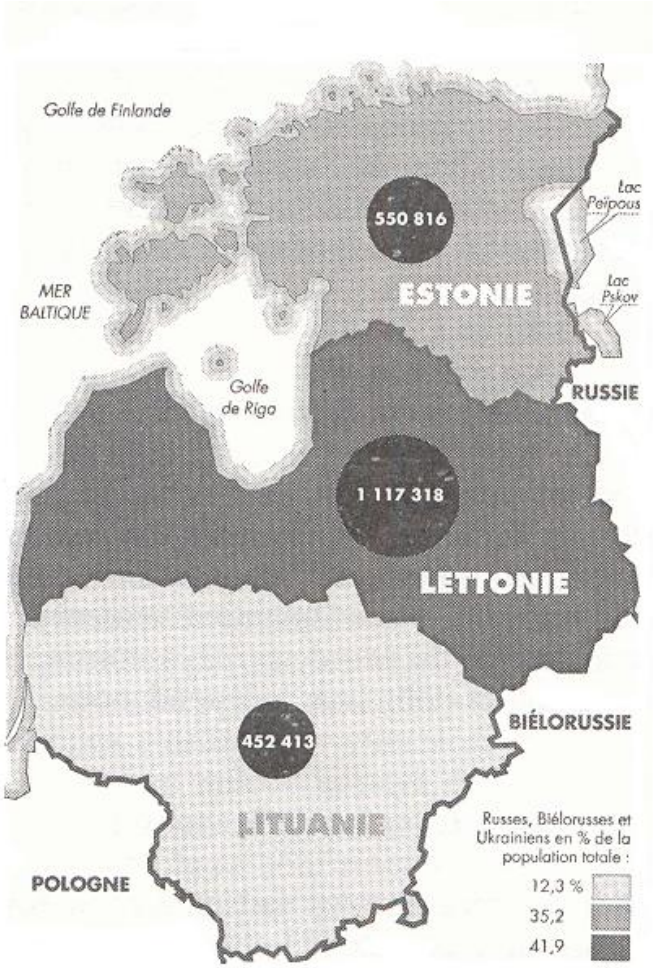
5 Yves Plasseraud, *Les pays Baltes*, *op. cit.,* p. 28.

6 Les Polonais, concentrés dans l'est du pays où ils forment jusqu'à 95 % de la population, sont dans l'ensemble socialement bien insérés. Les Biélorusses sont plus ou moins bien assimilés. Même si, de temps à autre, Minsk se plaint auprès de Vilnius du sort réservé aux minorités biélorusses, les relations entre les deux pays sont assez bonnes.

polonaise – 7 % de la population –, particulièrement bien organisée[1]. La raison pour laquelle la situation politico-démographique de la Lituanie était différente de celle de ses deux voisines baltes tenait surtout au fait que contrairement à l'Estonie et à la Lettonie, elle était déjà, avant la Deuxième Guerre mondiale, relativement industrialisée et donc ne nécessitait pas l'accueil d'ouvriers immigrés. On prétend, en outre, que Staline avait davantage confiance dans la direction communiste lituanienne que celle de Tallinn et de Riga.

Encadré n°13

Populations allogènes dans les États baltes (1989)



source : Inspirée de la carte tirée de l'ouvrage d'Anne de Tinguy, *La grande migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris, Plon, 2004, p. 452.

[1] Lors des législatives de 1992, l'Union des Polonais avait obtenu deux sièges au Parlement, avec 3 % des voix. Ce sont d'ailleurs les Polonais, et non les Russes, qui avaient menacé les indépendantistes lituaniens, en 1990, de faire de Vilnius une région autonome rattachée à l'URSS au cas où la RSS de Lituanie devait faire sécession.

Il importe de noter, enfin, que les allogènes russophones oscillent entre deux démarches : s'ils ont le sentiment d'être étrangers à la nation du pays dans lequel ils habitent (même s'ils se sentent « chez eux »), cela ne signifie pas pour autant qu'ils ressentent une affinité avec la communauté de la Russie. Ainsi, en 1988, une étude sociologique menée en Estonie montrait que 50 % des allogènes russophones de Tallinn voyait en l'URSS leur patrie, 25% l'Estonie et seulement 7% la Russie[1]. D'après les sociologues Brian Silver et Mikk Titma qui, en 1993, avaient mené une enquête sur la question, il existait même de nombreux conflits d'identification avec les Russes de Russie[2]. Mark Cichock, de son côté, rapporte que deux études, l'une britannique menée en septembre 1993 et l'autre russe menée dès le début de l'année 1995, démontraient que les allogènes russophones d'Estonie ne se considéraient pas particulièrement maltraités[3].

Pourtant, autant en Estonie qu'en Lettonie, l'ethnicité est sans cesse réactivée au travers de la langue ; on est soit estonien ou letton soit russe[4], mais être russe est aussi un effet d'auto-identification et d'attribution dans le sens où les gens originaires des trois Russies, parce qu'ils parlent russe, se considérèrent et sont considérés comme appartenant au groupe ethnique des Russes d'Estonie ou de Lettonie. Ils héritent bien malgré eux de la différence faite, au temps de l'époque soviétique, entre nationalité et citoyenneté et constituent ainsi l'exemple encore concret de l'« *homo sovieticus* » moderne. Comme le note Anatol Lieven, la carence d'identité en a amené certains à se rattacher aux symboles du communisme, l'idéologie qui avait permis de faire la jonction entre nationalité et citoyenneté[5]. Ainsi, à Narva, on pouvait encore trouver une statue de Lénine « *non pas en raison d'une grand enthousiasme même parmi les autorités anciennement communistes, mais véritablement comme un signe ostentatoire d'opposition au gouvernement "nationaliste" de Tallinn* ». Paradoxalement, les allogènes rejettent l'idée qu'ils furent bénéficiaires du système soviétique et se voient davantage comme des victimes. Ils ne comprennent pas « *pourquoi les Baltes*

---

1 Vladimir Malachov, « Russia's Identity and Foreign Policy : Perceptions of the Baltic Region », *in* Pertti Joenniemi (dir.), *Neo-Nationalism or Regionality…, op. cit*., p. 161.

2 Brian Silver/Mikk Titma, « Support for an Independent Estonia », *International Journal of Sociology*, vol. 22, n°2, été 1996, pp. 3-24.

3 Mark A. Cichock, *op. cit.*, pp. 92-93.

4 Peu importe que l'on soit originaire de Russie, de Biélorussie ou d'Ukraine, dans les trois Russies on parle une langue très proche.

5 Le reportage diffusé sur *Arte*, diffusé le 4 mai 2005 et consacré à l'Estonie et à la Lettonie, montre très bien le désarroi identitaire dans lequel se retrouvent de nombreux allogènes russophones en Lettonie. Des adolescents russophones arborant ostentatoirement de nombreux signes démontrant leur attachement à l'URSS sont interviewés par un journaliste français. L'un d'entre eux note que « *mon pays c'est la Lettonie mais le pays où je suis né n'existe plus* ».

devraient les voir comme des exploiteurs privilégiés dans la mesure où leurs revenus et leurs niveaux de vie sont en moyenne plus bas que ceux des Baltes eux-mêmes »[1], d'autant plus que la majorité d'entre eux fut « forcée » de quitter leur Russie pour les républiques baltes dans l'objectif de reconstruire des pays ravagés par la guerre.

Si de nombreux allogènes russophones ne passent pas les tests linguistiques afin d'avoir la citoyenneté estonienne ou lettone, c'est notamment parce qu'ils trouvent au pire dégradant et au mieux inutile de passer un examen pour acquérir la citoyenneté d'un pays dans lequel ils sont nés et ont passé leur vie, mais surtout parce que l'écrasante majorité des allogènes russophones des deux pays n'ont pas les compétences linguistiques nécessaires et surtout la motivation pour apprendre une langue d'un pays dans lequel, en outre, pratiquement tout le monde est censé parler russe[2]. Dans certains cas, ils ne veulent pas car, par exemple, cela leur évite d'effectuer leur service national. Pour les hommes d'affaires, par ailleurs, il est souvent plus commode de ne pas être soumis à des obligations de visa lorsqu'ils veulent se livrer à des activités commerciales plus ou moins interlopes entre l'Estonie et la Russie, de même qu'entre la Lettonie et la Russie.

2) À la difficile recherche d'un statut légal pour les allogènes

Alors que le concept de nation, qui s'est instauré en Occident, reconnaît dans la *citoyenneté* l'unique définition légitime de l'appartenance nationale, dans les pays Baltes, et plus généralement à l'est de l'Europe, on continue à vouloir maintenir, par la force des lois et des institutions d'État, les barrières raciales, culturelles, linguistiques, religieuses et autres qui ne coïncident pas avec les frontières de l'État et même souvent à désirer la réalisation utopique de l'idéal inaccessible d'un État « ethniquement pur »[3]. La menace à la nation que représente l'agression ethnique allogène se retrouve même dans les différents Concepts de sécurité adoptés par les trois États. Parmi celles recensées dans le premier concept de sécurité nationale de Lituanie, on trouve ainsi « *les facteurs qui affaiblissent l'immunité de la nation et le sens de l'identité, la négligence envers les valeurs nationales, le déclin démographique*

---

1 Anatol Lieven, *The Baltic Revolution …, op. cit*., pp. 175-176.

2 Anatol Lieven rapporte d'ailleurs une boutade très à la mode dans les trois États au sujet des compétences linguistiques des russophones. Question : « *Au temps de l'époque soviétique, si vous connaissez quatre langues étrangères, qu'êtes-vous* ? ». Réponse : « *Un sioniste* ». Question : « *Et si vous en connaissez deux ?* ». Réponse : « *Un nationaliste* ». Question : « *Et si vous en connaissez une ?* [à savoir le russe]. Réponse : « *Un internationaliste* ». *Ibid.*, p. 186.

3 Anatoli Vichnievski, « Des populations aux destins démographiques contrastés », *in* Dominique Colas (dir.), *L'Europe post-communiste*, Paris, PUF, 2002, p. 395.

national, (...) la diffusion de pseudo-culture encourageant la violence, l'instigation de la haine ethnique »[1].

Pour la Lettonie et l'Estonie, et, dans une moindre mesure la Lituanie, la (re)constitution d'une identité nationale reposait, tout d'abord, sur l'établissement d'un Code de la nationalité. La loi sur la langue votée par le Soviet suprême d'Estonie en janvier 1989, considérant l'estonien comme la langue officielle de la République, fut la première de toute une série de mesures législatives qui « *ont, en fait, désavantagé la plupart des russophones* »[2]. Les premières mesures législatives adoptées par les deux pays indépendants s'avérèrent très strictes sur le mode d'acquisition de la nationalité estonienne et lettone. Une claire distinction était faite entre les minorités historiques et les russophones implantés après 1940. Ainsi, les autorités estoniennes et lettones distinguaient deux catégories : a) les minorités en tant que telles, composées de personnes résidant de longue date sur le territoire estonien et letton, c'est-à-dire présente avant l'annexion qui pouvaient avoir la nationalité estonienne et lettone et b) les « colonisateurs »[3], c'est-à-dire les immigrants soviétiques arrivés après 1940 dans le cadre de la politique de soviétisation. Il existait effectivement une présence de communautés russophones avant la Première Guerre mondiale. Ses membres, qui pour certains vivaient dans les États baltes depuis le XIX^{ème} siècle, avaient tous acquis, comme les autochtones, la nationalité estonienne et lettone. Le problème concernait les allogènes arrivés après 1940, considérés dans le meilleur des cas comme des « immigrants illégaux », et le plus souvent comme des « occupants »[4]. Or, ceux-ci, devenus des apatrides car n'optant ni pour la citoyenneté russe ni pour la citoyenneté locale, furent exclus *de facto* des premières élections législatives en Estonie (20 septembre 1992)[5] et en Lettonie (6 juin 1993). Aucun russophone

---

1 Republic of Lithuania, *Law on the Basics of National Security* 1997. (http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=39790&Condition2= - dernière consultation 2 novembre 2005).

2 Pendant la période soviétique, la langue russe avait pris la place de la langue estonienne dans de nombreux domaines. La loi sur la langue de 1989 donnait donc quatre ans aux fonctionnaires pour qu'ils acquièrent les connaissances de base de russe et d'estonien. Au moment de voter la loi, 74% des Estoniens ont déclaré avoir une bonne connaissance de la langue russe, alors que 37% des non-Estoniens se trouvaient dans la même situation pour la langue estonienne. Chiffres apportés par Raivo Vetik, « Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia », *Journal of Peace Research*, vol. 30, n°3, août 1993, p. 274.

3 L'Estonie parle de « *minorité historique* » et utilise la formule de « *nouveaux immigrants* [abusivement qualifiés de minorités] » ou « *personnes immigrées non-citoyennes* ».

4 Erlends Calabuig-Odins, « Les Russes de la Baltique : un levier politique pour la reconquête ? », *Hérodote*, n°72/73, 1er et 2ème trimestres 1994, p. 160.

5 Selon la réglementation votée le 26 février 1992, seuls les citoyens de l'Estonie d'avant-guerre ou leurs descendants directs ont un droit automatique à la citoyenneté. Une exception était faite pour ceux qui avaient demandé la citoyenneté estonienne auprès des comités de citoyens estoniens avant le 24 février 1990. Au début de 1992, 135 000 russophones seulement voyaient leur demande acceptée (sur 602 000 non-Estoniens vivant dans le pays en 1989). Les autres devaient demander la naturalisation, ce qui exigeait deux années de résidence, un serment de fidélité et un test linguistique. Néanmoins, comme la période de résidence commençait le 30 mars

ne fut élu aux élections au parlement estonien, tenues le 20 septembre 1992[1]. Entre temps, la nouvelle constitution de la République d'Estonie avait été acceptée par 90 % de l'électorat lors d'un référendum tenu le 28 juin 1992, auquel les non-ressortissants ne pouvaient pas participer. Lors du même référendum, par ailleurs, 53 % des électeurs rejetèrent une proposition supplémentaire permettant aux non-Estoniens ayant demandé la citoyenneté avant le 1er juin 1992 de participer aux élections de septembre. Le choix de faire la différence entre les immigrés pré et post-1940 s'avérait juridiquement cohérent dès lors que la nouvelle république se considérait comme l'héritière de celle d'avant 1940. Or, pour les allogènes, cette théorie, dite « restaurationiste », fut ressentie comme une trahison. Au moment de sa conception, comme le souligne Yves Plasseraud, ce système visait notamment à mettre en évidence le caractère illégal de l'occupation soviétique[2]. Les résidents non-estoniens devaient, dans cette optique, tout naturellement conserver la citoyenneté soviétique et étaient appelés à rentrer, à terme, dans leur patrie d'origine. Or, l'effondrement de l'URSS fin 1991 et le fait que la Russie, pourtant proclamée héritière de l'Union soviétique dans la plupart des domaines, ne conféra pas automatiquement la citoyenneté russe à tous les « concitoyens de l'étranger proche » compliquaient la situation. En pratique, l'URSS ayant disparu, le système alors en préparation (il s'agissait d'un décret d'application de la Loi de 1938) faisait des ex-Soviétiques non devenus estoniens des apatrides.

Le Parlement estonien, le 24 février 1992, adopta une loi sur la citoyenneté. Ce texte annulait le décret du Soviet Suprême de l'URSS du 7 septembre 1940, instaurant l'acquisition automatique de la citoyenneté soviétique et réintroduisit dans le droit estonien la loi sur la citoyenneté estonienne de 1938. Les personnes qui avaient la citoyenneté en 1940 et leurs descendants, ainsi que les personnes qui n'avaient pas la citoyenneté estonienne à cette date mais qui vivaient en Estonie depuis 1938 pouvaient acquérir sur demande et sans condition la citoyenneté estonienne. L'acquisition de la citoyenneté était conditionnelle pour toutes les personnes arrivées sur le territoire estonien après l'annexion soviétique. Le 21 juin 1993, il

---

1991, ceux qui demandaient la nationalité immédiatement ne pouvaient l'obtenir avant le 30 mars 1993 ; ils ne pouvaient donc pas participer aux élections générales de 1992.

[1] Aux élections de mars 1990 pour les 105 sièges du Soviet suprême, le Front populaire pour l'indépendance et le Congrès estonien avaient obtenu 49 sièges, les communistes progressistes de la Coalition pour une Estonie libre 29 sièges et les communistes pro-URSS 27 sièges. En septembre 1992, la plupart des sièges furent attribués à la coalition *Pro Patria* (*Isamaa*) soit 29 sièges, 17 au Parti *Maison de la sécurité* (*Kindel Kodu*) et 12 aux Modérés, mais aucun aux candidats russophones. Voir Dzintra Bungs, « Elections and Restoring Democracy in the Baltic States », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°38, 24 septembre 1993.

[2] Yves Plasseraud, « Estonie, Lettonie, la question des minorités », *Nouveaux mondes*, n°9, automne 1999, p. 108.

adopta une nouvelle législation sur le statut des étrangers : les russophones arrivés en Estonie depuis l'annexion avaient deux ans pour choisir la nationalité estonienne ou devenir de simples résidents étrangers. Dans ce deuxième cas, ils pourraient demander une carte de séjour, susceptible, néanmoins, de leur être refusée. Ce statut de résident ne pouvait pas, en outre, être demandé par les anciens officiers de l'Armée soviétique et leur famille, que la loi obligeait donc à quitter le pays. Au début du mois de juillet 1993, à la suite des multiples protestations de la communauté internationale quant à l'aspect discriminatoire de cette loi, le Parlement procéda à une révision. Le 8 juillet, il adopta une version modifiée de la législation. Trois cas de figures étaient prévus par cette loi : 1. Ces personnes pouvaient, volontairement, demander la citoyenneté estonienne. Elles recevaient alors de la loi sur la citoyenneté ; 2. Elles pouvaient également opter pour la citoyenneté d'un autre État. Dans ce cas, elles reçoivent des autorités estoniennes un permis de séjour d'une durée de deux ans (elles disposaient de ce délai pour demander éventuellement la citoyenneté estonienne) ; 3. Enfin, ces personnes pouvaient se trouver dans l'impossibilité d'acquérir la citoyenneté estonienne ou celle d'un autre État. Elles étaient apatrides et recevaient un passeport estonien d'étranger, valable pendant deux années. Toute personne n'ayant pas régularisé sa situation devait normalement quitter le territoire estonien[1].

Pour les allogènes russophones, cette législation avait un caractère entièrement discriminatoire. Ainsi, faisant écho à leurs doléances, le ministre russe des Affaires étrangères, Andrei Kosyrev, déclara que l'Estonie était « *montée d'un cran vers l'apartheid en déclarant étranger un tiers de sa population* »[2] et Vitali Churkin, vice-ministre des Affaires étrangères, affirma que l'Estonie, devenue une ethnocratie, avait pris la voie de la purification ethnique[3].

Dès la restauration de l'indépendance, les « nationalistes » lettons considérèrent, à l'instar de leurs voisins estoniens, que les populations russophones constituaient une menace pour l'identité et la sécurité nationales en raison de leur prépondérance numérique dans certaines régions qui faisait obstacle à la renaissance de la langue et de la culture lettones,

---

1 Ne seront pas acceptées les demandes d'acquisition de la citoyenneté estonienne émanant :
- du personnel militaire étranger en service actif ;
- des personnes qui ont été employées dans des organisations soviétiques de sécurité et de renseignement ;
- des personnes accusées de crimes ;
- des personnes ne disposant pas d'un revenu légal permanent.

2 Cité dans « Russie : le ton monte conte l'Estonie », *Le Monde*, 25 juin 1993.

3 Note n°62 dans Ann Sheehy, « The Estonian Law on Aliens », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°38, 24 septembre 1993.

mais aussi de la présence d'un nombre élevé d'anciens membres de l'Armée rouge et du KGB, facteur potentiel de déstabilisation. La composition ethnique du pays ayant été artificiellement modifiée par l'occupant, il importait donc maintenant de redresser la situation par une législation adéquate.

Le 15 octobre 1991, le parlement letton rétablissait la loi sur la citoyenneté du 23 août 1919, annulée du fait de l'occupation soviétique. Ce texte visait à rétablir les droits légaux des citoyens lettons, c'est-à-dire à éliminer les effets de l'acquisition automatique de la citoyenneté soviétique instaurée par un décret du Soviet Suprême de l'URSS du 7 septembre 1940. Aux termes de ce texte, la citoyenneté était attribuable de manière automatique exclusivement aux personnes qui l'avaient possédée au 17 juin 1940 et à leurs descendants. Pour les autres (quelque 700 000 personnes), il restait l'option de la naturalisation sous des conditions strictes : un minimum de 16 ans de résidence continue, la maîtrise conversationnelle de la langue lettone, la connaissance des principes de base de la Constitution, la renonciation à la nationalité antérieure et la prestation d'un serment de loyauté à la République[1]. Le 19 mars 1992, une loi garantissant les droits égaux « à toutes les nationalités et tous les groupes ethniques », votée par le Conseil suprême de Lettonie, reconnaissait aux résidents permanents le droit au travail et au salaire égal mais maintenait, en même temps, des aspects manifestement discriminatoires ; déjà privés de droit de vote, les allogènes russophones étaient exclus du processus de privatisation et pouvaient difficilement trouver du travail sans manier la langue lettone. En juillet 1994, mars et avril 1995 plusieurs amendements allant dans le sens des recommandations du Haut Commissaire pour les Minorités Nationales (HCMN) et de la mission de longue durée de l'OSCE[2] furent adoptés. Le pays, en effet, avait

---

[1] Romain Yakemtchouk, « L'Union européenne et la protection des minorités nationales en Lettonie et en Estonie », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne,* n°476, mars 2004, p. 161.

[2] Comme nous le verrons plus loin, il avait été décidé dans le cadre de la CSCE, puis de l'OSCE, d'installer en Estonie et en Lettonie une Mission de longue durée. Le mécanisme de la Conférence sur la Dimension humaine (CDH) ou Document de Moscou part du principe que pour prévenir des conflits, notamment ceux relatifs à des questions de nationalité et de minorité, il est nécessaire de disposer de moyens d'investigation et d'action. Le Mécanisme de la Dimension Humaine permet l'envoi de missions d'experts dans un pays soupçonner de violer les principes de la CSCE. Son paragraphe 4 dispose ainsi que « *un État participant peut demander l'assistance d'une mission de la CSCE constituée d'un nombre d'experts pouvant aller jusqu'à trois pour examiner ou contribuer à résoudre sur son territoire des questions relatives à la dimension humaine de la CSCE* ». Quant au Haut Commissaire pour les Minorités nationales (poste créé par le sommet d'Helsinki de juillet 1992), sa mission est de recueillir des informations sur les minorités nationales, d'évaluer le rôle des parties, la nature des tensions et des événements, ainsi que leurs conséquences éventuelles. Il n'a pas, néanmoins, le pouvoir de recueillir les plaintes des minorités. Si après ses diverses visites, il estime qu'il y a un risque de conflit potentiel, il déclenche la procédure d'alerte rapide. L'accent est ici mis sur la diplomatie préventive où le HCMN prend les devants. Sa création a pour objectif de faire « *face aux tensions liées à des problèmes de minorité nationale risquant de dégénérer en un conflit dans la zone CSCE, menaçant la paix, la stabilité ou les*

dû « retoucher » sa législation jugée beaucoup trop sévère. Effectivement, le 25 novembre 1993, était adoptée une loi sur la citoyenneté incluant des paramètres très rigoureux qui marginalisaient les quelque 700 000 allogènes et visait, dans la logique des populations russophones, à transformer la Lettonie en un État monoethnique, dans sa version du 25 novembre 1993, l'article 9 de la loi sur la citoyenneté affirmant que « *les quotas de naturalisation* (...) *tiennent compte de la situation démographique et économique du pays, afin d'assurer le développement de la Lettonie en tant qu'État d'une seule nation* ». La disposition des quotas fut très critiquée dans la mesure où le principe d'égalité devant la loi ne pouvait être respecté, puisque certains dossiers pouvaient être refusés au motif que le quota aurait été atteint. Dans sa nouvelle version (22 juillet 1994), la loi lettone sur la citoyenneté supprimait le régime des quotas et réduit l'exigence de résidence (comme suggéré par l'ONU et le HCMN) à cinq ans. Elle plaçait, cependant, la barre plus haut en matière de connaissances linguistiques car elle exigeait des requérants à la naturalisation de prouver (dans le cadre d'un examen) leur aptitude à comprendre parfaitement la langue lettonne au niveau officiel comme à celui de la vie quotidienne, « *à s'exprimer avec facilité, ainsi qu'à soutenir une conversation et à répondre à des questions concernant des thèmes de la vie de tous les jours, à lire et comprendre n'importe quel texte de caractère quotidien, y compris les lois et règlements et autres instructions touchant à la vie quotidienne* » et, même, à être « *capable de faire une rédaction sur un thème emprunté à la vie de tous les jours* ». Si la loi adoptée en 1994, par ailleurs, ne retenait plus l'idée de quotas annuels de naturalisation, elle fixait cependant au processus d'examen des demandes de naturalisation des contraintes, temporelles ayant pour effet d'étaler le processus sur une certaine période (1996-2003) en fonction de priorités liées à l'âge et au lieu de naissance des requérants.

Pour Moscou, la loi sur la citoyenneté faisait fi d'une grande partie des recommandations formulées par l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'UE. Elle visait à « *légitimer l'idée de la création d'un État letton monoethnique* (…) *ouvertement et violemment discriminatoire* ». La Russie ne se borna pas à réaffirmer que la seule solution équitable au problème était d'accorder automatiquement la citoyenneté lettone à tous les russophones ayant décidé de résider en permanence dans le pays. Elle émit ainsi des déclarations au ton menaçant. Estimant que la Lettonie venait de détruire les résultats positifs liés au règlement du retrait des troupes russes, le Président Eltsine affirma ainsi que « *Moscou*

---

relations entre les États participants ». Voir Max van der Stoel, « Prévenir les conflits et consolider la paix : des défis pour la CSCE », *Revue de l'OTAN,* vol. 42, n°4, avril 1994, pp. 7-12.

ne saurait tolérer que dans un pays voisin, des centaines de milliers de personnes de souche russe soient placées dans une situation humiliante » et que la Russie était prête « *à défendre et protéger* » toutes les personnes de souche russe de Lettonie ou d'ailleurs.

Autant les autorités lettones cherchaient à limiter l'afflux des candidats à la naturalisation, autant les allogènes russophones, tout comme ceux d'Estonie, répugnaient à passer des examens jugés humiliants. Les autorités lettones, en outre, avaient maintenu une série de restrictions dans le monde professionnel touchant les non-citoyens (avocats, pharmaciens, pompiers, etc.) qui ne pouvaient, par ailleurs, devenir propriétaires et se servir de la langue russe dans les tribunaux à la seule condition que toutes les parties soient d'accord. En 1995, une nouvelle législation sur l'éducation imposait à leurs écoles d'accroître l'enseignement du letton. La même année alors que l'Estonie autorisait les non citoyens à voter pour les élections locales, les Lettons refusèrent de leur accorder un droit identique[1].

À mesure des perspectives d'adhésion à l'UE, l'Estonie et la Lettonie assouplissant leur législation, la Russie disposait d'un levier politique de plus en plus limité pour stigmatiser les deux pays. Dans l'Agenda 2000, la Commission était même convaincue que « *l'Estonie présente les caractéristiques d'une démocratie dotée d'institutions stables, garantissant l'État de droit et les droits de l'Homme* » tout en notant que le pays doit prendre « *des mesures pour accélérer les procédures de naturalisation, afin de permettre aux non-citoyens russophones de mieux s'intégrer dans la société estonienne* ». En ce qui concernait la Lettonie, ses conclusions étaient identiques mais la Commission notait que le pays « *devait poursuivre ses efforts pour assurer une égalité de traitement étendue aux étrangers et aux minorités, notamment en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles et la participation au processus démocratique* ». Souhaitant répondre à l'UE et prenant conscience que l'exploitation faite par les Russes de sa législation était un atout important dans leur tactique de diffamation, dans un contexte, en outre, où l'image de la Lettonie souffrait d'un discrédit international[2], Riga décida de soumettre au référendum un amendement à la

---

[1] Voir Inese Birzniece, « The Political System of Latvia », *in* Georg Klöcker (dir.), *Ten Years After the Baltic States re-entered the International Stage*, Baden-Baden, Schriften des Zentrum für Europäische Integrationforschung, Center for European Integration Studies, ZEI, 2001, pp. 62-66.

[2] Le 3 mars 1998, une manifestation de retraités de l'Armée rouge organisée à Riga pour protester contre la discrimination dont ils s'estimaient victimes par le gouvernement et contre leurs conditions sociales précaires fut dispersée *manu militari* par les forces de l'ordre lettones. Cette crise fut, par ailleurs, aggravée quelques jours plus tard par la tenue à Riga d'une réunion de vétérans d'une légion SS lettone venus fleurir le monument de l'indépendance en compagnie d'une délégation de SS allemands (voir p. 318). Le parallèle entre le traitement par les autorités lettones des deux manifestations et la présence dans la deuxième de député d'extrême droite du

législation sur les étrangers : le système des quotas par âge serait supprimé, tandis que la citoyenneté était accordée automatiquement à tous les enfants apatrides nés en Lettonie après le 21 août 1991. L'examen linguistique, en outre, devait être « simplifié » pour les candidats âgés de plus de soixante-cinq ans, moins aptes que les jeunes à assimiler une nouvelle langue[1]. Le référendum, organisé en octobre 1998, et couplé aux élections législatives, fut approuvé à 53%. Au printemps 1999, une nouvelle procédure parlementaire portant sur la loi sur la Langue fut engagée en Estonie et en Lettonie, pour rendre la langue du pays obligatoire pour être éligible (Estonie) ou pour l'accès à certains postes de responsabilité (Lettonie).

L'Estonie, après avoir « corrigé » sa législation à la lumière des conseils de l'OSCE et de l'UE, le pays obtint un satisfecit, en juin 2000, de la Commission. Vue de Russie, néanmoins, la législation estonienne faisant de la maîtrise de la langue nationale la condition *sine qua non* pour la vie de tous les jours reléguait les russophones en citoyens de seconde zone[2], dans un contexte, en outre, où le refus de l'Estonie de considérer la filiation entre l'Église orthodoxe et le Patriarcat de Moscou[3] était perçu comme un moyen pour relâcher le lien avec les allogènes (la plupart orthodoxes) et la religion dominante en Russie.

La loi lettone, adoptée le 9 décembre 1999, fut analysée dans des termes jugés « *essentiellement en conformité* » avec les normes internationales par le HCMN. La nouvelle version de la loi, adoptée le 31 août 2000, prit davantage en compte ses recommandations. En

---

parlement letton suscita en Russie une intense campagne de la part des médias et des responsables politiques dénonçant la dérive fasciste du gouvernement de Riga. Une bombe alla même jusqu'à exploser, le 6 avril, devant l'ambassade russe à Riga, accroissant le regain de tension entre la Russie et la Lettonie.

[1] Antoine Jacob, « La Lettonie vote sur l'intégration de ses 650 000 russophones », *Le Monde*, 3 octobre 1998.

[2] Viacheslav Elagin, « A Difficult Road from Tallinn to Moscow », *op. cit.,* p. 153.

[3] En 1945, avec la soviétisation de l'Estonie, l'Église orthodoxe estonienne fut placée sous la tutelle du patriarcat de Moscou et vit ses biens nationalisés. Ses responsables furent poursuivis par les autorités soviétiques et certains quittèrent l'URSS. Parmi eux, le métropolite Alexandre, qui se rendit en Suède et y fonda le Synode de l'Église apostolique estonienne, placé sous la juridiction de la Métropole de Suède, qui, elle, dépendait du patriarcat de Constantinople. Selon la constitution estonienne, il ne peut exister qu'une seule Église orthodoxe dans le pays, et c'est à elle que sera rendu l'ensemble des biens confisqués, ce qui représente des richesses considérables (des bâtiments et de l'argent déposé sur des comptes bancaires gelés depuis des décennies). La dimension spirituelle du conflit était bien secondaire par rapport à sa dimension pécuniaire. En 1994, le gouvernement estonien reconnaissait l'Église exilée comme l'Église officielle du pays. Cette décision provoqua la réaction immédiate du patriarche de Moscou, Alexis, originaire d'Estonie et qui, pendant l'occupation soviétique, fut pendant vingt-cinq ans métropolite de Tallinn. En décembre 1994, Boris Eltsine lui-même, lors de la conférence de la CSCE, reprocha au gouvernement estonien de s'immiscer dans les affaires ecclésiastiques... de la Russie. Cette lutte d'influence ne relevait pas uniquement du registre des différends spirituels puisque les enjeux furent surtout matériels car portant essentiellement sur le patrimoine immobilier. Ce ne fut qu'en mars 2003 que l'État estonien et l'Église orthodoxe du patriarcat de Moscou signèrent un accord pour légaliser l'utilisation des édifices religieux occupés par cette Église, tout en appartenant juridiquement à sa rivale ; l'État récupéra ces bâtiments et les louera à leur occupant pour une couronne symbolique par mois.

décembre 2001, la Commission européenne notait « *des initiatives importantes annoncées par la présidence lettone en vue d'un amendement à la législation électorale qui supprimerait les exigences linguistiques comme condition d'éligibilité aux élections législatives et locales* »[1], mais la sous-représentation des allogènes russophones restait, toutefois, encore incontestable, en témoigne le nombre très faible des représentants russophones dans les deux parlements et dans les conseils municipaux des deux capitales. D'ailleurs, plus d'une centaine de plaintes furent adressées à la Cour européenne des Droits de l'Homme pour les mesures discriminatoires liées aux exigences linguistiques des candidats[2].

3) La diplomatie de la CSCE/OSCE en faveur des allogènes russophones

Dès les premiers mois de son mandat, le HCMN, dont le mandat est de conseiller les États potentiellement instables car possédant des minorités, se rendit dans les trois États baltes afin d'apprécier l'exactitude des plaintes. Alors qu'en Lituanie, il reconnu que les relations interethniques n'étaient pas de nature problématique, en Estonie et en Lettonie, s'il ne releva pas des preuves flagrantes de persécution à l'égard des russophones, il souligna les problèmes de difficultés d'intégration[3]. Aux côtés du HCMN, les missions de longue durée et le Pacte de stabilité constituèrent les deux instruments de l'organisation viennoise qui lui permirent, par ses bons offices, de dépassionner la question des allogènes russophones dans les relations balto-russes.

a) Le rôle du Haut Commissaire pour les Minorités nationales

Après avoir effectué ses premières visites en janvier et en mars 1993, le HCMN envoya une lettre au président Lennart Meri pour lui proposer des mesures concernant l'intégration des non-Estoniens. Il suggéra, d'une part, de remanier dans un sens plus souple les législations linguistiques et sur la citoyenneté[4] et, d'autre part, la création d'un poste

---

1 Commission européenne, Bulletin 12. 2001, point 1.6.16. (http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/200112/p106016.htm - dernière consultation 13 octobre 2004).

2 Nils Muiznieks/Ilze Brands Kehris, « Minorities in Latvia », *in* Paul J. Kubicek (dir.), *op. cit*., pp. 48-50.

3 *Recommendations by the CSCE High Commissioner on National Minorities upon his visits to Estonia, Latvia and Lithuania*, Secretariat of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Prague, CSCE Communication n°124, Prague, 23 avril 1993. (http://www.osce.org/documents/hcnm/1993/04/2728_en.pdf – dernière consultation 22 février 2004).

4 Cette lettre soulignait la nécessité d'intégrer la population non estonienne grâce à « *une politique augmentant délibérément les chances d'acquérir la citoyenneté estonienne et de réduire le nombre de personnes apatrides résidant en permanence sur le territoire* [estonien] ». Le HCMN recommandait notamment l'octroi

d'*Ombudsman* ou de haut commissaire pour les minorités nationales afin de mieux informer les personnes concernées. Il intervint, de même, dans les procédures de délivrance des permis de séjour et la facilitation de l'octroi de documents de voyage pour les non-citoyens. Son action principale fut l'accès à la citoyenneté et à la promotion des programmes d'apprentissage de la langue estonienne[1].

Peu après l'admission de l'Estonie au Conseil de l'Europe en mai de la même année, le *Riigikogu* adopta certains textes législatifs qui élargirent durement encore le fossé avec les populations russophones ; il s'agissait de la Loi du 3 juin 1993 sur les élections aux organes de l'administration autonome locale et celle du 8 juillet sur le statut des étrangers. Alors que le premier texte permettait aux russophones (désormais non-citoyens) de voter, mais non de se porter candidats, le second texte provoqua un vif malaise car il faisait de la majorité des russophones des « expulsés en sursis »[2]. D'après le HCMN, si cette législation n'était pas réellement discriminatrice pour des immigrants futurs, il recommanda quand même à Tallinn de l'assouplir. La Loi sur les étrangers entra finalement en vigueur le 8 juillet 1993. Néanmoins, « *bien qu'assoupli par rapport à la première version, le texte n'en conservait pas moins la même philosophie de base* »[3].

Sur la base du rapport de l'équipe d'experts, le HCMN retourna en Estonie du 21 au 23 février 1994 où, après avoir rencontré les autorités nationales, il préconisa aux autorités d'assouplir la législation, notamment afin de faciliter les procédures de délivrance des permis de séjour ainsi que la liberté de séjour par l'octroi de documents de voyage. Il recommanda, en outre, aux autorités de promouvoir des programmes d'apprentissage de la langue estonienne afin de faciliter la naturalisation des non-citoyens[4]. Enfin, dans une lettre adressée

---

automatique de la nationalité estonienne aux enfants nés sur le territoire, l'application souple des lois concernant la langue et la création d'un Bureau de commissaire national pour les questions ethniques et linguistiques. Lettre disponible sur le site Internet de l'OSCE (http://www.osce.org/documents/hcnm/1993/07/2706_en.pdf – dernière consultation 22 février 2004).

1 Romain Yakemtchouk, « L'Union européenne et la protection des minorités nationales en Lettonie et en Estonie », *op. cit.*, p. 163.

2 Victor-Yves Ghébali note ainsi que la Loi faisait effectivement obligation aux russophones établis en Estonie depuis l'occupation soviétique de solliciter un permis de séjour et un permis de travail dans un délai d'un an, sous peine d'avoir à quitter le pays. Parmi les conditions nécessaires à l'octroi de ces permis figurait notamment celle d'un revenu licite régulier assurant au requérant des moyens de subsistance adéquats, condition difficile à remplir dans la région du Nord-est du pays alors décimée économiquement et socialement. Les allogènes russophones (qu'ils soient ou non candidats à la naturalisation) pouvaient craindre d'être expulsés. Victor-Yves Ghébali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996, op. cit*., p. 350.

3 *Ibid.,* p. 351.

4 Prague Office of the Secretariat of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Release of Document**,** *Recommendations on the question of the implementation of the Estonian Law on Aliens*, CSCE

au ministre estonien des Affaires étrangères, le HCMN attira l'attention des autorités sur l'ambiguïté du projet de loi sur la citoyenneté adopté en première lecture en novembre 1994. Celui-ci fixait, en effet, un délai de cinq ans de résidence avant d'obtenir la nationalité mais laissait dans l'ombre une éventuelle différence que les autorités compétentes pourraient faire valoir entre le permis de résidence temporaire, permanent ou le droit de résidence sans permis. Il suggérait que toute autorisation de résider légalement ne fût pas automatiquement liée à la durée des cinq ans. Il renouvela l'espoir que le niveau de connaissance de l'estonien nécessaire à l'acquisition de la nationalité se limitât à la possibilité de tenir une conversation courante et que les conditions fussent plus souples pour les personnes âgées ou invalides[1].

En Lettonie, son action fut *mutatis mutandis* similaire. Comme en Estonie, ce sont les conditions d'accès à la citoyenneté qui suscitèrent plus particulièrement les visites du Haut Commissaire, en Lettonie, de décembre 1993 à septembre 1994. Le projet de loi sur la citoyenneté organisait l'octroi des naturalisations par un système de quotas annuels. C'est ce système que, le 10 décembre 1993, le HCMN recommanda de repenser[2] ; il proposa de ne plus raisonner en termes de quotas mais instaurer un système graduel de naturalisation, ce qui accroîtrait la chance des non-citoyens d'obtenir la citoyenneté. La législation adoptée en juillet 1994 fut modifiée conformément à ces recommandations dans un contexte où, sur pression de la communauté internationale (et même des États-Unis), la Lettonie avait dû faire marche arrière en supprimant le système controversé des quotas.

En janvier 1996, après sa visite à Riga, le HCMN s'adressa au ministre des Affaires étrangères pour lui recommander d'assouplir les critères de naturalisation. Il relevait, tout d'abord, l'existence de nombreuses barrières à surmonter par les candidats pour l'acquisition de la citoyenneté et dont l'impact s'avérait ouvertement dissuasif (frais pour acquérir la connaissance de la langue lettone, taxes prélevées lors de l'acquisition de la citoyenneté, nombre excessif de documents administratifs à fournir et exigence très lourde en matière de

---

Communication n°20, Prague, 14 juin 1994. (http://www.osce.org/documents/hcnm/1994/06/2707_en.pdf – dernière consultation 22 février 2004).

[1] Vincent Ramelot/Éric Remacle, *L'OSCE et les conflits en Europe*, Bruxelles, Les dossiers du GRIP, 1995, p. 58.

[2] CSCE Secretariat Department for Conference Services, *Recommendations by the CSCE High Commissioner on National Minorities about the Latvian Draft Citizenship Law*, CSCE Communication n°8, Vienne, 31 janvier 1994. (http://www.osce.org/documents/hcnm/1994/01/2729_en.pdf – dernière consultation, 22 février 2004).

connaissance linguistique et de l'histoire du pays). Il recommanda de libéraliser et d'assouplir cette législation dans un sens plus favorable aux candidats[1].

b) Les missions de longue durée à Tallinn et à Riga

L'Estonie et la Lettonie décidèrent de couper l'herbe sous le pied des Russes en prenant l'initiative de soumettre leurs législations contestées à un examen de l'ONU et de la CSCE. En septembre 1992, une mission d'experts de l'ONU, diligentée par Riga, fut chargée d'enquêter sur les allégations russes de violations des droits de l'homme sur son territoire. L'Estonie, parallèlement, demanda à la CSCE de se rendre sur place, au titre du Mécanisme de Moscou sur la dimension humaine aux fins de l'examen de la compatibilité de sa législation avec les normes internationales. Puis, tout comme la Lettonie, elle accueillit, en octobre, une mission de l'ONU. La mission onusienne envoyée en Lettonie estima que, dans ce pays, aucune violation flagrante et systématique des droits de l'homme n'était dénoncée (des cas individuels de violation signalés avaient été limités et non liés à une politique discriminatoire) mais que quelques réglementations et pratiques administratives semblaient révéler une discrimination à l'égard de certains éléments de la population et engendrent un climat non favorable à des relations interethniques harmonieuses[2]. La mission onusienne envoyée en Estonie, quant à elle, déclara qu'elle n'avait relevé « *aucune preuve de discrimination fondée sur l'origine ethnique ou la religion, mais que les communautés russophones envisageaient l'avenir avec inquiétude et que certains membres de la communauté estonienne désiraient revenir à la situation d'avant 1940, sans tenir compte du fait qu'implantés en Estonie depuis deux générations, les résidents de souche étrangère s'étaient accoutumés à vivre dans ce pays et le considéraient comme le leur* »[3]. Elle signalait aussi que la Constitution estonienne et la législation sur les minorités étaient compatibles avec les principes généraux des instruments relatifs aux droits de l'Homme, mais que l'application pratique des lois en question pouvait faire problème.

---

1 OSCE High Commissioner on National Minorities, *Letter to Mr. V. Birkavs Minister for Foreign Affairs of the Republic of Latvia*, 24 avril 1996 REF. HC/5/96 (http://www.osce.org/documents/hcnm/1996/04/2730_en.pdf – dernière consultation 22 février 2004).

2 Rapport du Secrétaire général, *Situation des droits de l'homme en Estonie et en Lettonie*, Quarante-huitième session, Point 115 de l'ordre du jour, (http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/567/61/PDF/N9356761.pdf?OpenElement – dernière consultation 13 novembre 2004).

3 *Ibid.*

Ne se satisfaisant pas des conclusions des experts de l'ONU, la Russie continua à accuser les deux capitales de discriminations envers les russophones (pour Moscou, « *la Lettonie et l'Estonie, procédaient à un nettoyage ethnique en douceur* » et à des « *déportations* » au mépris des recommandations des organisations internationales) et demanda que cette question soit portée à l'Assemblée générale des Nations unies. Cette dernière adopta une résolution qui prenait en compte les demandes russes. Le texte, en effet notait « *l'existence de certains problèmes qui touchent d'importants groupes de population d'Estonie et de Lettonie* » et recommanda aux États intéressés de régler bilatéralement, sur la base des normes de droit international généralement acceptées dans le domaine des droits de l'homme, « *les préoccupations que suscite la situation de la population de langue russe* »[1]. La Russie, de nouveau, demanda que la question reste à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations unies. Une deuxième résolution au contenu lapidaire fut adoptée : il y était simplement précisé que l'on constatait encore « *l'existence de questions non résolues qui concerne d'importants groupes de population d'origine ethnique différente* » et l'on priait « *le Secrétaire général de tenir les États Membres informés de la situation des droits de l'homme en Estonie et en Lettonie et d'examiner cette question à l'une de ses sessions ultérieures* »[2].

Les relations entre la Russie, d'une part, et la Lettonie et l'Estonie, d'autre part, devenant de plus en plus acrimonieuses, l'OSCE décidait, sur demande de Riga et de Tallinn, d'instituer une mission de longue durée, dont l'objectif était de prévenir toute dégradation de la situation.

Installée dès décembre 1992, la Mission de l'OSCE devint opérationnelle en Estonie le 15 février 1993. En tant qu'instrument de diplomatie préventive, elle exerçait trois grandes fonctions : information, bons offices/médiation et appui aux structures démocratiques. À Tallinn, son mandat était de « *promouvoir l'intégration et la compréhension mutuelle entre les communautés en Estonie* »[3]. L'OSCE avait un représentant au sein de la Commission

---

1 AG des Nations unies, *Situation des droits de l'Homme en Estonie et en Lettonie*, A/RES/47/115 du 16 décembre 1992. (http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/243/01/IMG/N9324301.pdf?OpenElement – dernière consultation 13 novembre 2004).

2 AG des Nations unies, *Situation des droits de l'Homme en Estonie et en* Lettonie, A/RES/48/155 du 20 décembre 1993, (http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/120/10/PDF/N9412010.pdf?OpenElement– dernière consultation 13 novembre 2004).

3 Cela consiste notamment à établir et maintenir des contacts entre les autorités nationales et locales compétentes, en particulier sur les questions relatives à la citoyenneté, aux migrations, à l'utilisation des langues, aux services sociaux et à l'emploi ; établir et maintenir des contacts entre les ONG et les autres organisations, comme les partis politiques et les syndicats ; contribuer aux efforts des autorités nationales et locales estoniennes pour recréer une société civile, notamment à travers la promotion des mécanismes locaux visant à faciliter le

gouvernementale estonienne, chargée d'émettre son avis sur les questions relatives à la délivrance des permis de séjour aux retraités militaires.

À Riga, la Mission de longue durée de l'OSCE fut créée à la demande des autorités lettones[1] et mise en place le 19 novembre 1993. Son activité principale fut la collecte et le traitement systématique des informations sur les problèmes de nationalité (en 1996, plus de mille dossiers traités). Elle suivit le processus d'élaboration de la loi sur la nationalité et émit, conjointement avec le HCMN, ses recommandations qui, pour la plupart, furent suivies par les autorités.

Bien qu'on n'ait constaté aucune violation sérieuse des droits de l'homme dans les deux pays, on justifiait la pérennisation des deux Missions au motif de l'existence de nombreux russophones à la recherche d'un statut légal décent[2]. En Estonie, le Président Lennart Meri proposa carrément la transformation de la Mission en un centre de recherche, chapeauté par l'université de Tartu. La Mission n'avait, de toutes façons, plus lieu d'être, l'Estonie étant venue à bout des normes européennes[3]. Selon Toomas Hendrik Ilves, le maintien de la Mission nuisait à la réputation de l'Estonie et entravait la pleine jouissance de la souveraineté du pays[4]. À partir de l'expérience de la Bosnie et du Kosovo, il soulignait : « *l'OSCE n'est pas notre priorité puisque cette organisation ne nous offre pas la sécurité dont nous avons besoin. L'OSCE n'est pas cette organisation qui viendrait à notre aide si quelque chose de dramatique devait advenir* »[5].

Les missions, en dépit d'une taille plutôt modeste (6 membres en Estonie et 4 en Lettonie) et un budget plutôt restreint, ont, néanmoins, permis d'assainir les relations entre, d'une part, l'Estonie et la Lettonie, et, d'autre part, la Russie et de dédramatiser des relations

---

dialogue et la compréhension ; (en raison de la durée limitée du mandat de la mission), étudier les possibilités de transférer ses responsabilités à des institutions ou organisations représentant la population.

1 Son mandat était le suivant : traiter des questions relatives à la citoyenneté et des autres problèmes connexes ; être à la disposition des autorités lettonnes pour fournir une assistance ou des conseils sur ces questions ; fournir des informations et une assistance aux institutions, organisations et individus dans le but de renforcer le dialogue sur ces questions ; rassembler les informations relatives au respect, dans le pays, des principes, des normes et des engagements de l'OSCE.

2 « OSCE will stay », *The Baltic Times*, 8-14 décembre 1995.

3 Toomas Mattson, « President Meri tahab muuta OSCE Eesti Missiooni Teaduskeskuseks » [Le Président Meri veut transformer la mission estonienne de l'OSCE en un centre de recherche], *Postimees*, 7 mai 1999.

4 Kai Kalamees, « Minister Ilves süüdistas OSCE-d tegevustuses » [Le Ministre Ilves accusait l'OSCE d'inaction], *Eesti Päevaleht,* 26 novembre 1999.

5 *Ibid.*

houleuses qui ne portaient pas, par ailleurs, uniquement sur la question du traitement des populations russophones. Ainsi, en Estonie, elle fut, non seulement, amenée à intervenir activement en faveur d'une plus grande flexibilité dans les différentes législations sur les élections locales mais apporta aussi sa médiation dans le litige ecclésiastique qui opposait les prétentions rivales de l'Église orthodoxe apostolique et de l'Église orthodoxe russe, la première dépendant du Patriarcat de Constantinople, et la seconde du Patriarcat de Moscou. La mission, en Lettonie, endossa principalement un rôle de médiateur et conseilla le gouvernement letton à l'occasion des diverses législations sur le statut légal des russophones.

La présidence autrichienne de l'OSCE, en octobre 2001, formula cinq conditions pour la fermeture de la mission : sur l'usage des langues russe et estonienne dans les sphères privée et publique (la sphère privée ne devant pas être réglementée), sur la suppression de l'obligation de connaître l'estonien pour être candidat aux élections municipales et législatives, sur la création d'un médiateur juridique, sur la poursuite du programme d'intégration des russophones et sur la révision des quotas d'immigration (le regroupement familial ne sera plus comptabilisé dans les quotas annuels). Le renoncement, le 21 novembre 2001, des autorités estoniennes aux conditions linguistiques posées jusqu'alors pour toute candidature à une élection leva donc le dernier obstacle au départ de la mission : le Conseil permanent de l'OSCE décida donc de ne pas renouveler son mandat au-delà du 31 décembre 2001.

Lors de la fermeture de la mission de l'OSCE à Riga et à Tallinn le 1er janvier 2002[1], Moscou protesta en soulignant que les deux missions étaient « *loin d'avoir rempli leurs mandats* »[2]. Pourtant, le chef de la mission de l'OSCE à Tallinn, Doris Hertrampf, se déclara satisfait de la situation dans le pays et assura que celui-ci remplissait toutes ses obligations internationales. Au même moment, son homologue en Lettonie, Peter Semneby arrivait à une conclusion identique[3].

---

1 Autant l'Estonie que la Lettonie avaient exigé que la fermeture de « sa » Mission coïncide avec celle de l'autre.

2 Cité par Romain Yakemtchouk, « L'Union européenne et la protection des minorités nationales en Lettonie et en Estonie », *op. cit.*, p. 167.

3 « OSCE Declares Complete Victory in Estonia and Latvia », *Fortnight in Review*, vol. 8, n°1, 4 janvier 2002. (http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=30&issue_id=2398&article_id=19503 – dernière consultation 20 décembre 2005).

c) Le Pacte de Stabilité

Lancée par le Premier ministre français Édouard Balladur lors de son discours d'investiture à l'Assemblée nationale en avril 1993, l'initiative d'un « Pacte pour la sécurité et la stabilité en Europe », fut endossée par les Européens, qui voulaient éviter un « nouveau conflit yougoslave », lors du Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993). Le Pacte de stabilité se présentait comme un exercice type de diplomatie préventive, privilégiant l'approche régionale, exigeant des participants de régler dans le respect du droit les problèmes qu'ils pouvaient avoir avec leurs voisins ou leurs minorités, et d'imaginer les mesures permettant d'améliorer en Europe les relations de coopération et de « bon voisinage ». La philosophie du projet Balladur était de faciliter l'adhésion des PECO acceptant de régler au préalable leurs problèmes bilatéraux de frontières et de minorités nationales[1]. Le Pacte, initialement, était conçu pour les États voisins, ainsi que pour les États européens non engagés dans un conflit armé. Or, le Conseil européen de décembre 1993 ajouta les trois États baltes à la liste des PECO, désormais qualifiés de « *pays principalement concernés par l'initiative* »[2]. Si le Pacte, véritable « code de bonne conduite », s'inscrivait comme une partie intégrante de la stratégie de pré-adhésion des postulants à l'entrée dans l'Union, il n'était, néanmoins, qu'un engagement politique et dépourvu, en tout état de cause, de caractère contraignant. L'autre caractéristique du Pacte était son caractère préventif dans la mesure où il cherchait à fonctionner « *comme une enceinte d'apprentissage à dialoguer entre l'Est et l'Ouest mais surtout à l'intérieur de l'Est lui-même* »[3].

La Conférence avait institué des tables rondes multilatérales destinées à encadrer les discussions bilatérales entre les pays concernés. La Conférence du lancement du Pacte, tenue à Paris les 26 et 27 mai 1994, décida d'établir deux tables rondes, dont l'une pour la région baltique qui regroupa, outre les pays Baltes, les pays nordiques, les États-Unis et, plus occasionnellement, la Russie. Il était alors question que les deux problèmes principaux l'un, celui du sort des allogènes russophones et l'autre, celui du retrait des troupes russes, allaient être soumis à la table ronde régionale sur les pays Baltes. En dépit des « incitations » évoquées, comme la possible contribution de l'UE à la construction de logements en Russie

1 Yves Michel Riols/Claire Tréan, « Le sommet de Bruxelles L'initiative des Douze sur la stabilité en Europe laisse sceptiques les pays de l'Est », *Le Monde*, 10 décembre 1993.

2 Victor-Yves Ghébali. « La question des minorités nationales à la lumière du Pacte de stabilité en Europe », *Le Trimestre du Monde*, 4ème trimestre 1994, p. 116.

3 Ionna Pouli-Pleros, *L'intégration des pays de l'Europe centrale et orientale dans une Europe en transition*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 172.

pour les militaires rapatriés[1], aucune des deux questions ne fut résolue dans le cadre du Pacte. Lancée en septembre 1994, elle n'apporta effectivement aucun changement majeur si ce n'est une reprise du dialogue entre les Baltes et les Russes, les derniers ayant manifesté leur désir que leurs relations avec les premiers ne soient pas canalisées par des tiers. Si la réunion fut facilitée par le départ du dernier soldat russe du territoire estonien et letton et l'adoption, quelques mois auparavant, d'une législation plus souple pour les populations russophones, la persistance des différends frontaliers firent obstacle à la conclusion d'un accord de bon voisinage[2]. Si les trois États, par ailleurs, convergeaient sur l'hypothèse que la seule solution aux problèmes de frontières et de minorités était à trouver dans une garantie de type OTAN, ils divergeaient manifestement sur l'utilité du plan Balladur, la Lituanie estimant qu'il ne comportait aucun aspect la concernant (elle consentit, néanmoins, à signer un traité avec la Pologne), la Lettonie suggérant la médiation de l'UE dans son contentieux frontalier avec l'Estonie[3] et cette dernière demandant à l'UE d'arbitrer dans celui qu'elle connaissait avec la Russie[4]. Force est de reconnaître, en outre, que les trois États baltes avaient tout fait pour faire admettre à l'UE qu'ils n'étaient pas des pays à problèmes et que la stabilité était liée certes au statut des frontières ou à celui des populations allogènes mais surtout à des facteurs économiques (succès de la transition vers l'économie de marché, intensité de la coopération régionale, réalité de la libre circulation des personnes, meilleur accès aux marchés occidentaux, etc.).

Des mesures d'accompagnement de projets présentés par les tables rondes, en accord avec l'objectif-clef du Pacte, et auxquelles il était fait référence dans la Déclaration finale, en outre, furent entièrement financées par l'UE. Pour la Baltique, il s'agissait, d'une part, d'améliorations apportées aux modalités de passage des frontières, de l'aménagement du port de Klaipeda (Lituanie) et de la formation linguistique, d'autre part, de projets Phare spécifiques de soutien au Pacte de stabilité.

---

1 Sophie Shihab, « La conférence de Paris sur la stabilité en Europe. Pays baltes : le poids de Moscou », *Le Monde*, 26 mai 1994.

2 Voir Yves-Michel Riols/Sophie Shihab, « La première journée de la Conférence de Paris. La Russie réserve un accueil mitigé au Pacte de stabilité en Europe », *Le Monde*, 28 mai 1994 et Marie Jego, « 52 pays réunis à Paris pour promouvoir la stabilité en Europe de l'Est ; la normalisation difficile des relations russo-baltes », *Le Monde*, 19 mars 1995.

3 En dehors du cadre de la table ronde pour la région baltique, l'Estonie, par exemple, a officialisé, dans le cadre du Pacte de stabilité, trois accords : avec le Danemark (protocole conjoint de coopération du 11 mars 1991), avec l'Allemagne (déclaration conjointe du 29 avril 1994) et avec la France (traité d'entente et de coopération du 26 janvier 1993).

4 Riina Ruth Kionka, *op. cit.*, p. 97.

En somme, pour les États baltes, le Pacte s'avéra d'un intérêt très relatif bien qu'ils voyaient dans l'initiative du Pacte de stabilité un nouveau forum attentif à leurs problèmes avec Moscou et, surtout, le moyen d'être enfin traités à égalité avec les PECO.

B) Les contestations territoriales : une géopolitique « restaurationiste » ?

À l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, en annexant les Républiques baltes, les Soviétiques avaient opéré quelques « corrections » de frontières, au détriment des républiques d'Estonie et de Lettonie (en faveur de celle de Russie) et au profit de la république de Lituanie (au « détriment » de la Pologne, de la Biélorussie et de l'Allemagne). En Estonie, une partie de la région de Narva fut rattachée à la Russie[1] ainsi qu'une petite poche dans le sud-est correspondant notamment à la région de Setumaa[2] tandis que la Lettonie se vit, de même, amputée d'une petite portion de son territoire, autour de la ville d'Abrene. Pour les Estoniens et les Lettons, les frontières avec la Russie étaient celles reconnues par les traités de Tartu et de Riga signés lors de la première indépendance en 1920[3]. L'attachement aux deux traités qui constituent l'unique document qui trace de façon exhaustive le tracé des frontières et dont la valeur légale est incontestable, se justifie en vertu de la politique de non-reconnaissance de l'annexion.

1) Aspects multilatéraux des différends frontaliers

La question du règlement des frontières faisait partie des moyens dont la Russie disposait pour contrecarrer la candidature des pays Baltes à l'OTAN, et par ricochet exercer un levier sur le sort des populations russophones[4]. L'un des aspects les plus importants du document du Kremlin, publié le 11 février 1997, texte relatif aux relations entre la Russie et

---

1 Moscou ôta à l'Estonie une large partie de la région de Petseri alors rattachée à l'oblast de Pskov tandis que la partie orientale de Narva devient une partie de l'Oblast de Leningrad. La ville de Jaanilinn passait sous souveraineté russe en 1954 pour prendre le nom d'Ivangorod. La Russie et l'Estonie ont notamment appuyé leur argumentaire territorial en s'appuyant sur le fait que dans les zones litigieuses, de part et d'autre des frontières, il y avait des populations russophones et estonophones. Ainsi, pour les Russes, les gardes-frontières estoniens harcèlent les citoyens russes au sud de Petseri tandis que pour les Estoniens, les miliciens russes auraient traversé la frontière aux alentours de Värksa pour agresser des villageois estoniens. Voir Douglas Herbert, « Russian Border Dispute Rekindled », *The Baltic Independent*, 4-10 mars 1994.

2 *Setumaa* est habitée par les *Setus*, peuple fenno-ougrien avec lequel les Estoniens reconnaissent une grande proximité culturelle et linguistique.

3 Les cartes géographiques et les billets de banque d'Estonie représentaient les frontières du pays en 1920.

4 Stephen J. Blank, *NATO Enlargement and the Baltic States : What can the Great Powers do* ?, *op. cit.,* p. 10.

les États baltes, fut la référence au « chantage » sur la question des frontières, la Russie espérant manifestement que sans règlement des questions frontalières les Baltes ne pourraient adhérer à l'OTAN[1]. Moscou recherchait ainsi à obtenir un droit de veto déguisé sur la politique balte de l'Ouest et sur la question de l'élargissement de l'OTAN[2]. L'UE comme l'OTAN, néanmoins, avaient souligné que la question des règlements des différends territoriaux n'était pas de nature à peser sur leur élargissement, pour 2002, aux trois États baltes.

Le fondement juridique des demandes baltes s'appuyait sur la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités dont l'article 52 stipulait qu'« *est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations unies* »[3]. L'Estonie et la Lettonie, toutefois, ont fait le deuil des territoires contestés, conscientes toutes deux qu'un hypothétique retour de ces régions peuplées principalement de Russes poserait davantage de problèmes qu'il n'en résoudrait dans la mesure où, dans les territoires contestés, ce sont les Russes qui sont largement les plus nombreux. Par ailleurs, comme le note Tuomas Forsberg, en termes géostratégiques, les revendications territoriales estoniennes et lettones étaient d'un intérêt quasi nul[4]. En fait, les réclamations de l'Estonie et de la Lettonie rentraient davantage dans une logique identitaire – elle-même en référence aux Traités de Tartu et de Riga – que dans un raisonnement stratégique. Pami Aalto parle de « *géopolitique restaurationiste* » pour décrire le lien ténu entre les revendications territoriales estoniennes et l'identité (expression que l'on pourrait aussi appliquer à la Lettonie) ; « *Les revendications de l'Estonie dans les années 1990 pour la restitution des territoires de l'Est de Narva et de Pechory (Petserimaa) en tant que forme extrême de la géopolitique restaurationiste reflétaient les problèmes de sécurité prédominants* »[5]. Les objectifs de l'Estonie et de la Lettonie furent donc probablement moins

---

1 L'*Étude sur l'élargissement de l'OTAN* stipule effectivement que : « *les États en proie à des querelles ethniques ou ayant des litiges territoriaux d'ordre externe, y compris des revendications irrédentistes, ou des litiges juridictionnels d'ordre interne, doivent s'employer à régler ces différends par des moyens pacifiques conformément aux principes de l'OSCE. Le règlement de tels différends serait un facteur entrant en ligne de compte dans la décision d'inviter un État à devenir membre de l'Alliance* ». Étude sur l'élargissement de l'OTAN, *op. cit.*

2 Graem P. Herd, « Letter on Baltic Security Policies », *Security Dialogue*, vol. 28, n°2, juin 1997, pp. 251-253.

3 Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (http://www.admin.ch/ch/f/rs/i1/0.111.fr.pdf – dernière consultation 17 mars 2006).

4 Tuomas Forsberg, « Comparison of the Annexed Territories », *in* Tuomas Forsberg (dir.), *Contested Territories. Border Disputes on the Edge of the Former Soviet Union*, Londres, Aldershot, 1995, p. 250.

5 Pami Aalto, « Beyond Restoration : The Construction of Post-Soviet Geopolitics in Estonia », *Cooperation and Conflict*, vol. 35, n°1, mars 2000, p. 67.

de récupérer les territoires « perdus » que de s'assurer que la Russie contemporaine allait enfin reconnaître que le traité de Tartu comme celui de Riga spécifiaient non seulement la délimitation des frontières mais aussi la reconnaissance « *pour toujours* » par Moscou de l'indépendance de l'Estonie et de la Lettonie. Pami Aalto note ainsi que cette géopolitique « restaurationiste » ne vise pas tant la restitution des territoires perdus que la démarcation de l'État estonien[1].

Dans la logique russe, par ailleurs, une révision des frontières aurait pour immédiate conséquence, non seulement, l'ouverture d'une boite de Pandore, les revendications territoriales d'autres pays voisins, se basant sur une « jurisprudence balte », pouvant être attisées, mais en plus, pourrait très bien être interprétée comme un signe de faiblesse à un moment où la Russie cherchait à retrouver sa puissance dans des termes territoriaux.

2) Aspects bilatéraux des différends frontaliers

Les contentieux les plus importants, ceux opposant, d'une part, l'Estonie et la Russie, et, d'autre part, la Lettonie et la Russie, reposaient sur une interprétation divergente de l'histoire. Alors que les Estoniens et les Lettons, fidèles aux principes de la « continuité de l'État », estimaient logiquement l'intermède soviétique comme une parenthèse qui s'était refermée lorsque leur pays était redevenu indépendant, Moscou considérait, pour sa part, que ces traités étaient devenus *de facto* surannés lorsqu'en 1940, l'Estonie et la Lettonie avaient « volontairement » rejoint l'URSS ; les pays Baltes sont des nouveaux États issus du démantèlement de l'Union soviétique. Elle ne reconnaît en conséquence que les frontières administratives re-dessinées par Staline entre les RSS et la Russie. Quant à la Lituanie, elle fit à nouveau figure d'exception dans le trio du fait de l'absence de frontières communes avec la partie continentale de la Fédération russe.

a) Les différends frontaliers entre la Russie et l'Estonie

L'Estonie, durant le printemps 1992, réclama le retour aux frontières telles que les établissait le traité de Tartu, qualifié par le Président Lennart Meri de « *certificat de naissance de l'Estonie* »[2]. La première manifestation concrète des revendications estoniennes remonte à

1 *Ibid*, p. 68.
2 « The Estonian-Russian Border. An up-date on current negotiations », *Estonia Today*, 24 août 1995.

juillet 1993, lorsque le gouvernement estonien exigea de la part de la Russie qu'elle retire ses gardes-frontières afin de les rétablir le long de la frontière délimitée par le traité de Tartu. Quant à la Russie, elle s'en tenait au traité signé par le Président de la Russie, Boris Eltsine et le Président du Parlement estonien, Arnold Rüütel, en 1991, accord qui, en faisant référence à l'Acte Final d'Helsinki, admettait implicitement le principe de l'intangibilité des frontières. Elle avança même des arguments d'ordre historiques (Moscou ne reconnaissait pas les concessions faites par les Bolcheviks dans les années 1920), ethniques (les « Russes ethniques » sont prédominants dans les territoires disputés) et stratégiques (la « frontière naturelle » passe entre les deux pays par le Lac Peipsi)[1]. En Estonie, on faisait savoir, en outre, que la renonciation aux territoires perdus était en contradiction avec l'article 122 de la Constitution qui stipule que « *La frontière de l'Estonie est déterminée par le traité de Paix de Tartu du 2 février 1920 et par d'autres traités portant frontières entre États* (...) *La ratification des traités portant modification des frontières estoniennes requiert une majorité de voix des deux tiers du parlement* ».

Durant la première moitié de la décennie 1990, les incidents le long de la frontière se multiplièrent. Indrek Jääts rapporte ainsi qu'en mai 1993 quelque mille quatre cent cyclistes estoniens, exigeant le retour de Petseri à l'Estonie, furent arrêtés à la frontière par les autorités russes. D'après un journal russe, ils voulaient mettre en place un panneau indicateur à la frontière établie par le traité de Tartu. En juin, la Russie construisit un nouveau centre de contrôle au passage de la frontière actuelle et le mois d'après, les députés russes approuvaient une ébauche de résolution appelant à renoncer au traité de Tartu de 1920. « *D'après l'hebdomadaire* The Baltic Independent*, un haut responsable du ministère des Affaires étrangères aurait affirmé que si la Russie annulait unilatéralement les traités, cela signifierait techniquement que l'Estonie était en guerre contre la Russie* »[2].

Au début de la décennie 1990, la question des frontières en Estonie n'était pourtant pas une priorité dans sa politique étrangère ; pour Tallinn, l'objectif premier était le retrait des forces militaires russes du territoire estonien. Or, il devenait de plus en plus évident que tous les aspects qui liaient le pays avec la Russie s'entrecroisaient. Ainsi, une crise éclata, en Estonie, durant l'été 1993, à l'occasion de la loi du 21 mai jugée discriminatoire par une

[1] Olga Zhuryari/Gintautas Surgailis/Juris Prikulis, « Echo of the Versailles Peace Treaty ? Border Problems of the Baltic Countries, 1920-1993 », *in* Pertti Joenniemi/Juris Prikulis (dir.), *op. cit.,* p. 118.

[2] Cité dans Indrek Jääts, « East of Narva and Petserimaa », *in* Tuomas Forsberg (dir.), *Contested Territories…, op. cit.* p. 197.

grande partie de la population russophone. En écho à cette nouvelle législation, les municipalités de Sillamäe et de Narva, régions majoritairement peuplées de russophones, annoncèrent leur intention d'organiser un référendum sur l'« autonomie territoriale nationale » de la région. Alors que pour les russophones, le cadre légal estonien trahissait le désir du gouvernement de les expulser, pour les Estoniens, ce référendum incarnait la volonté de sécession de la population russe, atteinte suprême à la souveraineté de l'État. La CSCE tenta de désamorcer la situation. Le HCMN obtint de Tallinn que « *même si le référendum prévu à Narva est considéré illégal, le gouvernement estonien n'utilisera pas la force pour l'empêcher* », tandis que, de leurs côtés, les présidents russes des conseils locaux de Narva et de Sillamaë s'engageaient à « *respecter entièrement la constitution et l'intégrité territoriale de l'Estonie* ». Le résultat du référendum, largement acquis à l'option de l'autonomie, démontrait surtout la volonté des russophones de Narva et de Sillamaë de « *montrer qu'on existe et pour que les autorités estoniennes, mais aussi internationales, se penchent sur notre sort* »[1]. Si le taux de participation fut plutôt faible[2], le soutien à l'autonomie fut effectivement écrasant (96% de « oui » à Narva et 61% à Sillamäe). Les résultats n'eurent pas de conséquences immédiates puisque la Cour suprême d'Estonie déclara logiquement quelques mois plus tard, le caractère illégal de la consultation référendaire.

Pour l'Estonie, l'attitude obstructive de la Russie sur la délimitation des frontières représentait un excellent moyen pour freiner, à défaut de la rendre impossible, l'adhésion des deux pays à l'OTAN et à l'UE. Le Président Boris Eltsine, par un décret du 21 juin 1994, ordonna une démarcation unilatérale des frontières au 31 décembre 1994[3], justifiant son action par la défense des intérêts économiques et politiques de la Russie et à l'établissement de conditions légales pour la défense des frontières étatiques, tout en réaffirmant, à l'occasion de l'inauguration d'un poste frontière dans la région de Petseri que le district de Petchora[4] « *est et sera russe* » et « *que la Russie ne cédera aucun centimètre carré de son territoire* »[5]. D'après le Président russe, la frontière devait constituer un « *bouclier sûr* » contre « *les*

---

1 David Smith, « Narva Region within the Estonian Republic : From Autonomism to Accommodation ? », *Regional & Federal Studies*, vol. 12, n°2, été 2002, pp. 229-231.

2 55 % des habitants de Narva et 61 % de ceux de Sillamaë s'étaient, en effet, rendus aux urnes. Si l'on en croit le Premier ministre Mart Laar, les résultats étaient falsifiés ; la participation aurait été en réalité inférieure à 50 %. Voir José Alain Fralon, « Estonie : la querelle sur le statut des russophones. Les résultats controversés d'un référendum ambigu », *Le Monde*, 21 juillet 1993.

3 « Estonian-Russian Relations : the Tartu Peace Treaty », *Estonia Today*, 5 juillet 1994.

4 Petchora en russe et Petseri en estonien.

5 Cité par Mathias Lufkens, « L'Estonie conteste le tracé des frontières par la Russie », *Libération,* 24 novembre 1994.

contrebandiers des pays Baltes et des services de renseignement étrangers »[1]. Selon le gouvernement estonien « *la publication du décret présidentiel russe, dans les conditions actuelles, signifierait que, sans le consentement de l'une des nations, l'autre nation pourrait déterminer et proclamer une ligne arbitraire pour être la frontière entre ces deux nations. Une ligne dont la délimitation ne fait pas l'objet d'un accord mutuel ne peut devenir une frontière nationale* »[2].

Finalement, en décembre 1994, le Premier ministre estonien Indrek Tarand, lors d'un voyage à Helsinki, déclara que son pays renonçait officiellement à ses revendications territoriales. En prenant comme base le traité de Tartu (par fidélité à sa politique de continuité de l'État), l'Estonie se disait prête à reconnaître le *statut quo*. La Russie accepta de prendre pour base le traité de Tartu que d'une façon informelle ne faisant aucune mention à sa validité historique. Or, pour l'Estonie, cela aurait signifié que le traité de Tartu était nul et non avenu. Tallinn décida alors de former un groupe de juristes qui remit un rapport au gouvernement : la reconnaissance ou la non-reconnaissance du traité de Tartu par la Russie n'affecterait aucunement le principe estonien de continuité de l'État. Tallinn, entre temps, avait même accepté le principe d'un règlement du différend frontalier sans qu'il soit fait allusion au traité de Tartu. D'ailleurs, le 7 novembre 1996, un texte fut approuvé par les ministres des Affaires étrangères Evgueni Primakov et Siim Kallas à la suite de la réunion de Petrozavodsk. Il ne mentionnait pas le traité de Tartu et fixait la frontière là où la Russie l'avait unilatéralement démarquée en 1994[3]. Fort de la conclusion du groupe de juristes, le gouvernement estonien estima que si la Russie refusait de signer l'accord, alors l'Estonie pourrait toujours faire, elle aussi, une déclaration et une démarcation unilatérales. On espérait alors à Tallinn que la Russie accepterait de signer l'accord lors du Sommet de l'OSCE dans la capitale portugaise en décembre 1996[4]. La Douma, au même moment, avertit que la candidature de l'Estonie à l'OTAN et le traitement de la population russophone constituaient un obstacle à la ratification de tout traité frontalier[5]. Le traitement légal de la population russophone devint, à nouveau, le leitmotiv des autorités russes. D'ailleurs, le document *La politique à long terme de la Russie à*

---

1 *The Baltic Independent*, 25 novembre – 1er novembre 1994.

2 « Estonian-Russian Relations … », *op. cit.*

3 Toomas Sildam, « Eesti ja Vene välisminister otsivad kokkulepet », [Les ministres des Affaires étrangères estonien et russe cherchent un accord], *Postimees*, 30 octobre 1996.

4 Urmas Klaas, « Eesti loodab sõlmida piirilepingu Venemaaga Lissabonis », [L'Estonie espère conclure l'accord frontalier avec la Russie à Lisbonne], *Postimees,* 29 novembre 1996.

5 Epp Alatalu, « Vene Parlament ei ole veel valmis piirilepingut ratifitseerima », [Le Parlement russe n'est pas encore prêt à ratifier l'accord frontalier], *Postimees,* 19 décembre 1996.

l'égard des États baltes, paru le 11 février 1997, liait expressément le traitement de la population russophone avec la question de l'accord frontalier.

Après d'âpres négociations sur les derniers détails techniques à régler, un compromis entre les deux parties fut finalement trouvé ; l'accord signé à Saint-Pétersbourg le 5 mars 1999 devait être ratifié. Les détails concernant le passage des frontières n'étaient, néanmoins, toujours pas arrêtés. Une liste nominative avait été faite par Tallinn, il s'agissait d'identifier toutes les personnes qui habitaient dans les zones litigieuses afin qu'elles puissent traverser les frontières, sur simple présentation de leur passeport doté d'une « *propuska* ». Dans le cadre de la démarche de candidature de l'Estonie à l'UE, néanmoins, il devenait urgent, pour le pays, de choisir si son adhésion à l'Europe communautaire était plus importante que la reconnaissance du Traité de Tartu. Le 25 janvier 2000, le Premier ministre Mart Laar décidait de supprimer ce régime administratif d'exception afin de s'aligner sur un régime classique de visas, dans l'optique d'intégrer à terme l'espace Schengen. L'Estonie désormais membre de l'UE espérait que grâce à cette nouvelle qualité, la Russie accepterait le tracé définitif des frontières[1].

b) Les différends frontaliers entre la Russie et la Lettonie

La Lettonie, à l'instar de l'Estonie, considérait que ses frontières légales étaient celles issues du traité de paix signé lors de sa première indépendance, en l'occurrence celui signé le 11 mai 1920[2]. Or, le « toilettage administratif », effectué en 1944 par Moscou en créant la région de Pskov, avait abouti à l'amputation de la ville lettone d'Abrene[3] et de ses environs (Kacēni, Augšpils et Linava)[4]. Les quelques Lettons de souche qui résidaient dans cette région, pour la plupart, avaient décidé de s'installer en RSS de Lettonie[5].

---

1 Eiki Berg/Saima Oras, « Kümme aastat Eesti-Vene piiriläbirääkimisi » [*Dix années de négociation sur les frontières entre l'Estonie et la Russie*], *in* Andres Kasekamp (dir.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2003*, *op. cit.*, pp. 54-58.

2 La délimitation exacte de la frontière entre la Lettonie et l'Union soviétique fut fixée par un accord spécial signé le 7 avril 1923.

3 Des réfugiés lettons installés en France après la Deuxième Guerre mondiale avaient acquis un château qu'ils baptisèrent « Abrene ».

4 Afin de donner un « habillage légal » à ce choix, Staline demanda même l'autorisation au Præsidium du Soviet suprême de la RSS de Lettonie, installé à Moscou. Ce gouvernement fantoche donna naturellement son accord. Les Lettons soviétiques, néanmoins, ne souhaitaient abandonner le nom de district Abrene. Finalement, le 5 octobre 1945, le Conseil suprême de la RSS de Lettonie décidait de déplacer le district d'Abrene (redevenu Pytalovo) à Viļaka. Le district d'Abrene devait disparaître le 11 novembre 1959 par un nouveau décret du Præsidium du Soviet suprême de la RSS de Lettonie.

5 Les Lettons y étaient en fait très peu nombreux. Il y avait en 1920 cinquante habitants à Pytalovo (devenu plus tard Abrene). En février 1935, on comptait 1242 habitants dont 53 % étaient « ethniquement » des

Si dans les années 1940 et 1960, les quelque Lettons restés à Abrene demandèrent leur rattachement à la RSS de Lettonie pour des raisons de facilités administratives, les « émigrés » russophones voyaient ce territoire comme faisant partie intégrante du district de Pskov ; « *on apprenait à leurs enfants à l'école que cette terre appartenait à la Russie depuis les temps anciens et seulement à cause de la faiblesse de l'État nouvellement formé et de la pression du monde impérialiste, la Russie socialiste fut forcée à renoncer temporairement aux pays Baltes. Dans les publications sur l'histoire de Pytalovo, dans les expositions sur le folklore local, tout ce qui datait de l'époque de la République de Lettonie était souvent tabou* »[1].

Lorsque la Lettonie recouvra son indépendance, il devenait évident qu'elle allait faire de la question d'Abrene un point essentiel de la reconquête de sa souveraineté. Lors des négociations, en janvier 1991, avec Moscou des modalités de « retrait » de l'URSS, la question du retour des territoires perdus était tacitement, du point de vue de Riga, tout comme celui de Tallinn, ouverte à de futures négociations. Le 21 janvier 1992, le Parlement de Lettonie annonça que le district d'Abrene avait été annexé illégalement le 23 août 1944 et que le Traité de paix de 1920 définissait les frontières entre les deux États. Le décret demandait ainsi à la délégation lettone « *de résoudre la question d'Abrene dans le cadre de négociations interétatiques avec la Fédération de Russie incluant les procédures visant à déterminer le montant des compensations pour la perte des matériels causé à la propriété toujours existante de l'État de Lettonie et des citoyens de la République de Lettonie dans la ville d'Abrene et des six districts ruraux du District d'Abrene* »[2]. Cette décision avait surtout un caractère « moral » mais aussi juridique car cohérent avec le principe d'illégalité de toutes les décisions prises pendant l'occupation soviétique de la Lettonie à dater du 17 juin 1940. Bien que certains Lettons espéraient le retour d'Abrene, l'objectif du pays était surtout la reconnaissance par la Russie du caractère illégal de l'occupation et de l'annexion. Les polémiques en Lettonie, contrairement à l'Estonie, ne furent pas aussi virulentes en raison de la faiblesse démographique des Lettons dans cette région. Pour la Russie, en outre, il n'était pas question

---

Russes. Lorsque le district d'Abrene fut annexé par la RSS de Russie, le chiffre monta à 85,8 %. Note n°29 dans Olga Zhuryari/Gintautas Surgailis/Juris Prikulis, *op. cit.*, p. 133.

[1] Bonifacijs Dauksts/Arturs Puga, « Abrene », *in* Tuomas Forsberg (dir.), *Contested Territories…, op. cit.,* p. 183.

[2] Cité par *ibid*., p. 184.

de reconnaître l'illégalité de l'annexion[1] d'autant plus que vue de Moscou, la Lettonie cumulait les gestes de provocation, notamment en août 1996 quand le Parlement letton adopta une Déclaration sur l'Occupation de la Lettonie exigeant le retour des territoires perdus[2]. En visite dans la région de Pskov le mois suivant, le Premier ministre Victor Tchernomyrdine assura à la Lettonie qu'elle « *n'obtiendra rien* » et demanda aux douaniers russes de resserrer leurs contrôles. Il déclara, en outre, que la Russie allait solliciter le Conseil de l'Europe afin qu'il évalue juridiquement les prétentions lettones. Au même moment, le président Ulmanis désavoua l'initiative du Parlement et assura Moscou qu'elle ne serait pas suivie d'effets[3].

En février 1997, pour débloquer les négociations sur la frontière entre la Lettonie et la Fédération de Russie, dont le district d'Abrene, le Premier Ministre letton Skele acceptait de ne pas faire figurer la référence au Traité de Riga. La Russie et la Lettonie décidaient de mettre en place un système simplifié de visa pour les résidants habitant sur la frontière.

c) Les différends frontaliers entre la Russie et la Lituanie

Aucun gouvernement lituanien ne fit de la question des frontières avec la Russie un élément essentiel de sa politique extérieure, en tout cas comparable avec ceux de l'Estonie et de la Lettonie, car contrairement à celles-ci, la Lituanie s'était agrandie au détriment de la Pologne (région de Vilnius), de l'Allemagne (Memel) et même de la Biélorussie. Elle fut le premier pays à obtenir un règlement avec Moscou de démarcation de ses frontières en 1997 (les deux pays se disputaient le contrôle de la rivière Niamouras et du Lac Vichtitis)[4]. La *Seimas* ratifia le traité en octobre 1999. La Douma, néanmoins, refusa de le faire au motif manifeste de bloquer la démarche de candidature à l'OTAN de la Lituanie. Elle alla même jusqu'à soutenir le caractère illégal du transfert de Memel de la « part » russe de l'ancienne Prusse orientale et émit même la proposition d'exiger de la Lituanie qu'elle rende la région de Vilnius à la Pologne dans la mesure où, comme les Lituaniens avaient dénoncé le Pacte

---

1 Bien que le Congrès des députés du Peuple de l'URSS ait reconnu le 24 décembre 1989 l'illégalité des protocoles secrets du Pacte germano-soviétique qui mentionne d'ailleurs le Traité de Paix de Riga de 1920.

2 Ce qui fut interprété par la Russie comme étant « *le pas le plus cynique* (…) *pour créer une base légale pour éliminer nos compatriotes qui même avant la déclaration étaient privés de l'opportunité d'acquérir la citoyenneté lettone. Maintenant les autorités voudraient les qualifier d'occupants* ». Cité par Victor-Yves Ghébali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, *op. cit*., p. 616.

3 Alexander Sergounin, « The Russia Dimension », *in* Hans Mouritzen (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim, op. cit.*, p. 49. Voir aussi Tuomas Forsberg, « Settled and Remaining Borders Issues around the Baltic Sea », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, p. 442.

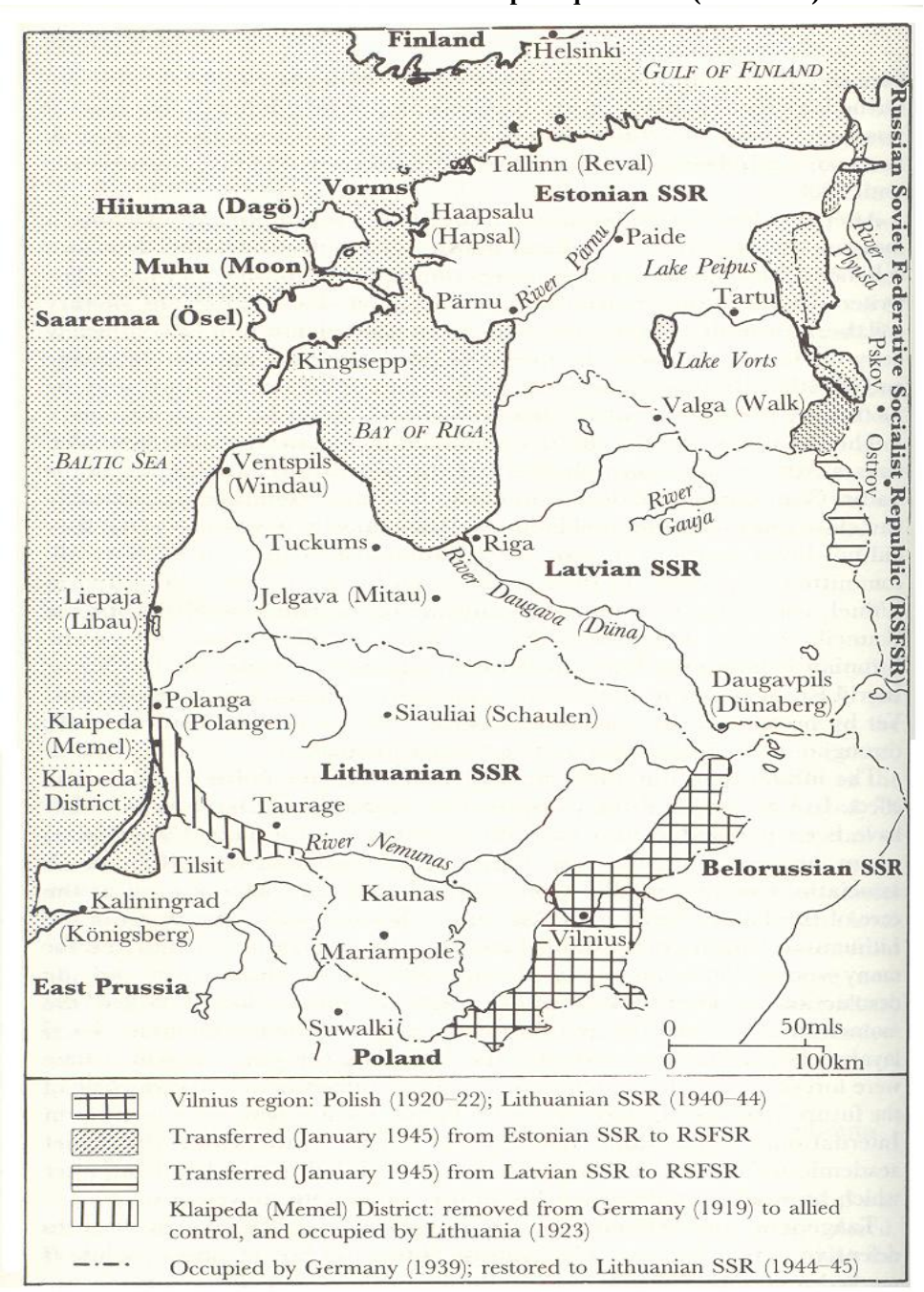
4 Laure Mandeville, « Russie-Lituanie : accord frontalier », *Le Figaro*, 25 octobre 1997.

Molotov-Ribbentrop, ce transfert n'avait *a priori* aucune existence légale. Certains nationalistes russes suggérèrent effectivement que comme la Lituanie avait acquis la région de Memel au temps de l'époque soviétique, elle devait, en raison de sa « sécession » de l'URSS, la rendre. La Douma lia même l'accord à l'instauration de règles de transit entre la Russie continentale et Kaliningrad à l'image de celles mises en œuvres avec Berlin-Ouest. Le Parlement russe rattacha, de nouveau, la question de la ratification du traité à la suppression de la Loi qui venait d'être votée par le Parlement lituanien réclamant quelque 20 billions de dollars américains, au titre des compensations financières exigées pour avoir été illégalement annexé par l'Union soviétique.

Le traité frontalier, finalement, fut ratifié par la Douma le 21 mai 2003, dans un contexte où la Russie semblait avoir pris conscience de l'inefficacité de sa stratégie de couplage entre la question des frontières et l'élargissement de l'OTAN et de la nécessité d'améliorer ses relations avec la Lituanie et l'UE à un moment où les négociations sur la question du transit avec Kaliningrad devaient trouver une solution conforme à ces intérêts.

Encadré n°14

Les transferts territoriaux dans les républiques baltes (1939-1945)



Source: Anatol Lieven, *The Baltic Revolution. Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*, New Haven/Londres, Yale University Press, 2nde édition, p. 94.

Eu égard aux conditions dans lesquelles les trois États ont voulu se défaire des conséquences humaines et territoriales de leur passé soviétique, force est de reconnaître que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont réussi à les limiter. Cette stratégie fut d'autant plus efficace qu'elle se coupla, en même temps, avec celle ambitionnant d'ajuster leur société aux normes occidentales.

II) Le reformatage des sociétés baltes « à l'occidentale »

La volonté des États baltes post-indépendants d'investir leur sécurité au travers de leur identité occidentale ne pouvait passer que par une assimilation des standards occidentaux, tantôt en voulant faire table rase du passé, tantôt en s'inspirant de l'époque de la première indépendance, notamment par la (re)-mise en place d'institutions politico-juridiques « démocratiques ». Les pays nordiques, par ailleurs, ont endossé un rôle de « mentor » pour les pays Baltes en tentant de les assister dans leur transition identitaire.

A) Principe de continuité et ré-adoption d'institutions politico-juridiques démocratiques

C'est en se fondant sur le postulat en vertu duquel les institutions politico-juridiques de tout État reflètent la civilisation à laquelle il appartient que les trois pays Baltes se sont largement inspirés des institutions de leur première indépendance pour fonder celles qui seront les leurs après la restauration de leur souveraineté au début de la décennie 1990. Pourtant ce réflexe ne fut pas sans ambiguïté tant les trois pays étaient partagés entre des logiques pouvant s'avérer différentes : de celles voulant que l'on se réfère aux institutions qui avaient débouché sur des régimes autoritaires mais qui avaient montré une certaine efficacité à lutter contre l'instabilité parlementaire à celles exigeant que l'on construise des régimes politiques calqués sur ceux des pays occidentaux.

1) Les régimes de la première indépendance, comme modèles à ceux de la deuxième indépendance

Constants dans leur logique « restaurationiste », les trois États baltes ont ré-adopté un régime politico-juridique *mutatis mutandis* semblable à celui qui avait prévalu durant l'entre-deux-guerres. Au nom du principe de continuité de l'État d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, il était effectivement cohérent, au début de la décennie à un moment où les trois États cherchaient à se doter de principes légaux, qu'ils puisent dans la période de l'entre-deux-guerres les principes politico-juridiques qui seront désormais les leurs. Alors que la Lettonie « ressuscita » sa constitution de 1922, l'Estonie et la Lituanie adoptèrent certes une nouvelle constitution par référendum en 1992, mais se référèrent énergiquement à celles de la première indépendance.

C'est parce que la victoire fut celle des puissances alliées « démocratiques » et que l'idéal démocratique fut porté sur les fonts baptismaux par la SDN que, lors de l'établissement de leur indépendance, les trois États se dotèrent de constitutions extrêmement libérales. Autant celle de l'Estonie (21 décembre 1920), de la Lituanie (1er août 1922) que celle de la Lettonie (7 novembre 1922) avaient effectivement mis en place un régime constitutionnel, par ailleurs, à forte prédominance parlementaire reflétant une conception générale à l'époque où le législatif l'emportait généralement sur l'exécutif au point, par exemple, qu'en Estonie, il n'existait carrément pas, au début, de chef d'État. Le gouvernement, par ailleurs, avait surtout une forme de commission parlementaire permanente. Rein Taagepera parle ainsi de « *constitution super-parlementaire* »[1]. Les Lettons, quant à eux, s'étaient inspirés, pour rédiger leur constitution, des principes helvètes de la démocratie populaire. Le Parlement, dont la législature était de trois ans, élisait un président pour une période identique. Il fixait le budget, la taille des forces armées en temps de paix et de guerre et confirmait le gouvernement. En Lituanie, à la différence des deux autres États baltes, les constituants étaient fortement marqués autant par un anti-bolchevisme que par un certain anti-cléricalisme[2]. Les trois constitutions, surtout celles de l'Estonie et de la Lettonie, reconnaissaient de façon très généreuse les droits des minorités nationales et leur autonomie culturelle. Les trois États adoptèrent, en outre, un système basé sur la représentation proportionnelle, afin de refléter au mieux les forces partisanes ainsi que les minorités nationales. En raison du défaut inhérent de ce système, à savoir l'éclatement des forces politiques[3], les trois États furent en proie à une instabilité gouvernementale permanente, la durée d'un gouvernement étant en moyenne de huit à dix mois.

À l'instar de nombreux États européens occidentaux, les trois États connurent une dérive autoritaire car les différents régimes s'avéraient incapables de mettre un terme à l'instabilité chronique des gouvernements successifs. L'idéal démocratique, en outre, commençait à s'essouffler, reflétant ainsi une tendance générale en Europe de dévalorisation des régimes parlementaires et à la méfiance du communisme. Déjà, tous les partis associés de

---

1 Rein Taagepera, « Estonia's Constitutional Assembly, 1991-1992 », *Journal of Baltic Studies*, vol. 25, n°3, automne 1994, p. 212.

2 Car le pays qui se méfiait de la Pologne voyait d'un œil suspect tout ce qui avait trait au catholicisme suspecté d'être une sorte de cheval de Troie aux intérêts polonais. Nicholas Hope, « Interwar Statehood : Symbol and Reality », *in* Graham Smith (dir.), *The Baltic States. The National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania*, Londres, Mc Millan Press, 1997, p. 50.

3 À titre d'exemple, en Estonie, lors des élections de 1923, on compta pas moins de 36 partis politiques

prés ou de loin au socialisme étaient suspects. Le parti communiste fut même interdit après qu'à Tallinn, un coup d'État communiste, téléguidé par Moscou, eut été contrecarré en 1924[1].

C'est Antanas Smetona, en Lituanie, qui instaura, le premier, un régime autoritaire à partir des années 1926. Il s'était inspiré surtout de l'exemple de l'Italie mussolinienne, sans pour autant adopter un régime de type fasciste comparable avec celle-ci. Dans les deux autres États baltes, la démocratie survécut à celle de la Lituanie pendant sept ans. En Estonie, la permanence de l'instabilité gouvernementale, couplée aux craintes économiques, servit de catalyseur à l'émergence de groupes d'extrême droite, notamment la Ligue des soldats de la guerre d'indépendance *(Eesti Vabadussõjalaste Liit)*, organisation plutôt nationaliste et anti-communiste et flirtant, de temps à autre, avec l'antisémitisme[2]. Lors des élections municipales de janvier 1934, la Ligue des Vétérans obtint la majorité des suffrages dans les trois principales villes du pays. Le 12 mars, le Premier ministre Konstantin Päts, prétextant l'existence d'un complot de la Ligue et les risques imminents d'une guerre civile, instaura la loi martiale et ordonna l'arrestation de la majorité de ses cadres. Puis, il suspendit *sine die* les pouvoirs du Parlement et interdit l'existence des partis politiques. Il s'autoproclama président et dirigea le pays en légiférant uniquement par décrets. Le scénario fut quasi-identique en Lettonie. Le Premier ministre Kārlis Ulmanis décida le 15 mars 1934 d'instaurer la loi martiale et de suspendre la législature du Parlement. Si les deux pays connurent un régime de type autoritaire, force est d'admettre qu'il ne dévia pas d'un iota vers un régime fasciste. Le régime estonien fut même l'un des moins durs de tous les régimes autoritaires de l'époque ; il n'y eut aucune condamnation à la peine capitale et les Estoniens jouissaient d'une assez grande liberté intellectuelle bien que la censure pût avoir, de temps à autre, la main lourde.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, cette période de l'entre-deux-guerres dorée et mythifiée servit incontestablement de référence lors du rétablissement de régimes légaux. Les trois États baltes, contrairement aux autres États européens occidentaux, n'avaient pas connu de « *véritables débats (excepté dans une certaine mesure parmi les*

[1] Lors de la tentative de coup d'État, les troupes soviétiques, attendant une demande d'aide de la part des insurgés estoniens, étaient en alerte à la frontière estonienne. On pensait, à Tallinn, à une répétition du scénario géorgien : trois ans auparavant des circonstances similaires avaient débouché à la fin de la souveraineté géorgienne. Deux ans plus tôt, le dirigeant communiste estonien Viktor Kingisepp fut même exécuté. L'URSS alla jusqu'à baptiser une ville, à la frontière de l'Estonie, de son nom.

[2] Néanmoins, d'après Andres Kasekamp, la Ligue des Vétérans ne remplissait pas les critères d'un parti fasciste. Andres Kasekamp, « Radical Right-Wing Movements in the North-East Baltic », *Journal of Contemporary History,* vol. 34, n°4, 1999, pp. 587–600.

émigrés baltes) sur les aspects positifs et négatifs des traditions politiques baltes pré-1940 »[1]. Ainsi, durant le processus de reconquête de l'indépendance lituanienne, Vytautas Landsbergis n'hésita pas à se présenter, d'une certaine façon, comme l'« héritier spirituel » d'Antanas Smetona tant il le magnifia dans ses discours teintés d'un certain populisme, tout en adoptant, de temps à autre, des attributs spécifiques à ce dernier.

Les Baltes étaient certes conscients que l'adoption d'un régime de type autoritaire à l'instar de ceux des années 1930 risquait de leur coûter toute aide occidentale. Certains d'entre eux, néanmoins, étaient encore très séduits par l'idée d'opter pour un tel régime. De nombreuses forces politiques déniant toute légitimité aux travaux des constituants, en outre, tentèrent de déstabiliser les régimes constitutionnels difficilement mis en place en 1992. Ainsi, en Lituanie, à l'occasion de la victoire du Parti démocratique lituanien du travail (l'ancien Parti communiste) des membres du *Savanoriai*, association de réservistes militaires, furent tentés de renverser par la force la nouvelle législature[2]. En Estonie, lors des élections législatives de septembre 1992, le groupe des *Citoyens estoniens*, dirigé alors par Juri Toomepuu, un retraité de l'Armée américaine d'origine estonienne, remporta 8% des suffrages. Hostile à la constitution mise en place et critiquant le gouvernement en l'accusant de faire la part belle aux allogènes russophones, il militait pour le remplacement du gouvernement estonien par celui autoproclamé en exil dans lequel Juri Toomepuu était lui-même ministre de la Défense. En Lettonie, de même, nombreux étaient ceux qui rejetaient la légitimité du Conseil suprême, surtout lorsqu'il fallut décider du sort des allogènes russophones. Il est vrai qu'un certain nombre de ces groupes était animé par des personnalités charismatiques et prestigieuses, dont certaines avaient même résisté, au prix de plusieurs années d'emprisonnement, au régime soviétique. La grande difficulté des trois pays fut donc de concilier les tendances nationalistes, reflétant en partie celles d'une certaine catégorie de la population, avec celles davantage « réalistes » de ceux qui plaidaient pour une nécessaire « réconciliation nationale ». Il convient de noter, néanmoins, que certains dirigeants nationalistes qui ne pouvaient prétendre, à leur actif, à une forte résistance anti-soviétique, pouvaient être aussi très populaires. Ce fut le cas, par exemple, de l'Estonien Arnold Rüütel ou du Lituanien Algirdas Brazauskas.

---

1 Anatol Lieven, *The Baltic Revolution …*, *op. cit.,* p. 55.

2 Terry Clark, « Introduction : The Democratic Consolidation of Lithuania's State Institutions », *Journal of Baltic Studies*, vol. 32, n°2, été 2001, p. 126.

Les trois pays ont donc adopté des régimes parlementaires assez différents. Si l'Estonie et la Lettonie avaient adopté un système parlementaire « classique », la Lituanie opta pour un régime davantage présidentiel, le chef de l'État étant d'ailleurs élu au suffrage universel direct[1]. Les trois États ont choisi un système monocaméral ; la *Riigikogu* estonienne est composée de 101 membres, la *Saiema* lettone de 100 membres et la *Seimas* lituanienne de 141 membres.

Lorsqu'il fut question en Estonie, en 1992, de se doter d'une nouvelle constitution, les constituants, toujours au nom du principe de continuité juridique, souhaitèrent clairement s'inspirer de celles de l'entre-deux-guerres : celle de 1920, celle de 1934 adoptée par référendum instituant un régime de type autoritaire et celle de 1938 revenant à un régime démocratique, avec séparation des pouvoirs. Un consensus s'installa rapidement parmi les constituants : si la constitution de 1938 n'était pas réadoptée, cela ne serait pas contradictoire avec le principe de continuité juridique de l'État. Les différents débats s'articulèrent surtout autour de la place accordée au chef de l'État et surtout sur son mode d'élection : suffrage universel direct ou indirect ? Alors que les Estoniens étaient plutôt en faveur de la première option, l'Assemblée constituante préférait manifestement la seconde option, tant elle craignait que le chef de l'État, fort de sa légitimité, ne devînt un compétiteur du Parlement[2]. Le modèle de référence de la constitution fut davantage celle de 1920 que celle de 1938, cette dernière (la « constitution Pats ») ayant été jugée excessivement présidentielle. Et même celle de 1920 fut entièrement purgée, selon l'expression de Toivo Raun, de « *son parlementarisme extrême* »[3]. Comparée aux constitutions de l'entre-deux-guerres, celle de 1992 a indéniablement accru les aspects de la démocratie représentative au détriment de la démocratie directe. Tirant les leçons de l'expérience de l'entre-deux-guerres, les constituants souhaitaient effectivement

---

1 Si les constituants lituaniens fermement anti-communistes avaient opté pour un régime parlementaire fortement marqué par le présidentialisme, c'est parce qu'ils espéraient que le leader de l'indépendance Vytautas Landsbergis soit élu. Ce fut finalement l'ancien dirigeant communiste Algirdas Brazauskas qui emporta les suffrages. Quant à leurs homologues estoniens, eux aussi marqués par un certain anti-communisme, ils optèrent pour un régime parlementaire très classique avec un chef d'État disposant de peu de pouvoirs car ils craignaient qu'Arnold Rüütel, ancien cadre de la nomenklatura, ne soit élu. Ce fut, en définitive, Lennart Meri.

2 Liia Hänni, « The Political system of Estonia », *in* Georg Klöcker (dir.), *Ten Years After the Baltic States re-entered the International Stage*, *op. cit.,* p. 41. On notera, en outre, que les constituants estoniens avaient expressément indiqué que seule la première élection présidentielle serait au suffrage universel direct. Or, à l'issue des élections présidentielles, aucun des candidats ne remporta la majorité des suffrages si bien que c'est le Parlement qui dut élire le premier président.

3 Toivo Raun, « Democratization and Political Development in Estonia, 1987-96 », *in* Karen Dawisha/Bruce Parrott (dir.), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 349. On remarquera, en outre, dans la constitution estonienne la prégnance de la culture légaliste germanique, à l'instar de la constitution de 1920. D'ailleurs, l'un des principaux conseillers juridiques de l'Assemblée constituante fut le futur président allemand Roman Herzog, alors juge à la Cour suprême de Karlruhe.

éviter une dérive autoritaire similaire[1]. La Constitution, néanmoins, prévoyait que le Parlement avait le droit de consulter le peuple par référendum sur toutes les questions jugées fondamentales. Bien que les constituants estoniens aient clairement voulu éviter toute dérive présidentialiste, c'est finalement la pratique constitutionnelle qui permit au chef de l'État de s'affirmer en matière de politique internationale, voire de déborder sur ses compétences.

Des trois États, c'est donc la Lettonie qui est allée le plus loin dans le principe de continuité juridique en rétablissant dans une large mesure la constitution du 15 février 1922, bien que le texte puisse paraître dans une certaine mesure anachronique car il n'existait aucune disposition sur des questions contemporaines, comme par exemple les sessions parlementaires, les modes d'élection, l'existence d'assemblées locales et même d'une cour constitutionnelle, autant de caractéristiques inhérentes aux constitutions modernes.

À Vilnius, enfin, les constituants de 1992 optèrent pour un régime semi-présidentiel, le chef de l'État étant élu au suffrage universel direct. En Lituanie, tout comme dans les deux autres États baltes, les différents débats entre les constituants s'articulèrent sur le mode d'élection du Président[2]. Si le souvenir abondamment romancé de la période de l'entre-deux-guerres fut très présent, les constituants craignaient que le mode d'élection au suffrage universel direct du chef de l'État pût dangereusement affecter la consolidation démocratique du pays, dans un contexte, en outre, où certains s'inquiétaient de la dérive autoritaire de Vytautas Landsbergis. En fait, c'est le charisme de ce dernier qui avait poussé les constituants à adopter un texte aux traits présidentialistes. Bien que le projet de constitution présenté au peuple par référendum en mai 1992, faute du quorum nécessaire, ne fût pas adopté, les constituants se mirent d'accord sur un nouveau texte de compromis entre ceux qui souhaitaient un régime parlementaire *stricto sensu* et ceux qui militaient pour un régime présidentiel. Le texte, adopté par référendum en octobre 1992, prévoyait donc le partage du pouvoir exécutif entre un président élu au suffrage universel direct et un gouvernement responsable devant le parlement. Comparé à ses homologues estonien et letton, le Président lituanien dispose de pouvoirs assez significatifs, comme par exemple le droit de veto, l'initiative législative et la nomination du Premier ministre.

---

1 Voir Rein Taagepera, « Estonia's Constitutional Assembly, 1991-1992 », *op. cit.,* pp. 211-232.

2 Laimonas Talat-Kelpša, « The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania », *Journal of Baltic Studies*, vol. 32, n°2, été 2001, p. 161 et Vykintas Pugačiauskas, « Lithuania's Semi-Presidential Model : Prospects for the Stability of the Inter-Institutional Relations », *Lithuanian Political Science Yearbook 2002,* pp. 11-21.

Dans la période qui a suivi le recouvrement de l'indépendance, les trois États ont connu, par ailleurs, une instabilité gouvernementale chronique, d'ailleurs étrangement comparable à celle de l'entre-deux-guerres. Tout comme dans les années 1920 et 1930, la myriade de partis politiques formait ainsi des coalitions fragiles. Il existait, en outre, un opportunisme politique manifeste tant de nombreux élus quittaient régulièrement leur affiliation politique. Les partis politiques, enfin, étaient profondément divisés et les coalitions se formaient et éclataient surtout au gré de questions spécifiques ou autour de la personnalité et du charisme de certains dirigeants. Le système de la représentation proportionnelle adopté en Estonie et en Lettonie favorisait sans nul doute cet émiettement.

La désoviétisation des pays Baltes, en outre, a donné naissance à trois familles politiques : les sociaux-démocrates, les libéraux et les populistes. On notera, tout d'abord, qu'une caractéristique essentielle du jeu partisan dans les trois États fut la quasi-absence de continuité dans les labels des différents partis politiques entre la période de l'entre-deux-guerres et l'actuelle. Bernard Grofman, Evald Mikkel, Rein Taagepera notent, par exemple, que les socialistes estoniens appartenaient, entre 1992 et 1994, à une coalition de « gouvernement pour la libre entreprise »[1], ce qui aurait été hautement improbable durant la période de l'entre-deux-guerres. Il est vrai, en tout cas, que la socialisation du jeu politique dans les trois États est passée par une standardisation des noms des différentes forces partisanes, sans que, pour autant, elles épousent trait pour trait le projet politique de leurs homologues européens, leur objectif étant surtout d'avoir des contacts étroits avec ces derniers, voire d'obtenir un soutien financier. Le clivage droite/gauche, plus ou moins comparable dans les trois États, n'était en fait que subsidiairement structuré autour de questions véritablement idéologiques. Entre 1987 et 1991, « *être prosoviétique signifiait que l'on était "à gauche" et pro-indépendant "à droite"* [et qu'entre 1992 et 1994]*, les réformateurs modérés étaient "à gauche" et les réformateurs radicaux "à droite*" »[2]. Dans leur majorité, les partis de droite étaient favorables à un certain laisser-faire économique et étaient plutôt enclins à adopter un ton inébranlable face à Moscou. Les partis de gauche, quant à eux, prônaient une dose d'interventionnisme dans les affaires économiques et exhortaient à un dialogue plus constructif avec les Russes et les allogènes russophones. Ce dualisme restait,

[1] Bernard Grofman/Evald Mikkel/Rein Taagepera, « Fission and Fusion of Parties in Estonia, 1987-1999 », *Journal of Baltic Studies*, vol. 31, n°4, hiver 2000, p. 335.
[2] *Ibid.*, p. 350.

néanmoins, à relativiser dans la mesure où un certain nombre d'éléments venaient brouiller cet apparent manichéisme, qu'il s'agisse de l'extrême fluidité de l'affiliation politique, du fonctionnement de certains partis autour du charisme de quelques dirigeants politiques ou de l'association que l'on pouvait faire entre les partis de gauche et la défense des russophones.

2) Les acteurs institutionnels dans le processus décisionnel de la politique étrangère et de défense des trois États

Les acteurs institutionnels dans le processus décisionnel de la politique étrangère et de défense des trois États sont le Président de la République, le Premier ministre, le ministère des Affaires étrangères et celui de la Défense et le Comité parlementaire des Affaires étrangères et celui de la Défense.

En matière de défense, le Président, dans les trois États, est constitutionnellement le commandant suprême. L'organisation de la défense nationale, d'après l'article 126 de la Constitution estonienne (1992), est définie par la Loi sur la défense nationale en temps de paix et par la Loi sur la défense nationale en temps de guerre. Le Commandant suprême de la défense nationale, le Président de la République, est conseillé sur les questions de défense par un Conseil de Défense nationale, composé du président du Parlement, du Premier ministre, du Commandant des forces de Défense, du ministre de la Défense, du ministre de l'Intérieur, du ministre des Affaires étrangères et du Président de la Commission de Défense nationale du Parlement. Les forces estoniennes de défense sont dirigées par le Commandant des forces de Défense en temps de paix et par le Commandant en chef des forces de défense en temps de guerre. Ils sont nommés par le parlement sur proposition du Président de la République (article 127 de la Constitution). Il s'est avéré, dans la pratique, que cet article pouvait manquer de clarté et que la chaîne de commandement devait faire l'objet d'un sérieux *modus vivendi* entre le Président, le Premier ministre, le ministre de la Défense et le Commandant des forces de Défense. Alors que le Président est le commandant en Chef des Forces de Défense estonienne, le Commandant des forces de Défense lui est directement subordonné, le ministre de la Défense étant très souvent négligé et le Premier ministre carrément « court-circuité ». De même, en Lettonie, selon la Constitution adoptée en 1992, le Président de la République est le commandant en chef des forces armées. Il dirige le Conseil national de sécurité. En temps de guerre, il désigne un commandant suprême (article 42 de la Constitution). En Lituanie, le commandant en chef des forces armées est aussi le Président de

la République. Le gouvernement, le ministre de la Défense et le commandant en chef des forces armées sont responsables devant le parlement de la mise à disposition et du commandement des forces armées de l'État (article 40 de la Constitution).

Les modes d'élection des trois chefs d'État (au suffrage universel indirect en Estonie et en Lettonie et au suffrage universel direct en Lituanie) ne sont pas étrangers au fait que, d'un point de vue strictement constitutionnel, ils ne partagent pas des pouvoirs identiques, même si dans la pratique, il s'est avéré que les présidents estonien et letton ont voulu marquer de leur empreinte le processus d'élaboration de la politique étrangère, et cela, bien que les constitutions estonienne et lettone ne confèrent que peu de pouvoirs aux deux chefs d'État en la matière. En Lituanie, le Président joue constitutionnellement un rôle considérable dans la politique étrangère et de défense[1]. Quant aux Premiers ministres, leur rôle en matière de politique étrangère et de défense est intimement lié à celui des trois chefs d'État : alors qu'en Lituanie, son rôle est plus que subsidiaire, en Estonie et en Lettonie, il est beaucoup plus important encore que, dans la pratique, c'est surtout le ministère des Affaires étrangères qui assure complémentairement, voire concurremment, avec la présidence de la république, les relations extérieures. Austra Park note ainsi que « *bien que le modèle gouvernemental en Estonie et en Lettonie assigne au cabinet du Premier ministre des compétences en matière de politique étrangère, durant la premier décennie post-indépendante, il s'est avéré uniquement à une ou deux reprises que le cabinet du Premier ministre ou le Premier ministre personnellement ait cherché à jouer un rôle important dans les affaires internationales* »[2], observation qui aurait pu être identique pour les affaires relevant de la défense.

De façon générale, dans les trois États, le Président tend à jouer un rôle de stabilisateur institutionnel face au désordre des partis politiques, particulièrement sur toutes les questions concernant la défense et les affaires étrangères. Si le Président a surtout une fonction de représentation, il a vocation à être un arbitre neutre, symbolisant ainsi l'unité du peuple et assurant l'équilibre entre les différences forces partisanes. La durée de son mandat est de cinq ans en Estonie et en Lituanie et quatre en Lettonie[3]. Bien qu'il soit élu différemment suivant les trois pays (alors qu'en Estonie et en Lettonie, il est élu par le parlement, en Lituanie, le

---

1 Evaldas Nekrasas, « Lithuanian Political System and Foreign Policy Decision Making », *Lithuanian Foreign Policy Review*, 1999/4, pp. 23-36.

2 Austra Park, « Baltic Foreign Policy Making Establishments of the 1990s : Influential Institutional and Individual Actors », *op. cit.,* p. 186.

3 En Lettonie, il était de trois jusqu'en 1997.

mode d'élection est le suffrage universel direct), il partage certains pouvoirs *mutatis mutandis* semblables. Il désigne le Premier ministre, dont la nomination doit être assurée par le parlement et peut différer l'application d'une mesure législative en la renvoyant au parlement. Les présidents estonien et letton, en outre, désignent le chef d'état-major des armées.

En Estonie, alors que la Constitution ne donne au chef d'État qu'un rôle assez marginal, le premier Président, Lennart Meri, avait dès le début de son mandat montré une conception très extensive de ses prérogatives ; en 1993, il opposa son veto à un texte définissant les modalités de la politique étrangère du pays préparé par le Parlement estimant qu'il était susceptible de restreindre ses droits en tant que chef d'État, ce qui provoqua de vifs mécontentements parmi les parlementaires au motif que le Président allait au-delà se ses prérogatives[1]. S'est greffée à la querelle entre le Président et la Parlement, celle entre le Président et le Premier ministre, les deux acteurs s'estimant concurrents dans la représentation du pays dans l'arène internationale[2]. Durant la décennie 1990, la politique étrangère devint peu à peu, par la pratique, le fait de la présidence de la république, bien qu'à partir de la nomination de Toomas Hendrik Ilves, en 1996, au poste de ministre des Affaires étrangères, la conduite de la politique extérieure du pays fût assurée davantage de façon bicéphale.

Quant à la Lettonie, la politique étrangère du pays fut soutenue surtout par le ministère des Affaires étrangères, du moins sous la présidence Ulmanis. Celui-ci, certes, s'était engagé personnellement dans le processus de négociation avec Moscou pour le retrait des forces russes. Mais, du fait d'un certain nombre de tâtonnement dans les priorités du pays (l'objectif du pays, durant son premier mandat, devait être d'abord l'UE puis l'OTAN, puis, durant son second mandat, il changea d'avis pour faire de l'adhésion à l'OTAN le premier objectif et celle à l'UE le second), c'est surtout l'action personnelle du ministre des Affaires étrangères Valdis Birkavs (et, par ailleurs, ancien Premier ministre[3]) qui formata la politique extérieure du pays.

En Lituanie, enfin, bien que la constitution confère au chef de l'État d'importantes compétences en matière de politique étrangère et de défense, le premier Président de la République, Algirdas Brazauskas, préféra se concentrer sur les affaires « intérieures », tant il

---

1 Toivo Raun, « Post-Soviet Estonia 1991-93 », *Journal of Baltic Studies*, vol. 25, n°1, 1994, p. 75.

2 David Arter, « Estonia : the Case of the anti-Party System », (www.psa.ac.uk/cps/1994/html - dernière consultation 19 septembre 2005).

3 Entre le 3 août 1993 et le 15 septembre 1994.

s'avéra qu'il manquait de réelles compétences en la matière. Il délégua *de facto* ses compétences à d'autres acteurs institutionnels, comme le Premier ministre ou les ministres des Affaires étrangères et de la Défense[1]. Si ses compétences en la matière réduisirent aussi comme peau de chagrin, c'est parce que Vytautas Landsbergis, devenu président du Parlement en 1996, s'arrogea un certain nombre de prérogatives en la matière.

3) Rupture et continuité dans la sociologie politique des élites

Alors qu'il était notoire que certaines des élites politiques baltes avaient été membres, au temps de l'époque soviétique, du Parti communiste (ce qui ne les empêchait pas de remporter des succès électoraux), l'argument de la collaboration avec les autorités « occupantes » devint un motif de discrédit au cours des campagnes politiques. Les deux conséquences directes de cette volonté de faire table rase du passé soviétique des élites furent, d'une part, l'abaissement de leur âge – dans les trois pays, on n'hésitait pas à confier des responsabilités politiques et administratives considérables à de jeunes-turcs – et, d'autre part, la place très importante accordée, au sein des élites, à la diaspora balte venue essentiellement d'Amérique du Nord.

a) Les élites politiques, entre renouvellement dépareillé et « désoviétisation » malaisée

Dans les trois États, un dilemme se posa très rapidement, dès que ceux-ci eurent recouvré leur indépendance. Il fallait choisir une option sur une échelle entre deux extrêmes, allant de faire entièrement table rase du passé en « purgeant » les trois États des éléments suspectés de « collaboration » avec les Soviétiques jusqu'à accepter que tous, quelque soit leur *curriculum vitae*, puissent participer aux affaires. Ce fut finalement une solution plus ou moins intermédiaire qui fut adoptée, tant il était manifestement impossible de choisir entre ces deux extrêmes.

On notera d'ores et déjà que l'adhésion au Parti communiste ne signifiait pas mécaniquement que l'on adhérait au dogme soviétique. Anton Steen et Jüri Ruus soulignent bien que « *l'adhésion au parti peut être vue comme la forme la plus légère de soutien alors*

[1] Andrius Užkanis, « President Offers Little in State Address », *The Baltic Independent*, 24 février 1994.

qu'être membre de la nomenklatura *était une activité de soutien très direct au régime* »[1]. Aucun des partis politiques, en outre, ne pouvait honnêtement prétendre que tous ses membres n'avaient rien à cacher dans leur *curriculum vitae* d'autant que nombre de partis fortement anti-communistes avaient même accepté en leur rang des anciens membres de la nomenklatura soviétique[2].

Le dénominateur commun essentiel de l'évolution de la scène politique dans les trois États fut probablement la désagrégation des Fronts populaires qui s'étaient constitués au moment du processus d'indépendance[3] et concomitamment l'éclatement des forces partisanes en une myriade de partis politiques. Par ailleurs, alors qu'en Estonie, les partis les plus libéraux avaient remporté les premières élections, en Lituanie, c'étaient les forces partisanes issues de l'ancienne nomenklatura soviétique, bien que le Parti communiste lituanien ait été le premier à faire session de celui de l'URSS, le 20 décembre 1989. Les premières élections législatives lituaniennes furent effectivement marquées par la victoire du Parti démocratique du Travail alors dirigé par Algirdas Brazauskas, l'ancien Secrétaire général du Parti communiste de la République soviétique lituanienne, devenu par la suite président du pays. Le Président letton Guntis Ulmanis, ancien membre du Parti communiste, élu en 1993 n'était autre que le neveu de l'ancien Président Kārlis Ulmanis, devenu par la suite « dictateur » du pays. L'élection, au même moment, au poste de Président du parlement letton d'Anatolijs Gorbunovs, ancien dirigeant du Parti communiste et, en même temps, l'un des principaux artisans de l'indépendance[4], laissait craindre à certains que le pays avait des difficultés pour se « désoviétiser ». Anatol Lieven remarque, néanmoins, qu'en Estonie et en Lettonie, certains anciens dirigeants communistes, avaient tenté avec succès, en mobilisant leur grande popularité, de se forger un profil « apolitique », c'est-à-dire au-dessus des partis[5]. Arnold Rüütel en est l'exemple le plus significatif. Tout d'abord président du Conseil suprême soviétique dès 1983, il fut entre 1995 et 1999 vice-président de l'Assemblée, président du Parti rural d'Estonie, vice-président de l'Assemblée balte et, de 2001 à 2006, Président de la

---

1 Anton Steen/Jüri Ruus, « Change of Regime – Continuity of Elites ? The Case of Estonia », *East European Politics and Societies*, vol. 16, n°1, 2002, p. 231. À titre d'exemple, dans la république soviétique d'Estonie, en 1981, 5,5 % de la population était inscrite au Parti communiste

2 Bernard Grofman/Evald Mikkel/Rein Taagepera, « Fission and Fusion of Parties in Estonia, 1987-1999 », *op. cit.,* p. 343.

3 Ainsi, en Lettonie, le Front populaire du Premier ministre Ivars Godmanis avait subi une défaite électorale cuisante en 1992 en ne reportant que 2,6 % des suffrages.

4 José-Alain Fralon, « Lettonie : petit-neveu de l'ancien dictateur des années 30 Guntis Ulmanis est élu président », *Le Monde*, 9 juillet 1993.

5 Anatol Lieven, *The Baltic Revolution ..., op. cit.*, p. 255.

République d'Estonie. Bien que challenger malheureux aux deux premières élections présidentielles post-démocratiques, il réussit à conserver une importante côte de confiance et de sympathie auprès de l'électorat estonien.

Cette « désoviétisation » ambivalente des élites politiques baltes eut pour effet connexe l'abaissement de leur âge tant les trois pays cherchèrent, en même temps, à se doter de personnalités « moulées » à l'occidentale. Jean-Paul Charnay parle à juste titre de « juvénisme » des élites baltes et note que « *la conquête par les jeunes générations encore insuffisamment formées des postes de responsabilité contre les anciens dirigeants communistes, (...) deux mouvements semblent s'amorcer : un certain découragement de ces cadres formés à l'occidentale mais rebutés par la vie concrète de leur pays dont ils étaient fort éloignés et proposant trop vite des méthodes de recherche et de gestion encore trop sophistiquées et une "dé-démonisation" des anciens cadres communistes (et de l'époque soviétique) arguant de leur compétence réelle pour revenir aux affaires* »[1]. Effectivement, la caractéristique première de la majorité des élites politiques baltes est leur jeune âge. Cette singularité est due non seulement à une volonté délibérée, d'une part, de faire table rase des élites politiques de l'ancienne génération et, d'autre part, de faire de ces jeunes-turcs, généralement polyglottes et pour beaucoup formés dans les universités occidentales, le symbole même de la réussite de leur transition démocratique, voire, dans une certaine mesure, identitaire. Ainsi, lorsque l'historien estonien Mart Laar fut nommé, en 1992, Premier ministre à l'âge de 32 ans, il décida de s'entourer d'une équipe gouvernementale jeune et délivré de passé soviétique. Son gouvernement contrastait avec les équipes précédentes dirigées par Edgar Savisaar et Tiit Vähi, composées, pour une grande partie, d'anciens membres du Parti communiste.

[1] Jean-Paul Charnay, « Aux deux ailes de l'ex-empire soviétique : pays Baltes et Asie centrale », *Cahiers de la Fondation pour les Études de Défense*, n°5, octobre 1996, p. 53.

Encadré n°15

L'ancienne affiliation communiste dans les principaux gouvernements estoniens durant la décennie 1990

Année de formation des cabinets	Premier ministre	Nombre d'anciens communistes	%
1990	Savisaar	13 sur 23	56
1992	Vähi I	14 sur 21	67
1992	Laar I	1 sur 15	7
1995	Vähi II	10 sur 16	62
1997	Siiman	7 sur 15	47
1999	Laar II	2 sur 15	13

Source : Anton Steen/Jüri Ruus, « Change of Regime – Continuity of Elites ? The Case of Estonia », *East European Politics and Societies*, vol. 16, n°1, 2002, p. 239.

Une autre différence fondamentale entre, d'une part, la Lettonie et l'Estonie, et, d'autre part, la Lituanie, réside dans la composition « ethnique » de la fonction publique, surtout dans les ministères régaliens des Affaires étrangères et de la Défense. En effet, alors qu'à Tallinn et à Riga, pratiquement aucun de ceux qui y avaient travaillé au temps de l'époque soviétique y furent réintégrés, à Vilnius, la « purge » fut moins spectaculaire dans la mesure où, du temps de l'époque soviétique, la majeure partie de la *nomenklatura* lituanienne était elle-même lituanienne[1] d'autant plus que c'est l'ancien parti communiste qui remporta les premières élections post-démocratiques.

Un aspect connexe de la question du passé soviétique des élites fut celle de leurs relations avec le KGB, car appartenir au parti communiste était une chose mais travailler pour les services de renseignement en en était une autre. L'argument politicien de « collaboration avec le KGB » devint vite une arme au service des différentes forces politiques d'opposition notamment au cours des batailles électorales. Les soupçons illustraient une tradition tenace où l'on agitait régulièrement les fantômes du KGB pour discréditer, à tort ou à raison, des personnalités. Ainsi, le premier Premier ministre lituanien Kasimiera Prunskiene avait dû démissionner après que des députés l'eurent accusée de collusion avec les services spéciaux soviétiques. De même, à l'occasion des élections présidentielles de 1997, Vytautas Landsbergis, initiateur de la plupart des campagnes d'accusation contre les anciens collaborateurs du KGB qui avaient amené, durant la première moitié de la décennie 1990, à une véritable hystérie, fut à son tour accusé de collision avec les services de renseignement

[1] Austra Park, « Baltic Foreign Policy Making Establishments of the 1990s : Influential Institutional and Individual Actors », *op. cit.,* p. 185.

soviétique[1] alors que son challenger, le président sortant Algirdas Brazauskas annonçait qu'il ne se présenterait pas : son ancienne appartenance à la nomenklatura communiste soviétique l'empêchait de briguer un second mandat car « *elle porte, dans une certaine mesure, atteinte à l'image de notre État* »[2].

À Tallinn, l'écrivain Jaan Kross présida, en 1992, une commission d'enquête sur l'action du KGB en Estonie et les liens éventuels entre les services de renseignement soviétique et les Estoniens. Il déclara que son objectif était d'assurer sa mission au vu des archives du KGB afin de prévenir toute utilisation politicienne de son travail. Il était très difficile de faire la part des choses entre les accusations de collaboration avec le KGB car on pouvait aussi craindre que Moscou, afin de discréditer tel ou tel candidat jugé trop hostile, ne décidât subrepticement de lancer des divulgations douteuses. Comme le remarquait Rein Taagepera à l'occasion des élections de 1992, « *je suis stupéfait par le nombre de personnes, particulièrement chez les anti-communistes radicaux, qui croient implicitement que tout ce qui est écrit dans les dossiers du KGB est vrai. Si j'étais au KGB, j'aurais passé mes trois dernières années à fabriquer des dossiers pour discréditer les dirigeants baltes. J'aurais fait cela soit pour servir les intérêts de Moscou ou pour exercer un chantage* »[3].

De par son mode d'élection, des trois chefs d'État baltes, c'est le président lituanien qui, en mettant en jeu son mandat au suffrage universel direct, voit se polariser sur lui tous les sujets de société. Ainsi, lors des élections présidentielles des 22 décembre 2002 et 5 janvier 2003, c'est le challenger de Valdas Adamkus, Rolandas Paksas, qui fut, à la surprise générale, élu. Personnalité très atypique – il fut champion d'acrobatie aérienne d'Union soviétique et de Lituanie –, le nouveau président, d'après les commentateurs politiques, avait gagné les élections surtout grâce à une campagne populiste, mettant aussi l'accent sur le fait que Valdas

---

[1] Détail cocasse pour le souligner, en 1991, Vytautas Landsbergis, alors Président du Parlement, avait proposé de légiférer en instaurant une interdiction d'emploi de 10 ans pour les anciens agents du KGB employés « *dans les agences gouvernementales, y compris les administrations locales, l'armée et les services de la Sûreté de l'État, la police, le parquet, les tribunaux, le Ministère des Affaires étrangères, les douanes, les notaires, les banques, les systèmes de communication, les établissements d'enseignement, les installations stratégiques* ». Les dernières catégories étaient définies avec encore plus de détails : « *la compagnie lituanienne de chemins de fer, le port de Klaïpeda, l'industrie gazière et pétrolière, la production et la distribution électrique, le contrôle aérien, les compagnies de navigation, la base de Dubingai de la défense civile, l'agence nationale des réserves stratégiques, l'hôtel des Monnaies* ». Les responsables administratifs, en outre, étaient tenus de dénoncer leurs subordonnés sous peine d'un emprisonnement de 3 ans.

[2] Cité dans Leonid Gankine/Guenadi Syssoev, « Le "facteur KGB" : un accessoire électoral indispensable », *Kommersant* repris dans le *Courrier international*, n°365, du 30 octobre au 5 novembre 1997. On remarquera, tout de même que de 2001 à 2006, il était le Premier ministre du pays.

[3] Cité par Anatol Lieven, *The Baltic Revolution …, op. cit.*, p. 263.

Adamkus avait négligé les affaires intérieures au profit des affaires extérieures. C'est dans ce même État où les minorités russophones sont les moins importantes qu'a eu lieu la tentative la plus spectaculaire de mise sous influence politique. Rolandas Paksas fut finalement destitué le 5 avril 2004, la sécurité intérieure accusant, non seulement, les conseillers du président de liens avec le crime organisé, d'ingérence dans le travail de la police et de tentative d'influencer le cours des privatisations, mais en plus accusant le président de s'être fait élire grâce au soutien financier de l'homme d'affaires d'origine russe Youri Borissov, devenu Jurijus Borisovas, aux connexions manifestement interlopes et « curieusement » naturalisé lituanien sur décret présidentiel.

De même, en Lituanie, au moment où l'adhésion du pays à l'OTAN se précisait, on apprenait curieusement qu'une fuite avait permis, en février 2005, à l'hebdomadaire *Veidas* de publier la liste d'une soixantaine de réservistes présumés du KGB, rendue publique la veille par un site Internet polonais. Un mois plus tôt, les médias lituaniens avaient révélé que le ministre des Affaires étrangères Antanas Valionis et le chef de la sécurité intérieure Arvydas Pocius figuraient sur la liste des officiers de réserve du KGB à la fin des années 1980[1].

Dans les trois pays, selon les partisans d'une large transparence dans l'identification des anciens collaborateurs du KGB, il est essentiel d'exposer publiquement leur identité car ils peuvent occuper encore aujourd'hui des positions importantes dans la société, pour d'autres, cette approche ne peut que rouvrir de vieilles plaies et détruire, parfois, la vie d'innocents dont le nom apparaîtrait dans les fichiers bien qu'ils n'aient jamais travaillé pour le KGB. Dans le processus de recrutement du KGB, on pouvait de fait apparaître sur ces listes en tant que cible potentielle, sans en être informé dans une première phase.

b) <u>La place importante de la diaspora balte parmi les élites politiques</u>

Les centaines de milliers d'émigrés baltes qui s'étaient réfugiés, surtout en Amérique du Nord, avaient réussi à s'organiser de façon particulièrement efficace pour faire du lobbying (après de la CSCE, du Conseil de l'Europe, de l'ONU, du Sénat américain, etc.) en faveur des républiques Baltes. Les Baltes qui s'étaient exilés pendant la Deuxième Guerre mondiale et surtout peu de temps après ne se considéraient pas, pour la plupart, comme des émigrants

[1] « Vilnius craint une manipulation de documents du KGB par une "tierce partie" », *AFP*, 17 février 2005.

mais comme des personnes temporairement exilées de leur pays. Leur but premier demeurait la libération de leur patrie et leur retour au pays. Ils s'organisèrent donc en créant des réseaux de groupes d'Estoniens (Comité national estonien), de Lettons (Fédération mondiale des Lettons libres) et Lituaniens (Comité suprême pour la libération de la Lituanie) dans le but de fédérer toutes les organisations baltes dont l'objectif était la libération de leur pays. C'est donc logique que lorsque les trois pays regagnèrent leur souveraineté, les élites durent composer avec de très nombreux membres de la diaspora. En effet, rares furent les gouvernements et les Parlements élus depuis le retour à l'indépendance des États baltes, en 1991, à ne pas comporter plusieurs membres de l'ex-diaspora. Les plus connus, en Estonie, sont certainement l'ancien ministre estonien des Affaires étrangères et actuel président Toomas Hendrik Ilves qui fut journaliste à *Radio Free Europe*, et l'ancien chef d'état-major estonien, le lieutenant-général Aleksander Einseln, ancien de l'*US Army*[1]. En Lettonie, l'actuelle présidente Vike-Freiberga avait fait une carrière universitaire au Canada. En Lituanie, c'est le lituano-américain Valdas Adamkus, ancien de l'administration environnementale de Chicago et sans affiliation politique, qui devint président en janvier 1998. Il avait promis peu de temps avant son élection d'abandonner sa nationalité américaine[2].

Dans le domaine de la défense, il est aussi vrai que les trois États ont intégré d'anciens responsables et officiers d'armées étrangères. Ainsi, en Estonie, le poste de ministre de la Défense fut confié en 1992 au professeur Hein Rebas, enseignant à l'Université de Kiel et capitaine de réserve dans l'armée suédoise. Au même moment, le poste de ministre letton de la Défense fut attribué à Valdis Pavlovskis, américain d'origine lettone et surtout retraité du Corps des *Marines*. L'ancien colonel américain G. Zaikalns fut conseiller du Président letton pour la sécurité nationale. En Lituanie, le chef d'état-major lituanien, le général Raiti est de

---

1 Il avait émigré d'Estonie en 1944 pour se réfugier aux États-Unis. Vétéran des guerres de Corée et du Vietnam, il aimait à dire qu'il avait reçu une trentaine de médailles et de citations.

2 « Valdas Adamkus, l'"Américain" est élu Président de la Lituanie », *Le Monde*, 6 janvier 1998. Les premières diasporas lituaniennes à s'installer outre-atlantique datent des mouvements d'insurrection polono-lituanien de 1863, puis de la révolution de 1905 et de la Première Guerre mondiale pour y former de larges communautés dans la région de Chicago (on dit aujourd'hui que Chicago est la deuxième ville, après Vilnius, qui abrite le plus de Lituaniens) et de Baltimore. On estime que durant la période 1861-1914, près de 700 000 personnes s'exilèrent, en majorité vers les États-Unis, puis ils furent rejoints par les centaines de milliers de personnes déplacées, chassées par l'arrivée des Soviétiques. On estimait à la fin des années 1990 à un million le nombre de personnes d'origine lituanienne résidant outre-mer, principalement aux États-Unis, au Brésil et au Canada. Quant aux Lettons, ils furent moins nombreux que les Lituaniens à s'exiler. En 1945, on dénombrait au moins 120 000 personnes déplacées d'origine lettone dans les zones occidentales de l'Allemagne. À l'heure actuelle, on estime que la diaspora lettone représente environ un sixième de la population du pays d'origine. Enfin, on dénombre quelque 75 000 Estoniens, entre 1940 et 1952, qui ont fui leur pays.

même ancien de l'*US Army*. Le colonel Kronkaitis, officier américano-lituanien à la retraite, fut nommé vice-ministre de la Défense à Vilnius, le 14 mars 1997, tandis que le colonel Garsys prit les fonctions de conseiller du ministre. Cette américanisation de l'encadrement fut également menée dans les ministères de l'Intérieur.

L'aide apportée par les Américano-Baltes fut essentielle en raison de leur expertise en matière de défense et de politique étrangère, compétence qui manquait dramatiquement aux « autochtones ». Ainsi, en Estonie, le passage de Toomas Hendrik Ilves à la tête de la diplomatie permit ainsi au pays de personnifier sur la scène européenne, et même internationale, la politique étrangère estonienne, le Président Meri ayant concomitamment commencé à se désengager des affaires étrangères. Tallinn avait pu aussi profiter de sa grande connaissance de la *high politics* – Toomas Hendrik Ilves avait été précédemment ambassadeur aux États-Unis (ainsi qu'au Canada et au Mexique) –, et pouvait à ce titre prétendre justement connaître les arcanes de la politique américaine indispensables à une politique efficace de lobbying[1].

Leur présence, néanmoins, s'étiola. Ainsi, en Estonie, durant la première moitié de la décennie 1990, certes on pouvait compter, sans parler du chef d'état-major le major général Einseln, quatre ministres de la diaspora, à la tête des ministères des Affaires étrangères, des Finances, de la Défense et de l'Énergie. Entre avril 1995 et décembre 1996, toutefois, il n'y en a eu aucun. Et même durant la première législature, il n'y eut que deux députés de la diaspora estonienne. Durant la seconde, il n'y en a eu même aucun. La Lituanie, du moins au début de la décennie 1990, est sans doute l'exemple le plus caractéristique du succès relatif de la diaspora anglo-saxonne. Ainsi, Algirdas Brazauskas, bien qu'ancien membre de la *nomenklatura*, était considéré par nombre de Lituaniens autochtones comme un véritable patriote, sentiment qui n'était pas manifestement partagé par la diaspora anglo-saxonne qui le suspectait de complaisance envers Moscou[2].

En fait, l'influence des Américano-Baltes dans les sociétés estonienne, lettone et lituanienne, si elle très présente, n'en est pas moins relative. Limités à quelques milliers, ils occupent des postes à responsabilité dans les instances militaires et les milieux politiques.

---

1 « Charlemagne : Toomas Ilves, Estonia's American-European fixer », *The Economist*, 29 octobre 1998.

2 Richard Krikus, « Democratization in Lithuania », *in* Karen Dawisha/Bruce Parrott (dir.), *op. cit.*, p. 304.

Mais les anciens exilés ne forment pas forcément une communauté organisée exerçant une activité de lobbying en faveur des États-Unis ou de leurs intérêts. Une partie de la population de ces trois pays voit d'ailleurs comme une « trahison » la fuite vers l'Ouest de plusieurs centaines de milliers de personnes pendant les années 1940[1].

B) L'assistance des « cousins » nordiques

L'espace de coopération identitaire était, jusqu'au tout début des années 1990, confiné aux seuls pays nordiques autour du concept de *Norden*. Sans pour autant vouloir concurrencer ce dernier, le mouvement de régionalisation de la mer Baltique, comme nous l'avons précédemment analysé dans l'introduction, eut surtout pour objectif d'accoutumer les pays Baltes, et surtout la Russie, à une forme de sécurité douce qui a permis de surpasser la fracture identitaire entre eux, favorisant ainsi la désécuritisation de la région. Cette forme insolite de sécurité identitaire fut fabriquée grâce, d'une part, aux interactions institutionnelles entre les pays nordiques et Baltes et, d'autre part, à l'intense diplomatie européenne de la Finlande qui a invité l'UE à s'investir davantage dans la sécurité de l'Europe septentrionale.

1) Les interactions institutionnelles et identitaires

C'est grâce au maillage des organisations subrégionales entre les nordiques et les Baltes que le mouvement de régionalisation de la mer Baltique a su favoriser l'émergence d'une sécurité douce. Nous avions vu dans l'introduction que les pays nordiques avaient réussi, durant la Guerre froide, à former une communauté de sécurité. Ils ont donc cherché à exporter leur modèle communautaire auprès des pays Baltes. Ces derniers, à leur tour, furent tentés de profiter de ces liens identitaires privilégiés avec les pays nordiques, les utilisant surtout pour cautionner leur identité occidentale.

a) Le maillage institutionnel entre les pays Baltes et nordiques

Qualifiées de « *Cendrillons de la sécurité européenne* » par Alyson J. K. Bailes[2], les organisations subrégionales, du moins en Europe septentrionale, datent, à l'exception du Conseil nordique, du début de la décennie 1990. Alors que chacun des États recherchait à se

[1] Antoine Jacob, « Entre Washington et Bruxelles, les "Baltes américains" hésitent », *Le Monde*, 26 avril 2003.

[2] Alyson J. K. Bailes, « Les organisations subrégionales. Cendrillons de la sécurité européenne », *Revue de l'OTAN*, n°2, vol. 45, mars 1997, p. 27.

(re)-positionner face à l'OTAN et à la construction européenne, la création d'organisations subrégionales apparut comme le moyen le plus efficace pour remplir le « vide de sécurité » découlant de la disparition de l'Union soviétique. Les principaux forums de coopération multilatérale entre les différents acteurs de la région répondent à deux logiques différentes : le Conseil des États de la mer Baltique qui regroupe notamment tous les États riverains de la mer Baltique et l'Assemblée balte qui ressemble, dans une certaine mesure, à un Conseil nordique *bis*.

i) La coopération dans le cadre du Conseil des États de la mer Baltique

Le CEMB constitue l'institution centrale de l'espace baltique, pris dans un sens géopolitique *lato sensu* dans la mesure où l'Islande est membre. Créé en mars 1992 à l'initiative des ministres danois et allemand des Affaires étrangères, le CEMB rassemble neuf pays riverains de la mer Baltique (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Russie et Suède), plus l'Islande, la Norvège et la Commission européenne. Il a accepté en son sein plusieurs pays observateurs, notamment les États-Unis, la France, l'Italie, le Royaume Uni, la Slovaquie et l'Ukraine. Sorte d'organe de gestion de l'après-Guerre froide dans la région, le Conseil s'inscrivait, lors de sa création, dans le mouvement de partenariat et de coopération qui s'annonçait alors, en particulier dans cette zone : les ministres réunis à Copenhague en mars 1992 s'accordèrent sur le fait que le CEMB devait prioritairement servir de tribune générale à l'échelle de la région, qui mettrait l'accent sur les domaines nécessitant une intensification de la coopération et de la coordination entre les États concernés, afin de contribuer à la réussite de la transition, au renforcement de l'unité entre les États membres et à un développement économique plus intense. Les objectifs du Conseil furent énoncés dans la déclaration de sa première session (Déclaration de Copenhague[1]) ; il s'agissait de « *contribuer à une plus grande stabilité économique et politique et à la formation d'une identité régionale* ». Le Conseil sera un forum régional qui contribuera « *à transformer la région de la Baltique en une nouvelle zone de croissance en Europe* ». L'organisation se définit comme un acteur sous-régional dont le mandat repose sur les principes de la Charte des Nations unies et dans l'Acte final d'Helsinki. Son mode de

[1] Site Internet du CEMB (http://www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile751.html – dernière consultation 4 février 2004). Le CEMB, en outre, entretient des liens étroits avec une myriade d'organisations sous-régionales. Les quatre principales sont la Coopération sous-régionale des États de la mer Baltique, l'Union des cités de la Baltique, l'Association des Chambres de Commerce de la Baltique et la Commission du tourisme de la mer Baltique.

fonctionnement est intergouvernemental. Il se compose des ministres des Affaires étrangères de chaque État membre, l'UE y est représentée par un membre de la Commission européenne. Des réunions informelles, depuis 1996, tous les deux ans entre les chefs d'États (Sommet des États de la mer Baltique) donnent au CEMB ses grandes orientations politiques. Un Comité de hauts fonctionnaires, qui se compose de représentants des ministres des Affaires étrangères des pays membres et de la Commission européenne, prépare les sessions ministérielles et suit l'activité des trois groupes de travail mis en place que sont l'assistance aux institutions démocratiques, la coopération économique et la sûreté nucléaire et la radioprotection[1]. Il existe aussi une troïka composée de l'État assumant la présidence, de celui qui vient de l'assumer et de celui qui a vocation à l'assumer l'année suivante. Elle est chargée d'assister le Comité des Hauts fonctionnaires. Le secrétariat permanent du CEMB (depuis 1998), basé à Stockholm, est modeste ; le travail est principalement le fait du pays qui préside annuellement le CEMB.

Le Commissaire chargé des institutions démocratiques est probablement l'une de ses réalisations la plus notable. N'importe qui, dans l'un des États membres, a la possibilité de solliciter le commissaire pour soulever une question relative aux droits de l'homme ou aux institutions politiques. Il a pour mission de contribuer à la promotion et à la consolidation du développement de la démocratie, de coordonner les activités des organisations de droits de l'homme et de servir de porte-parole à la région de la mer Baltique. Il participe aux sessions annuelles de la CEMB, notamment aux sessions du Groupe de travail pour l'assistance aux institutions démocratiques. À chaque session, ce dernier tente de mettre en œuvre ses recommandations. Il coopère, enfin, étroitement avec le Conseil de l'Europe et le Haut Commissaire pour les Minorités Nationales de l'OSCE. Le commissaire fut amené à travailler à plusieurs reprises avec les autorités estoniennes et lettones pour les questions relatives à la législation sur les populations russophones. Il fut à l'origine, en outre, de la mise en place, à l'instar des pays nordiques, d'un *Ombudsman*[2].

---

[1] On peut aussi signaler au titre de ses réussites l'établissement d'une *Euro-Faculty* provisoire dont le but était de réformer d'ici 2005 les enseignements universitaires en droit, économie et gestion dans les trois pays Baltes 160, d'une « *task-force* » sur le crime organisé dans la région de la Baltique 161 et d'un Conseil consultatif des décideurs économiques de la Baltique facilitant les privatisations, les restructurations et permettant le développement des petites et moyennes entreprises.

[2] Vincent Simoulin, « Les espaces coopératifs dans la Baltique », *in* Nathalie Blanc-Noël (dir.), *La Baltique…*, *op. cit.*, pp. 91-92. L'*ombudsman*, invention politico-administrative suédoise qui remonte déjà au XVIII^{ème} siècle, existe dans tous les pays nordiques et, plus récemment, dans pratiquement tous les pays européens. Sa mission principale est celle de jouer le rôle de médiateur entre l'administration et les administrés. Cette fonction tire sa force et son prestige de son indépendance, comme de la large publicité donnée à ses travaux.

Quand ils ont conçu le CEMB, sous la forme d'une organisation intergouvernementale, les ministres danois et allemand des Affaires étrangères souhaitaient créer un forum subrégional impulsant des mesures de confiance entre les États membres, principalement entre la Russie, les pays Baltes et les pays nordiques. Pour les fondateurs du CEMB, cette organisation se devait de servir d'intermédiaire entre la CE, puis de l'UE, la Russie et les États candidats à l'UE. Il était évident, néanmoins, qu'en lançant cette initiative, les ministres danois et allemand avaient surtout comme objectif de participer à la stabilisation politique des États baltes[1]. Dans un contexte où ces derniers cherchaient à s'assurer du soutien des pays occidentaux dans leur bras de fer avec la Russie, la participation à un forum de coopération composé de tous les États riverains de la mer Baltique et de la Commission européenne ne pouvait que contribuer à l'instauration d'un climat de confiance.

Au début les trois États baltes furent méfiants à l'égard d'une organisation de coopération intégrant la Russie. Jugeant que celle-ci ne constituait pas un « État baltique », ils étaient opposés à la présence russe[2].

La coopération au sein du CEMB est souvent présentée comme un cadre d'entraînement pour la coopération au niveau européen. L'activité principale du CEMB, axée sur le développement des institutions démocratiques dans les pays candidats, a largement œuvré pour qu'ils s'acquittent des critères de Copenhague. L'action de l'organisation esquisse une complémentarité entre le développement de la coopération régionale limitée à quelques voisins.

Même si les États membres du CEMB ne poursuivent pas les mêmes objectifs finaux, le Conseil a l'avantage de constituer un forum qui permet à des pays qui appartiennent déjà à l'OTAN et ou à l'UE, à d'autres qui cherchent à y entrer ou qui y sont hostiles, ou encore à ceux qui sont neutres, de se rencontrer et de discuter. La notion de confiance[3] est au cœur même de la philosophie du CEMB. Ainsi, lorsque sur demande de la Russie, le commissaire chargé des institutions démocratiques et des Droits de l'homme mandaté par le CEMB fut

---

1 Stefan Gänzle/Helmut Hubel, « Le Conseil des États de la mer Baltique », *Défense nationale*, février 2003, p. 78.

2 Par contre, tout aussi méfiante à l'égard de la Russie, la Pologne a néanmoins souhaité sa présence afin d'assurer un rôle de contrepoids à l'Allemagne.

3 L'expression anglaise « *confidence building* » reflète beaucoup mieux la philosophie du CEMB dans la mesure où elle insiste sur le caractère constructiviste de la confiance.

amené à émettre des recommandations aux autorités estoniennes et lettones concernant le traitement de leurs populations russophones, son action facilita le dialogue entre l'Estonie et la Lettonie, d'une part, et la Russie, d'autre part, et impulsa le réflexe de dialoguer multilatéralement dans le cadre du CEMB et, non plus, exclusivement bilatéralement[1]. Le Sommet de Visby, en mai 1996, fut l'occasion pour les membres du CEMB, de soutenir officiellement la candidature des Baltes à l'UE. C'est aussi lors de ce Sommet que fut lancée l'initiative européenne pour la région de la mer Baltique. L'organisation se donnait désormais pour mandat d'œuvrer pour une sécurité aux composantes multisectorielles[2]. Le domaine de compétence du CEMB étant lié aux risques non-militaires, donc davantage techniques que politiques, les sujets abordés se voulaient en quelque sorte indolores ; les questions relevant de la défense, en l'occurrence celles relatives à l'OTAN, ne devaient y être abordées que marginalement. Le CEMB, néanmoins, constituant, avec l'OSCE, l'unique organisation européenne dans laquelle la Russie côtoyait les États baltes, elle ne s'était pas privée de se servir de cette organisation pour stigmatiser ces derniers dans leur démarche de candidature à l'OTAN alors que l'organisation n'avait pas pour mandat de discuter de sujets politiques aussi sensibles[3].

Jusqu'à l'adhésion des États baltes à l'UE, les travaux du CEMB reposaient sur deux axes : la préparation de ces derniers à leur candidature et les relations russo-européennes. L'exercice de « tutorat » sur les pays Baltes ayant été un succès, se posa alors la question de son avenir. Du fait de la normalisation des États riverains de la mer Baltique à l'aune des préceptes européens et de l'adhésion des trois États baltes à l'UE et à l'OTAN qui en a suivi, se posa la question de la pertinence de la pérennisation du Conseil ; « *Le processus de transition est terminé et il n'y a plus aucun besoin de défendre l'introduction de la démocratie dans l'ancien Est ni de standardiser la zone de la mer Baltique à travers les activités d'une institution particulière* ». L'inclination constante du Conseil vers l'Europe risque de mettre la

---

1 Lars Grøbjerg, *Prospects for Cooperation in the Baltic Sea Region,* Présenté à la conférence de Vyborg, 3 et 4 juillet 1998.

2 Žaneta Ozolina, « Baltic-Nordic Interaction, Cooperation and Integration », *in* Atis Lejiņš/Žaneta Ozolina (dir.), *Small States in a Turbulent Environnent* : *the Baltic Perspective*, Riga, LIIA, 1997, p. 137.

3 Alain Debove, « Le sommet de la Baltique a évité d'aborder la question de l'élargissement de l'OTAN à l'Est », *Le Monde*, 7 mai 1996. Et même à d'autres occasions de vilipender le Danemark et la Norvège au sujet des radars de système d'alerte avancée de Thulé et de Vardø. Antoine Jacob, « Moscou met en garde la Norvège et le Danemark », *Le Monde*, 25 juin 2000. Dans le cadre de la *Missile Defense*, les États-Unis avaient annoncé leur intention de moderniser la base de Thulé au Groenland, territoire sous souveraineté danoise, afin d'y installer un système de radar avancé, ainsi qu'un « radar de discrimination à bande X » et auraient déployé sur le territoire norvégien, à la frontière avec la Russie, un autre radar qui, lui aussi, ferait partie du système de défense antimissiles.

Russie à l'écart, phénomène contre lequel il est censé lutter. Et c'est justement sur ce point qu'insistent ceux qui estiment qu'il faut, au contraire, consolider le Conseil car les « *structures institutionnelles sont trop hasardeuses, faibles et ont tendance à se chevaucher pour rehausser la position de l'Europe du Nord dans toute l'Europe* »[1].

La crainte fondamentale des États baltes était de voir leur candidature aux organisations européennes de sécurité rejetée au seul motif que les arrangements de la région suffiraient à couvrir leurs besoins. Ils redoutaient que seule l'admission de la totalité des membres d'un groupe subrégional ne soit envisagée, ce qui condamnerait les plus rapides à attendre les plus lents. Certains, enfin, redoutaient que les ressources investies dans les forums subrégionaux ne soient détournées de l'objectif principal : l'accession à l'OTAN et à l'UE[2]. Partant du principe que la sécurité était indivisible, ils voulaient éviter à tout prix de « régionaliser » la sécurité d'autant que l'Allemagne avait suggéré que l'on confère au CEMB des compétences en matière de défense et de gestion des crises[3]. Il s'agit certainement de la raison pour laquelle les trois États baltes ont toujours estimé que le CEMB ne pouvait aucunement être considéré comme une alternative à leur adhésion mais plutôt comme un tremplin vers les institutions occidentales.

ii) La coopération institutionnelle « 5+3 »

Contrairement à la coopération dans le cadre du CEMB, celle qui dérive des institutions du noyau coopératif que sont le Conseil nordique, le Conseil nordique des ministres et leur contreparties baltes, l'Assemblée balte et le Conseil balte des ministres est d'avoir un organe parlementaire et ministériel.

---

1 Christopher Browning/Pertti Joenniemi, « Introduction. The Challenges of EU and NATO Enlargement », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n°3, septembre 2004, p. 227.

2 Alyson J. K. Bailes, « Les organisations subrégionales. Cendrillons de la sécurité européenne », *op. cit.,* p. 29.

3 Collectif, *Lithuania's Security and Foreign Policy Strategy*, *op. cit.,* p. 340.

La structure de coopération entre les trois États baltes et les cinq pays nordiques[1], appelée communément « 5+3 », fut institutionnalisée en 1996 bien que la coopération interparlementaire entre les Baltes et les Nordiques fût plus ancienne. Elle remonte effectivement à mai 1992 à l'occasion de la première rencontre interparlementaire entre les membres de l'Assemblée balte et ceux du Conseil nordique. C'est à ce moment que fut signée l'accord interparlementaire de coopération entre le Conseil nordique et l'Assemblée balte. Les principaux domaines de coopération identifiés étaient les suivants : développement des institutions démocratiques et coopération dans les domaines de la protection environnementale, la culture, l'éducation, le commerce, les communications et l'énergie[2].

L'aide de ces pays, tout d'abord, se fit par un canal multilatéral au moyen du Conseil nordique. Ainsi, dès 1991, ce dernier décidait d'ouvrir des bureaux d'information dans les capitales des trois États baltes, alors au début de leur indépendance. Si les premières actions du Conseil restèrent modestes, elles allaient, néanmoins, symboliser le soutien accordé par les pays nordiques aux États baltes qui souhaitaient résolument s'ancrer à l'Ouest. Puis, à partir de 1994, cette coopération sera étendue à la Russie. Dès le début des années 1990, les pays nordiques avaient commencé à mettre en place des programmes bilatéraux avec la Russie et les trois États baltes. Critiquées parce que trop éparpillées, les politiques de coopération bilatérales furent « communautarisées » tout en adoptant, néanmoins, le principe de subsidiarité. Le Conseil nordique intervient donc à chaque fois où la mise en place d'un programme commun apporte une plus grande valeur ajoutée que si les mesures devaient rester des initiatives prises à titre national. Cette politique entend donc être complémentaire, d'une part, aux aides bilatérales de chacun des cinq pays nordiques et, d'autre part, aux programmes européens Tacis et Phare[3]. C'est à l'occasion de sa 46ème session, tenue à Reykjavik en février

---

1 La collaboration institutionnelle nordique fut amorcée dans un cadre parlementaire qui se formalisa par la création du Conseil nordique en 1952. Réparti depuis 1995 en trois groupes traitant respectivement des questions de coopération internordiques, des questions européennes et des questions liées à la coopération avec les régions adjacentes, il est animé par un præsidium de cinq parlementaires et est assisté d'un secrétariat nordique, situé depuis 1995 à Copenhague, et de secrétariats nationaux dans chaque pays. Le Conseil nordique procède par des recommandations qu'il adresse aux gouvernements nordiques et qui portent en général sur des aspects très pointus signalés par des individus ou des groupes faisant obstacle aux échanges. Le conseil propose sur ces points une harmonisation des règles et lois nationales afin de supprimer les obstacles à la mobilité entre les pays concernés. Plus tardif (1972), le Conseil nordique des ministres doit analyser et éventuellement mettre en place les recommandations parlementaires. Un Conseil des ministres de la coopération nordique a une fonction de coordination.

2 *Agreement on parliamentary co-operation between the Baltic assembly and the Nordic Council* (http://www.baltasam.org/documents/2/6.htm – dernière consultation 5 février 2005).

3 Le programme Phare, lancé en 1989 suite à l'effondrement des régimes communistes en Europe centrale et orientale, est un instrument financier destiné à assister ces pays dans la reconstruction de leur économie. À l'origine, il concernait seulement la Pologne et la Hongrie, mais il fut progressivement étendu pour englober les

mars 1995, que le Conseil nordique a décidé d'institutionnaliser la coopération entre ses membres (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) et la « zone adjacente », concept recouvrant des pays et territoires voisins, à savoir les trois États baltes et certains territoires du Nord-ouest de la Russie (République de Carélie, régions de Mourmansk, d'Arkhangelsk, de Kaliningrad et de Leningrad, ainsi que la ville de Saint-Pétersbourg)[1].

Participent aux rencontres « 5+3 » les Premiers ministres, les ministres des Affaires étrangères et les ministres de la Défense des huit pays, ainsi que des hauts fonctionnaires de ces ministères. En dépit d'un changement sémantique dans le nom de ces rencontres (on passe des « rencontres 5 + 3 » aux « rencontres 8 » pour mieux souligner l'« égalité » entre les États nordiques et baltes), la coopération ressemble plus à une sorte de « tutorat » qu'exercent les Nordiques sur les Baltes. L'idée d'une fusion entre le Conseil nordique et l'Assemblée balte, projet proposé régulièrement par certains Nordiques et Baltes[2], pourrait constituer un forum davantage approprié pour fédérer les dynamiques coopératives de la région, avec toutefois les risques de dédoublement des compétences avec le CEMB. D'ailleurs, d'après certains experts de la région, l'idée d'une absorption des pays Baltes par le Conseil nordique ne manquerait pas d'avantages car elle insufflerait une idée « septentrionale » forgée autour du concept de sécurité coopérative. Ainsi, selon Olav Knudsen « *L'entrée des États baltes en tant que nouveaux membres à part entière dans les institutions nordiques en vertu de l'Accord de Helsinki de 1962 apporterait une contribution opportune des pays nordiques à la stabilisation de leur "étranger proche". Le coût en serait minime compte tenu des avantages de l'intégration. Ce processus servirait, en même temps, de tremplin à l'intégration des États baltes dans l'Union européenne* »[3].

---

dix pays d'Europe centrale et orientale. Phare constitue, en fait, le principal instrument financier de la stratégie de pré-adhésion pour les pays PECO candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Quant au programme d'assistance technique TACIS, il fut créé en 1991 pour aider les pays de l'ex-URSS à réaliser leur processus de transition, à consolider leurs structures démocratiques et juridiques, et à développer leur économie de marché. On notera d'ailleurs que les trois États baltes, après avoir bénéficié de Tacis durant une très courte période, furent intégrés dans le programme Phare, comme pour mieux souligner leur vocation à adhérer à l'Union.

[1] Matthieu Chillaud, « Un exemple de coopération régionale. Le Conseil nordique dans les États baltes et le Nord-Ouest russe », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1012, février 2001, pp. 46-53.

[2] Par exemple, « Proposal for Baltic NC membership voted down », Nordic Council Session 2000, Reykjavik, 6-8 novembre 2000, (http://www.norden.org/session2000uk/index.html – dernière consultation 4 octobre 2004).

[3] Olav Knudsen, *La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique*, *op. cit*., p. 59.

b) Le maillage identitaire entre les pays Baltes et nordiques

Si les trois États ont pu impulser, au lendemain du rétablissement de leur indépendance, une dynamique constructive de leur identité « nordique », c'est surtout grâce aux multiples interactions identitaires avec les pays nordiques, à un moment où ces derniers redécouvraient leur histoire, non plus dans le monde nordique, mais dans le monde baltique. Les élites politiques des pays Baltes en ont profité pour tenter de (re)-construire une nouvelle identité et de l'amarrer dans l'espace nordique, bien que le modèle de coopération nordique se soit révélé, dans les faits, peu adapté.

i) Les interdépendances identitaires, comme vecteur communautaire de la région baltique ?

L'identité nordique a été profondément remise en question depuis la fin de la Guerre froide en raison de la construction européenne (désormais trois des cinq États sont membres de l'UE) et surtout de la reconquête de l'indépendance des trois États baltes qui a eu une conséquence inattendue sur l'identité des pays nordiques, celle participant à une « relecture » de leur histoire. Ainsi, ils découvrirent, ou plutôt redécouvrirent, leurs voisins baltes de façon étonnamment tardive[1]. Uffe Østergård estime ainsi que la majorité des Suédois et des Danois, du fait d'une mentalité isolationniste, avaient longtemps ignoré volontairement la composante baltique de leur identité[2]. Selon Marko Lehti, « *En Suède et au Danemark, la mer Baltique n'était pas, depuis des décennies, une source d'identification* »[3]. On appartenait uniquement à une culture politique nordique, à une structure sociale et à une mentalité fondamentalement différentes du reste de l'Europe ; « *une indication de cette attitude est l'utilisation de "Norden" au lieu d'"Europe septentrionale" (...) Le* Norden[4] *est perçu comme quelque chose de non-européen, non-catholique, anti-Rome, anti-impérialiste, non-colonial, pacifique, petit*

[1] Dans un livre scolaire intitulé *Ukendte naboer – sovjeterepublikkerne Estland/Letland/Lituauen* [Des voisins inconnus – les républiques soviétiques d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie], publié en 1977 au Danemark, l'auteur Erik Vagn Jensen signale dans sa préface que la plupart de ses compatriotes en savent davantage sur le Brésil ou sur la Chine que sur les trois républiques situées de l'autre côté de la Baltique. Précisions apportées par Marc Auchet, « La construction de la région Baltique », *in* Marc Auchet/Annie Bourguignon (dir.), *op. cit.,* p. 214.

[2] Uffe Østergård, « The Nordic Countries in the Baltic Region », *in* Pertti Joennimi (dir.), *Neo-Nationalism or Regionality. The Restructuring of Political Space around the Baltic Sea Rim, op. cit.*, p. 27.

[3] Marko Lehti, « Possessing a Baltic Europe : Retold National Narratives in the European North », *op. cit.*, p. 25.

[4] Le *Norden* est une expression servant à désigner les cinq État nordiques (Danemark, Finlande, Suède, Islande et Norvège) et les trois territoires autonomes que sont les Îles Åland, les Îles Féroé et le Groenland.

et social-démocrate » note ainsi Uffe Østergård[1]. Dans les deux pays, en outre, on assimilait la bordure orientale de la Baltique uniquement à l'Union soviétique. Certes, la Suède et le Danemark avaient eu des empires baltiques et donc à ce titre connaissaient bien la région. Néanmoins, toujours d'après Uffe Østergård, ces deux pays identifiaient cette partie de leur histoire comme un relent impérialiste contraire « *à la vraie nature* » des pays nordiques[2]. David Smith remarque, d'ailleurs, que plus le Danemark et la Suède, au XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle, s'enfermaient dans une conception rigoureuse de leur neutralisme, plus les deux pays avaient tendance « *à tourner le dos à la composante baltique de leur histoire nationale respective* »[3]. Après la fin de la Guerre froide, les deux pays redécouvraient donc avec passion leur histoire et leur identité baltique. Même la Norvège, qui pourtant a toujours affirmé son identité atlantique, découvrait avec intérêt que dans le passé elle entretenait des liens anciens et très étroits avec les pays Baltes : le roi viking Olav n'avait-il pas passé son enfance dans la ville qui allait devenir Tallinn ?[4]

Durant la Guerre froide, la Finlande fit, dans une certaine mesure, figure d'exception. Sa proximité géographique et ses affinités linguistiques avec l'Estonie avaient créé une dynamique régionale qui n'avait jamais disparu, même aux heures les plus sombres des relations Est/Ouest. Le Président Kekkonen avait réussi à développer dans les années 1960 des liens étroits entre son pays et la RSS d'Estonie. En 1964, en visite en Estonie, il fit un discours en estonien à l'Université de Tartu, soulignant la proximité culturelle et linguistique des deux « pays ». On peut ainsi rappeler que les programmes de radio et de télévision finlandais furent pour les Estoniens l'un des rares contacts avec l'Ouest durant leur purgatoire soviétique. Il convient, néanmoins, de replacer dans le contexte politique l'intérêt balte pour les Finlandais. Comme le note Pekka Visuri « *Des années 1970 jusqu'au milieu des années 1980, les Finlandais percevaient clairement les États baltes en tant que partie* [intégrante] *de*

---

1 Uffe Østergård, « Nordic Identity between "Norden" and Europe », *in* Luis Beltràn/Javier Maestro/Liisa Salo-Lee (dir.), *European Peripheries in Interaction. The Nordic Countries and the Iberian Peninsula*, Alcalà, 2002, p. 154.

2 Uffe Østergård, « The Geopolitics of Nordic Identity. From Composite States to Nation-States », *in* Øystein Sørensen/Stråth Bo (dir.), *The Cultural Construction of Norden,* Scandinavian University Press, 1997, pp. 158-159.

3 David Smith, « Nordic Near Abroad or New Northern Europe ? Perspectives on Post-Cold War Regional Co-operation in the Baltic Sea Area », *in* Marko Lehti/David Smith, *op. cit*., p. 62.

4 Voir le rapport intitulé *Norway and the Baltic Countries* écrit par le *FAFO Institute* disponible sur le site Internet du ministère norvégien des Affaires étrangères (http://odin.dep.no/ud/engelsk/publ/rapporter/032005-990895/dok-bn.html – dernière consultation 17 septembre 2003). Ceci ressemblant surtout à une justification de la présence norvégienne dans la coopération baltique.

l'Union soviétique, sans qu'il y ait de perspective de changement »[1]. Aussi marginaux étaient-ils, néanmoins, les liens tissés entre les deux « pays » restaient uniques en leur genre, aucun autre pays occidental n'ayant développé des contacts aussi étroits qui manifestaient, de même, l'identité d'un pays qui n'avait pas oublié qu'il était durant l'entre-deux-guerres l'*autre* pays Balte. D'ailleurs, durant la décennie 1980, les Finlandais regardèrent avec intérêt leur parenté culturelle et leur proximité géographique avec leurs « cousins » fenno-ougriens (Estoniens, Caréliens, Ingriens, etc.)[2], avec un certain dédain. D'après l'universitaire finlandais Setterberg, « *les Finlandais ont tendance à mépriser leurs cousins estoniens et lettons, qui les considèrent pourtant comme leurs grands frères. D'abord, parce que sous le tsar Alexandre II, l'Estonie et la Lettonie n'étaient que des provinces de l'empire, tandis que la Finlande était un grand-duché qui jouissait d'une très large autonomie* »[3]. Il existait, par ailleurs, chez les Finlandais un sentiment diffus de « supériorité » : pendant la guerre, « eux » s'étaient battus avec vigueur alors que les Baltes n'avaient pas résisté à l'invasion soviétique[4].

En outre, tout comme les trois « autres » États baltes, la Finlande a, elle aussi, à assurer son « retour à l'Europe », marquée notamment par son adhésion à l'UE en 1995 et n'a pas échappé, en outre, à ce mouvement de « réhabilitation » de l'histoire que tous les pays nordiques connaissent depuis la fin de la Guerre froide ; le pays s'attache à assainir des périodes sombres et des épisodes douloureux de son histoire, comme la Guerre civile de 1917 où devait périr presqu'1 % de la population finlandaise[5]. Selon Christopher Brown, le révisionnisme historique signifie que la « *Finlande est* revenue à la maison *afin d'assumer sa place naturelle et de plein droit dans la famille européenne occidentale* »[6]. Ce « *retour implique de laisser quelque chose derrière. Ce "quelque chose" est bien sûr la Russie* »[7].

---

1 Pekka Visuri, « Finland and the Baltic States », *in* Bo Huldt *et al.* (dir.), *op. cit.,* p. 207.

2 Marko Lehti, « Possessing a Baltic Europe : Retold National Narratives in the European North », *op. cit.*, p. 16.

3 Cité par Alain Debove, « Querelles de voisinage », *Le Monde*, 5 janvier 1990.

4 En 1940, Louis Tissot notait ainsi que le déclenchement de la guerre avait « *creusé le fossé entre Baltes et Nordiques. Les premiers ont accepté sans hésitations les exigences des Soviets auxquels ils s'étaient toujours montrés quelque peu hostiles. La résistance de la Finlande a cimenté davantage son union avec les Nordiques et surtout avec les Suédois ; en même temps, l'effondrement "*in ovo*" de la résistance balte ne justifiait pas trop les réticences qu'avaient toujours éprouvées les dirigeants du bloc nordique* ». Louis Tissot, *op. cit.*, p. 107.

5 Antoine Jacob, « Les Finlandais hantés par la guerre civile de 1918 », *Le Monde*, 22 août 1998.

6 Christopher Browning, « Coming Home or Moving Home ?, "Westernizing" Narratives in Finnish Foreign Policy and the Reinterpretation of Past Identities », *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n°1, mars 2000, p. 47. Voir aussi du même auteur, « From Modern to Post-Modern Region-Building : Emancipating the Finnish Nation from the State », *in* Marko Lehti/David Smith (dir), *op. cit.*, pp. 101-127.

7 Christopher Browning/Pertti Joenniemi, « Introduction. The Challenges of EU and NATO Enlargement », *op. cit.,* p. 228.

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, les tenants du constructivisme ont mis en évidence la problématique de l'identité et de la sécurité dans la place de la régionalisation. Il s'agit moins d'une région nordique à laquelle on aurait agrégé les pays Baltes plutôt que la construction d'une nouvelle forme de territoire, composée principalement des pays Baltes et nordiques ; l'Europe peut désormais prétendre a avoir, non pas une dimension nordique, mais une dimension septentrionale. L'identité nordique, durant l'époque de la Guerre froide, était structurée autour d'une organisation, le Conseil nordique. Était nordique, celui dont le pays appartenait au Conseil nordique. Or, après que les Nordiques eurent exprimé, plus ou moins discrètement, leur soutien aux pays Baltes au moment où ceux-ci commençaient à manifester des aspirations d'indépendance, leur identité a profondément évolué au point que l'on pouvait se demander s'il n'y allait pas y avoir une concurrence entre cette nouvelle identité septentrionale ou baltique[1] et l'identité nordique beaucoup plus ancienne.

La myriade de concepts avancés au début de la décennie 1990 (« *des concepts tels que* Mare Balticum*, la nouvelle* Hanse*, la région euro-baltique ou la région scano-baltique ont été introduits en tant qu'éléments de réorganisation de l'espace politique post-Guerre froide* »[2]) témoigne certainement d'une ambiguïté dans le contenu du processus de régionalisation de la mer Baltique et dans sa délimitation géographique. D'ailleurs, l'expression même de « régionalisation de la mer Baltique » n'est-elle pas équivoque dans son concept géographique dans la mesure où elle pourrait impliquer l'Allemagne et la Pologne, pays riverains de la mer Baltique mais qui ne sont pas directement impliqués dans ce processus de régionalisation, et exclure la Norvège et l'Islande, pays non riverains de la mer Baltique, pourtant concernés, eux, par la sécurité qui résulte de ce même processus. On avait souvent associé aux pays nordiques, pendant la Guerre froide, la notion de « troisième voie », ces pays ayant manifesté leur désir de rester à la périphérie du « continent » européen afin de construire leur « propre

---

[1] Ainsi alors que les Danois et les Suédois entendent s'insérer dans le « monde baltique », les Finlandais, eux, préfèrent parler de « monde septentrional ». D'après Marko Lehti « *les Finlandais basent leur rhétorique sur la Dimension septentrionale tandis que les Suédois et les Danois ont concentré la leur sur la mer Baltique* ». Marko Lehti, « Competing or complementary images : The North and the Baltic world from the historical perspective », *in* Hiski Hauskala (dir.) *Dynamic aspects of the Northern Dimension,* Turku, Working papers, n°4, Jean Monnet Unit, Université de Turku, 1999, p. 23. Cette différence dans la rhétorique géographique se retrouve même dans les slogans commerciaux. « *Alors que le slogan danois est* "Le Danemark : votre accès aux affaires dans la Baltique", *le suédois est :* "La Suède : une base naturelle pour votre quartier général dans la région de la mer Baltique", *le finlandais est* : "la Finlande : une base pour les affaires dans la nouvelle Europe septentrionale" ». *The Baltic Sea Region. Business and Industry, Politics, Developments and Trades*, Bollschweil, Hagbarth Publications, 1998. Note n°84 dans Marko Lehti, « Possessing a Baltic Europe : Retold National Narratives in the European North », *in* Marko Lehti/David Smith (dir), *op. cit.*, p. 36.

[2] Sami Moisio, « Back to Baltoscandia ? European Union and Geo-conceptual Remaking of the European North », *Geopolitics*, vol. 8, n°1, printemps 2003, p. 73.

Europe ». Or, désormais les pays nordiques ne se voient plus à la périphérie de l'Europe mais résolument au centre d'une « nouvelle Europe septentrionale »[1], orientalisée car englobant les pays Baltes. En effet, alors que la Finlande appartient résolument au monde nordique, pourquoi refuser ce « privilège » à ses « cousins » estoniens, dont ne les séparent que les quelques dizaines de kilomètres du Golfe de Finlande ? Si effectivement les Estoniens devaient appartenir à ce monde nordique, serait-il si impertinent d'étendre ce raisonnement à la Lettonie et à la Lituanie ? Les communautés nordique et balte, liées par l'histoire, la culture et l'économie, formeraient donc une entité globale, dont la mer Baltique constitue le trait d'union. Dans le pourtour de la mer Baltique, ainsi qu'en Europe septentrionale, à travers l'histoire, les périodes de paix et de liberté, toutes relatives qu'elles soient, correspondent à des cycles de prospérité commerciale et de développement culturel. L'attitude messianique des Nordiques dans leur politique baltique, d'après Marko Lehti, était motivée par la volonté de « *maîtriser, éduquer et parrainer l'Est et, de cette façon, gérer le changement menaçant* »[2]. Il est vrai que l'assistance nordique donnait l'impression qu'elle visait à faire des pays Baltes des « États nordiques *bis* », tant l'assistance politique, économique, culturelle, sociale, voire stratégique, prenait la forme d'une transposition du modèle nordique. « *Les cibles et outils de la coopération étaient compris différemment sur les rivages occidentaux et sur les rivages orientaux de la mer Baltique. L'Ouest offrait sa "pédagogie" basée sur sa supériorité morale alors que l'Est s'attendait à davantage de projets concrets fondés sur l'argent"* »[3].

Le jeu des représentations dans la construction identitaire de la mer Baltique est aussi primordial. Ainsi, Gunnar Artéus note, dans un ouvrage qu'il a dirigé sur la perception que les États riverains de la mer Baltique ont les uns les autres, que « *le sentiment de* sécurité *dans les relations entre deux nations est principalement fondée sur la confiance mutuelle. Et cette confiance est basée à son tour sur des* similarités *culturelles* »[4]. Il ressort d'ailleurs de son enquête que par le jeu de perception de l'*Autre*, l'Estonie classe d'abord le Danemark, puis la Finlande, et enfin la Suède, comme les pays les plus amicaux, au nom d'un cadre identique de comportement social, d'une communauté de religion, d'affinités historiques et linguistiques

---

1 Marko Lehti/David Smith, « Introduction : Other Europes », *in* Marko Lehti/David Smith (dir.), *op. cit.*, p. 5.

2 Marko Lehti, « Possessing a Baltic Europe : Retold National Narratives in the European North », *op. cit.*, p. 25.

3 *Ibid.*, p. 26.

4 Gunnar Artéus (dir.), *Security, Trust and Cultures. How the Baltic Sea Nations Regard Each Other*, Stockholm, Försvarhögskolans Acta B 20, Swedish National Defence College, 2001, 87 pages. Citation, p. 11.

(pour la Finlande), et d'intérêts de sécurité identiques. La Russie est « logiquement » perçue comme le pays le plus hostile en raison d'incompatibilités dans les comportements sociaux, de conflits dans les intérêts de sécurité, d'une histoire commune « sombre », de langues différentes, d'institutions politiques différentes et de relations économiques déficientes. Si la Lettonie et la Lituanie sont perçues comme « amicales », c'est « seulement » au nom d'une histoire commune et d'intérêts de sécurité convergents[1]. Les résultats sont *mutatis mutandis* comparables en Lettonie qui voit avec davantage de confiance le Danemark, ce dernier jouant le même rôle avec la Lettonie que celui que la Finlande joue avec l'Estonie. La Lettonie, en outre, voit avec plus de sympathie l'Estonie et la Lituanie que ne la voit l'Estonie avec ses deux voisines baltes[2]. En Lituanie, enfin, les deux pays les plus « estimés » sont d'abord le Danemark puis la Suède. L'Estonie est perçue « seulement » comme « sobre » en raison de cadres incompatibles de comportement social, de religions et de langues différentes. La Lituanie perçoit la Lettonie comme la perçoit l'Estonie, c'est-à-dire « essentiellement amicale » alors que la Lettonie voit et l'Estonie et la Lituanie comme « très amicales »[3]. La Russie, enfin, perçoit l'Estonie et la Lettonie comme « inamicales » et la Lituanie « sobre » au nom, d'une histoire commune et de cadres incompatibles de comportements sociaux[4].

Les auteurs, en recoupant les informations issues de leur enquête, concluent à l'émergence de quatre « réseaux d'amicalité » : Estonie-Finlande-Suède, Danemark-Estonie, Danemark-Lettonie et Danemark-Lituanie. Le bien-fondé de cette triade tiendrait à l'existence d'une histoire commune, des intérêts de sécurité de base en commun, des relations économiques intenses et l'existence de cadres de comportements sociaux tendant à converger. On aurait pu, en tout état de cause, s'attendre à un réseau de sympathie entre les trois États baltes ; or, « *exceptée sa relation spéciale avec la Finlande et la Suède, l'Estonie forme un réseau étroit d'amicalité seulement avec le Danemark, la Lettonie seulement avec le Danemark et la Lituanie seulement avec le Danemark* », cette perception très positive du Danemark tenant à l'émergence d'une « *communauté d'intérêts de sécurité communs. À ceci, nous devrions ajouter l'appui fort et très actif des intérêts des républiques baltes* »[5].

1 *Ibid.*, pp. 26-29.
2 *Ibid.*, pp. 43-44.
3 *Ibid.*, pp. 49-50.
4 *Ibid.*, p. 60.
5 *Ibid.*, pp. 76-77.

Ainsi, le sentiment communautaire entre, d'une part, les pays nordiques et les États baltes et, d'autre part, entre les États baltes eux-mêmes, est déséquilibré, seul le Danemark étant classé en premier par l'ensemble des trois États baltes comme le pays le plus « amical » alors qu'au sein même des trois États, seule la Lettonie perçoit positivement ses deux voisines baltes.

ii) La difficile transposition du modèle de la communauté nordique sur celui des pays Baltes

Nous avons entrevu précédemment que les pays nordiques partagent, entre eux, une longue tradition de coopération. D'après Ole Wæver, les États qui composent le *Norden* constituent l'exemple même de cette *communauté de sécurité*, dans laquelle il serait inimaginable qu'un pays soit en guerre contre un autre pays[1]. Pourtant, au vu des très nombreuses guerres opposant la Suède au Danemark, il n'était pas évident que les pays nordiques puissent constituer une telle communauté. Ainsi, selon Håkan Wiberg, « *Durant les cinq derniers siècles, il y a eu plus de cinquante guerres civiles ou internationales dans la zone nordique. La fréquence des guerres intra-nordiques diminua d'une façon drastique seulement au XIX*^{ème} *siècle* »[2]. Les pays nordiques, depuis 1815, n'ont connu aucun conflit armé entre eux. Aucun d'entre eux, de même, n'a déclaré de guerre à un pays tiers (à l'exception de la Finlande lors de la Guerre de continuation[3]) ; aucun État nordique ne considère son voisin nordique comme un État prédateur. Pour certains, c'est la nature démocratique des régimes politiques des États qui provoque les comportements belliqueux[4]. Depuis le début du XIX^{ème} siècle, aucun des pays nordiques n'a connu de régimes politiques autoritaires ; la conscience démocratique est fortement présente dans l'imaginaire collectif.

---

1 Ole Wæver, « Insecurity, security, asecurity in the West European non-war community », *in* Emanuel Adler/Michael Barnett (dir.), *op. cit.,* pp. 72-74.

2 Håkan Wiberg, « Scandinavia », *in* Richard Dean Burns (dir.), *Encyclopaedia of Arms control and Disarmament,* vol. 1, New York, Charles Scribner's Sons, 1993, p. 211.

3 Encore que cette affirmation soit à nuancer dans la mesure où la Finlande, cobelligérante de l'Allemagne nazie, avait attendu que les Soviétiques l'attaquent pour à son tour leur déclarer la guerre.

4 Il s'agit de la thèse kantienne très chère aux *Peace researchers* nordiques : caractère belligène des dictatures, régime aux pouvoirs incontrôlés et tournés vers l'exaltation de la force, par opposition aux démocraties libérales fondées sur le contrôle du pouvoir et sur la recherche du compromis. L'histoire, toutefois, a prouvé que des démocraties pouvaient avoir des comportements bellicistes tandis que des dictatures pouvaient osciller entre l'apaisement et l'affrontement. Il serait illusoire d'y voir toutefois la raison principale de l'engagement « pacifique » des Nordiques entre eux. Certains conflits « larvés », par ailleurs, auraient pu dégénérer en conflits ouverts. Ainsi, après que la Norvège eu recouvert son indépendance en 1905, les plans suédois de défense voyaient en elle un probable ennemi. Par ailleurs, lors de la Première Guerre mondiale, si les trois pays scandinaves (ni l'Islande ni la Finlande n'étaient alors indépendantes) ne s'étaient pas déclarés neutres, ils auraient été probablement entraînés dans des alliances ennemies : la Norvège aux côtés des Alliés et la Suède aux côtés de l'Allemagne tandis que le Danemark pris en tenaille aurait vu ses côtes être le théâtre d'opérations navales entre les Anglais et les Allemands.

Les conflits « domestiques » (c'est-à-dire entre ces cinq pays), par ailleurs, furent tous résolus, sans recours à des manifestations armées. Le professeur Clive Archer parle ainsi de *zone de paix* pour qualifier l'ensemble des pays nordiques[1], les codes et les valeurs nordiques dans les populations constituant un puissant frein aux passions belliqueuses des élites politiques.

Les interactions identitaires entre, d'une part, les pays nordiques, et, d'autre part, les pays Baltes sont telles que lorsqu'il fut question de « créer » la communauté balte, la référence naturelle fut celle de la communauté nordique, la question centrale fut celle de savoir s'il fallait la copier ou si les pays Baltes pouvaient s'y agréger. Force est de reconnaître que si l'on reprend les éléments qui ont contribué à la construction du *Norden* énumérés ci-dessus, les pays Baltes pourraient difficilement ambitionner de constituer un *Norden bis* d'autant plus qu'ils ne peuvent prétendre à une maturité communautaire identique dans la mesure où même s'ils se sont largement inspirés des États nordiques pour lancer un processus de coopération entre eux, n'ont pas pu (ou n'ont pas voulu), à la différence des États nordiques, relayer leurs ambitions auprès de leur population respective ; comme le note justement Hein Rebas : « *la majorité des populations des pays Baltes, à l'exception de certaines périodes marginales, n'ont jamais pris une part active dans les tentatives* [de création d'une région] *"balte" ou de tout autre sorte de "régionalisme*" »[2].

Mikko Lagerspetz, de son côté, arrive à la conclusion que les trois États baltes ne remplissent pas l'intégralité des éléments constitutifs de ce même modèle ; sa matrice reflète bien le caractère équivoque de la recherche « géo-identitaire » nordique des trois pays Baltes. Sur le plan historique, l'influence nordique dans les pays Baltes est certes indéniable, encore qu'elle soit davantage prononcée en Estonie et en Lettonie qu'en Lituanie, mais elle est loin d'être suffisante pour justifier que les trois pays Baltes puissent se prévaloir d'une quelconque identité nordique.

---

[1] Clive Archer, « The Nordic Area as a "Zone of Peace" », *Journal of Peace Research*, vol. 33, n°4, novembre 1996, pp. 445-467. Voir aussi Clive Archer/Pertti Joenniemi, *The Nordic Peace*, Ashgate, 2003, 217 pages.

[2] Hein Rebas, « Baltic Co-operation – Problem or Opportunity ? », *op. cit.,* p. 70.

Encadré n°16
L'identité nordique est basée sur….

	Estonie	Lettonie	Lituanie
Position géographique	+	+	(+)
Liens historiques	+	+	-
Affinités linguistiques	(+)	-	-
Foi luthérienne	+	(+)	-
Modèle social	-	-	-
Organes de coopération nordique	+	+	(+)
Tradition légale et administrative	+	+	?
Égalité des genres	-	-	-

+ : identité nordique affirmée
(+) : identité nordique relative
- : absence d'identité nordique
? : inconnu

Source : Mikko Lagerspetz, « How Many Nordic Countries ? Possibilities and Limits of Geopolitical Identity Construction », *Cooperation and Conflict*, vol. 38, n°1, mars 2003, p. 57.

Comme nous l'avons indiqué précédemment la Finlande fut considérée au lendemain du rétablissement de son indépendance comme un « pays baltique ». À la faveur de son repositionnement stratégique durant l'entre-deux-guerres, elle troqua sa qualité de « pays baltique » contre celle de « pays nordique ». De toute façon, il était certain qu'au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale le pays n'avait aucun autre choix au risque d'accentuer sa dépendance vis-à-vis de l'Union soviétique. Certes, l'intimité de son histoire avec la Suède[1] la prédisposait, de toute façon, à opter pour les valeurs nordiques. Son adhésion au Conseil nordique et la mise en valeur de son identité culturelle nordique, par ailleurs, ont permis au pays de structurer et de pérenniser son identité nordique. Les trois États baltes peuvent-ils s'inspirer, en cela, de l'« expérience » finlandaise pour affirmer une « identité » nordique ? Même si des trois États baltes, ce sont tout d'abord l'Estonie et la Lettonie qui peuvent se prévaloir d'une « identité nordique », suivis, en cela, de la Lituanie, le scénario qui aurait vu la seule absorption des pays Baltes par les pays nordiques aurait été peut-être possible uniquement avec l'Estonie dans la mesure où l'attitude « paternaliste » qu'a eue la Finlande avec elle ressemblait sous beaucoup d'aspects avec celle qu'avait eue la Suède avec cette dernière. La Lettonie, et encore moins la Lituanie, ne peuvent prétendre à une identité nordique suffisamment forte qui aurait permis aux pays de prétendre à appartenir à cette communauté nordique. Ainsi, les deux grands traits principaux des sociétés nordiques que

[1] On rappellera que la Finlande faisait partie intégrante du Royaume de Suède jusqu'en 1809.

sont celui du modèle social nordique et celui de l'éthique[1] ne reflètent que très subsidiairement ceux des pays Baltes. La coopération implique que des pays similaires partagent un code de valeurs et une vue commune sur le développement de leurs systèmes politique et économique. La notion d'« État-providence » dans les pays nordiques a ainsi servi de bases communes pour l'harmonisation de leurs intérêts. Or il n'existe pas, dans les pays Baltes de référents semblables qui puissent servir à fédérer les trois États. Force est de noter que dans les trois États c'est une politique libérale tous azimuts qui a caractérisé l'action de l'État, prenant ainsi le contre-pied de cette notion si nordique d'État-providence.

On peut donc en conclure que le modèle nordique était très difficilement transposable dans les pays Baltes, ce qui ne signifiait pas, pour autant, que cette nouvelle identité balto-nordique ou septentrionale, certes éminemment construite, n'était qu'une coquille vide, en témoigne l'intense diplomatie finlandaise qui essaya par le programme de la Dimension septentrionale de rendre plus efficace l'action de l'UE dans les pays nordiques, dans les pays Baltes et même dans le nord-ouest de la Russie.

2) La dimension septentrionale de l'Union européenne : la multilatéralisation de la *soft security*

Pour les stratèges occidentaux, l'adhésion de la Finlande à l'UE en 1995 provoqua des sueurs froides, tant l'idée qu'un État appartenant à l'Union puisse avoir une frontière contiguë de 1300 kilomètres avec la Russie aurait *de facto* des conséquences sur l'Europe de la défense et par ricochet sur l'OTAN. Cette « nouvelle frontière » européo-russe bouleversait complètement la donne géostratégique de la région. Pourtant, la Finlande allait réussir à assurer une dynamique de transition, par l'intermédiaire de l'UE, et non de l'OTAN, afin de combler le vide stratégique de la région, suite à la fin de la Guerre froide et de la dissolution de l'URSS. Depuis 1991, l'objectif de la diplomatie finlandaise est effectivement de dynamiser la présence de l'UE en Europe septentrionale en y associant le plus possible les pays Baltes. Aussi intéressés étaient-ils de développer la présence de l'UE dans la région, les États baltes, associés aux pays nordiques membres de l'Alliance atlantique, furent, néanmoins, plus que réticents pour confier leur sécurité à une autre organisation que celle de

[1] Ainsi, alors que le *Corruption Perception Index* (CPI) élaboré par le *Transparency International*, pour l'année 2002, place la Finlande à la première place des pays les moins corrompus au monde, suivie du Danemark (2ème), de l'Islande (4ème), de la Suède (5ème) et de la Norvège (12ème) ; l'Estonie se situe à la 29ème place, la Lituanie à la 36ème et la Lettonie à la 52ème place.

l'OTAN. En effet, la thèse défendue par la Finlande en vertu de laquelle la Dimension septentrionale est un moyen de fabriquer dans la région de la sécurité, sans y associer l'OTAN, rencontra un succès plutôt mitigé, non seulement, en Norvège et au Danemark, mais aussi, et surtout, dans les pays Baltes, ces derniers trouvant comme unique avantage dans la Dimension septentrionale un moyen pour démontrer leur qualité de « pays nordique ».

a) La Dimension septentrionale, la sécurité en Europe éponyme sans l'OTAN ?

L'objectif de la Dimension septentrionale[1] est d'accroître la sécurité d'une région, qui à la fin de la Guerre froide était dans une situation précaire, les interdépendances créées entre l'UE, les pays nordiques, les pays Baltes et la Russie stimulant une perception de stabilité et une intrication de cette dernière avec le reste de l'Europe du Nord telle que les intérêts russes tendent à se confondre avec ceux des pays Baltes et nordiques[2].

Peu de temps après leur adhésion à l'UE, la Finlande et la Suède, de concert avec le Danemark, invitaient la Commission européenne à adopter une stratégie balte plus globale. Le Conseil européen demanda en mai 1995 à la Commission d'établir un rapport sur « *l'état actuel et les perspectives de la coopération dans la région de la mer Baltique* ». Ce document, présenté en novembre de la même année, fournissait une vue d'ensemble des activités d'aide et de coopération dans la région. Il s'engageait à poursuivre en proposant une initiative à long terme pour la région de la mer Baltique. Celle-ci a effectivement été proposée au Sommet de Visby, à l'occasion du CEMB, en mai 1996. Elle comportait des mesures de soutien à la démocratie et à la stabilité politique, au développement économique, à la coopération régionale, de même que des mesures destinées à renforcer le rôle du CEMB[3].

---

1 C'est à partir de 1994 que le gouvernement finlandais commença à parler indistinctement de « dimension nordique » et de « dimension septentrionale » ; la première expression faisait plutôt référence aux valeurs nordiques (protection de l'environnement, égalité, social-démocratie, etc.) alors que la deuxième soulignait les nouvelles réalités géopolitiques auxquelles les deux nouveaux pays nordiques membres de l'UE et l'Europe devaient désormais faire conjointement face. Prenant acte après l'échec du référendum norvégien qu'il ne pouvait y avoir de « dimension nordique » au sein de l'UE, du fait de l'inexistence de stratégie commune au sein des pays nordiques vis-à-vis de l'Europe, la Finlande estima que l'expression « dimension septentrionale » devait finalement apparaître comme la plus pertinente surtout si elle devait concerner les pays Baltes et le Nord-ouest de la Russie. Dans la littérature francophone, il semble dommageable que l'on utilise abusivement « nordique » en lieu et place de « septentrional ». La différence entre « nordique » et « septentrional », dans ce contexte, reste essentielle : ni les pays Baltes ni la Russie ne sont des pays nordiques, ce sont pourtant, pour les premiers, des pays et, pour la seconde, des régions (Kaliningrad et Russie du nord-ouest) qui font partie de l'Europe septentrionale.

2 David Arter, « Small State Influence within the EU : The Case of Finland's Northern Dimension Initiative », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°5, 2000, pp. 679-682.

3 Olav Knudsen, « The Northern security agenda: An overall perspective », *in* Gianni Bonvicini/Tapani Vaahtoranta/Wolfgang Wessels (dir.), *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension,*

C'est à Rovaniemi, en septembre 1997, que le Premier ministre finlandais, Paavo Lipponen, introduisit de façon officielle le concept de Dimension septentrionale, destinée, d'après lui, à « *reposer sur les intérêts que l'Union a dans cette région. 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* »[1].

L'intégration de la Dimension septentrionale est un processus continu, dénué de dotation budgétaire spécifique ce qui handicape son efficacité[2]. Dans son application concrète, cette initiative doit donc utiliser les programmes d'assistance communautaire déjà existants[3] et faire le lien avec les organisations financières internationales et les forums régionaux[4], dans un souci de cohérence accrue. La Dimension septentrionale poursuit simultanément cinq objectifs, qui consistent en l'accroissement de la stabilité de la région, la réduction des menaces, la promotion des intérêts économiques stratégiques, le soutien au processus d'élargissement de l'UE et l'intégration de la Russie. Ses principaux secteurs d'actions sont l'énergie, l'environnement, la coopération transfrontalière, la coopération économique, les

---

Helsinki/Bonn, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°9, 2000, p. 30.

[1] 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.

[2] Chris Patten/Anna Lindh, « The Northern Dimension of EU foreign policy : from words to action », *Financial Times*, 20 décembre 2000.

[3] Les instruments communautaires existants sont notamment les accords d'association signés entre les pays candidats à l'adhésion européenne et l'UE, l'Accord de partenariat et de coopération qui lie la Russie et l'UE, l'accord EEE conclu avec la Norvège et l'Islande, ainsi que les instruments budgétaires appropriés, à savoir TACIS, PHARE/SAPARD/ISPA et INTERREG. La *Dimension septentrionale* doit donc amener, dans la région concernée, à concilier et coordonner les projets réputés cloisonnés de TACIS et de PHARE en particulier ceux connus sous le titre INTERREG (budget pour 2000-2006 de 5,18 milliards d'euros), ainsi que les facilités *Coopération transfrontalière* (CBC pour *Cross Border Cooperation*) qui en découlent, la coopération transfrontalière étant considérée comme un domaine clé. Lassi Heininen, « Ideas and Outcomes : Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative », *in* Hanna Ojanen (dir.), *Northern Dimension. Fuel of the EU ?*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, 2001, p. 25.

[4] Les institutions financières internationales, en particulier la BEI (Banque européenne d'investissement), la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement), la Banque mondiale, la NIB (Banque d'investissement nordique) et le NOPEF (Fonds de projet nordique) ont un rôle à jouer, en association avec les fonds communautaires, les programmes nationaux et le secteur privé, pour la mise en œuvre du Plan d'action. Concernant les forums régionaux (tels le Conseil des États de la mer Baltique, le Conseil euro-arctique de Barents ou le Conseil de l'Arctique) et les organes à caractère technique (tels le Conseil nordique des ministres ou le Conseil balte des ministres), la *Dimension septentrionale* n'a pas vocation à se substituer à eux, mais à amener la Commission européenne à intensifier sa coopération avec ces instances. Voir Nicola Catellani, « The Multilevel Implementation of the Northern Dimension », *in* Hanna Ojanen (dir.), *The Northern Dimension ..., op. cit.,* pp. 64-71.

transports, les communications et la santé. Le concept de Dimension septentrionale recouvre, avant tout, une réalité géographique, qui s'étend de l'Islande, à l'ouest, jusqu'au Nord-ouest de la Russie, et des mers de Barents et de Kara, au nord, jusqu'à la rive méridionale de la mer Baltique[1]. Pourtant, le projet n'est pas strictement défini quant à l'aire géographique couverte puisque, outre les pays membres de l'UE et les sept pays pour le moment non-membres cités par le Plan d'action Estonie, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne et Russie), les États-Unis et le Canada peuvent y contribuer, entre autres *via* leur coopération Arctique et de Barents.

La Dimension septentrionale, dont la paternité revient d'ailleurs à la Finlande, pays nordique membre de l'UE qui a la plus grande expérience de négociations avec la Russie et apparaît à ce titre comme la plus crédible pour faire avancer le projet d'une « Russie européenne », forme un projet européen structuré autour du thème de la sécurité. Elle fut créée afin de surmonter les effets politiques, économiques et sociaux issus de la fin de la Guerre froide et surtout afin de donner plus de poids « *à la consolidation de la démocratie, de la société civile et du principe de la règle de droit* »[2]. L'idée générale de cette initiative est de s'assurer que les activités de l'UE et les instruments utilisés tiennent compte des nouvelles réalités en Europe du Nord et d'en tirer le maximum de valeur ajoutée afin de répondre surtout aux « nouvelles menaces » ; *« ce sont des problèmes que l'on ne peut résoudre avec des armes. Ils nécessitent au contraire de recourir à tout l'arsenal d'instruments qu'offre l'intégration* »[3]. Elle part du constat que, depuis les adhésions de la Finlande et de la Suède en 1995, et avec la perspective des adhésions de la Pologne, de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, l'UE a acquis une nouvelle dimension, qu'elle n'investit pas encore suffisamment sur le plan politique, essentiellement faute d'une prise de conscience de l'opportunité qui s'offre ainsi vis-à-vis de la Russie. À cet égard, cette mesure apparaît en effet comme la première tentative européenne visant à reconnaître que la Russie et l'UE ont besoin d'un cadre spécifique de coopération aux niveaux régional et sub-régional, applicable à cette région Nord-ouest de la Russie, désormais limitrophe et appelée à le devenir plus encore, de l'UE[4].

---

1 Commission européenne, *Dimension septentrionale des politiques de l'Union, inventaire des actions en cours,* Document de travail des Services de la Commission. (http://presidency.finland.fi/netcomm/news/showarticle1878.html – dernière consultation 3 mai 2002).

2 Government Information Unit**,** *Finland's new strategy and procedures for cooperation in the neighbouring areas*, 26 mai 2000, Press release 124/2000.

3 Martti Ahtisaari, « La dimension nordique est indispensable à l'intégration de l'UE », *The Philip Morris Institute for Public Policy Research,* Faut-il repenser l'UE ?, janvier 1999, p. 19.

4 Martti Ahtisaari, « For the EU, the Focus Now Must Be on Russia », *International Herald Tribune*, 18 décembre 1998.

La Russie a réagi très positivement à cette tentative d'*Ostpolitik* de l'UE, dont la clé de voûte consiste en effet à faire de la Baltique, en passe de redevenir la fenêtre européenne de la Russie, la *Mare nostrum* de l'Europe moderne ; la région qui est sans doute la plus à même de réaliser dans les faits le rapprochement à l'œuvre depuis une dizaine d'années entre la Russie et l'UE est bien le Nord du continent européen. C'est ce que souligne le Comité des régions lorsqu'il estime que « *Le rapprochement et le renforcement de la coopération entre le nord-ouest de la Russie et l'UE jouent un rôle essentiel pour l'ensemble de l'UE également, notamment pour des raisons liées à la politique de l'énergie, du transport, de l'environnement et de sécurité ainsi qu'à la suppression des barrières commerciales. En dehors de Malte et de Chypre, la prochaine étape du processus d'élargissement de l'UE aura lieu vers l'est et vers le nord. Les régions concernées sont les pays Baltes et la région de la mer Baltique. La mer Baltique deviendra une mer intérieure de l'Union* »[1].

Notre hypothèse est que la Finlande a voulu multilatéraliser la sécurité en Europe septentrionale (et donc par ricochet la sienne) avec l'UE et non l'OTAN. La Dimension septentrionale canalise donc l'influence finlandaise dans la région, tout en lui permettant de s'affirmer comme le partenaire incontournable de l'Europe face à la Russie. Elle entend ainsi banaliser son aide et la fondre dans un cadre multilatéral jugé plus efficace et surtout plus en adéquation avec ses intérêts de puissance charnière entre l'Europe continentale et l'Europe septentrionale. La Dimension septentrionale apparaît, à cet égard, comme un instrument privilégié pour la Finlande afin d'asseoir son influence sur la région[2]. Ainsi, par une habile

---

[1] Avis du Comité des régions du 15 septembre 1999 sur la « Communication de la Commission – Une dimension septentrionale pour les politiques de l'Union », COM (1998) 589 final.

[2] Bien que présentant la Dimension septentrionale comme un programme « désintéressé », la stratégie de la Finlande vise, en fait, à donner un habillage communautaire à ses propres intérêts, c'est-à-dire de s'assurer que la question de la sécurité dans les relations fenno-russes doit être « multilatéralisée » ; « *La Dimension septentrionale était ainsi étroitement liée aux intérêts nationaux de la Finlande, bien qu'elle fût présentée comme un moyen de gestion dans les relations extérieures de l'Union, en l'occurrence les relations avec la Russie* ». Sami Moisio, « Back to Baltoscandia ? European Union and Geo-conceptual Remaking of the European North », *op. cit.,* p. 87. Par ce programme, en outre, Helsinki s'efforce effectivement de se dégager des soupçons qui pèsent sur elle de privilégier surtout l'Estonie. Parmi les trois États baltes, la destination principale de l'aide bilatérale de la Finlande est effectivement l'Estonie (60 %). Voir PEE, *Finlande* : *relations avec l'Estonie dans la Dimension septentrionale*, Helsinki, 28 mars 2003 (http://www.missioneco.org/finlande/ - dernière consultation 25 août 2004). Ainsi, quelques jours avant l'adoption par le Conseil de Feira (juillet 2000) du Plan d'action de la Dimension septentrionale, la Finlande avait calé ses projets en matière de coopération régionale sur le plan communautaire. Les objectifs retenus par les Finlandais sont effectivement très proches de ceux du Plan d'action communautaire. Ils incluent même la région de Kaliningrad, à laquelle la Finlande s'était très peu intéressée jusque là. Formalisée en 1993, la coopération de la Finlande à l'égard des zones environnantes s'est surtout orientée vers des pays « privilégiés » (Estonie et Russie) et secteurs ciblés (environnement). La diplomatie finlandaise a développé une stratégie de « coopération avec les régions avoisinantes », devenue une composante essentielle de la politique étrangère finlandaise. Cette politique prend en compte la volonté de certains États de rejoindre l'UE, mais aussi la présence aux frontières d'une Russie instable et incertaine, qu'il

diplomatie, elle délègue à l'UE, ainsi qu'au Conseil nordique, une large partie de sa politique de coopération avec ses « zones adjacentes » (pays Baltes et Russie du Nord-ouest). La Finlande tend ainsi à passer par le canal multilatéral jugé plus efficace pour s'affirmer comme puissance charnière entre l'UE et la Russie[1] ; ainsi, d'après Hanna Ojanen, « *La Finlande voulait empêcher que l'UE ne détourne son attention (économique) sur ses relations extérieures, notamment avec la Russie. La Dimension septentrionale faisait aussi partie de la volonté de la Finlande de "multilatéraliser" ses relations avec la Russie et de rendre la politique de l'UE vis-à-vis de celle-ci plus sûre et similaire à sa propre politique* »[2]. Selon la présidente Tarja Halonen, la Finlande n'avait pas changé sa politique, mais c'est l'UE qui avait adopté une politique finlandaise. Il n'y avait pas de contradiction entre la politique de la Finlande et celle de l'UE, elles avaient vocation non seulement à être complémentaires mais promues bilatéralement et multilatéralement[3]. Le tropisme européen de la Finlande et sa stratégie visant à multilatéraliser ses relations avec la Russie, d'après Christer Pursiainen, lui permettent d'échapper à son dilemme de sécurité ; ces cadres multilatéraux « *équilibrent dans une certaine mesure la vieille asymétrie entre un petit État et une grande puissance* »[4]. Le fait, par ailleurs, que la Finlande soit membre de l'UE et de toutes les organisations sub-régionales dans le pourtour de la mer Baltique[5] (à l'exception du Conseil et de l'Assemblée baltes, qui ne regroupent que les trois États baltes), lui confère une légitimité que n'ont pas forcément les autres pays nordiques. À la différence de ses voisins scandinaves, son engagement communautaire (adoption de l'Euro, promotion de la Dimension septentrionale, etc.) et sa proximité géographique avec les pays Baltes et la Russie lui permettent d'exercer

---

convient de ne pas isoler, mais d'insérer dans un réseau dense d'interdépendances et de coopérations, impliquant les autres États voisins, et surtout l'Union. Depuis plusieurs années, la Finlande privilégie l'aide multilatérale jugée plus efficace pour accroître son influence régional ; la ventilation des aides directes accordées pour le financement de projets entre 1990 et 1998 révèle une nette prédominance des trois pays Baltes (63 %) sur la Russie (37 %). L'Estonie est largement privilégiée puisqu'elle absorbe 60 % des sommes allouées séparément à chacun des États baltes et reçoit ainsi cinq fois plus que la Lituanie et deux fois plus que la Lettonie. L'aide accordée à la seule Estonie équivaut a 75 pour cent de celle attribuée à l'ensemble de la Russie. L'aide qui avait pour but initial de soutenir la transition démocratique et économique des pays Baltes vise désormais à faciliter leur adhésion à l'UE. La Finlande a pris l'engagement lorsqu'elle a présenté ses priorités en matière de coopération régionale le 26 mai 2000 de poursuivre l'aide aux pays Baltes jusqu'a leur adhésion à l'Union européenne. Si les chiffres de 1999 et 2000 montrent une évolution sensible de la répartition de l'aide directe et un rééquilibrage entre les pays Baltes, l'Estonie reste le pays privilégié de sa coopération régionale.

[1] Matthieu Chillaud, « La géo-puissance de la Finlande (le pouvoir du *sisu*) », *Géoéconomie*, n°25, printemps 2003, pp. 174-176.

[2] Hanna Ojanen, « La Finlande dans l'Union européenne : quelle européanisation ? », *Nordiques*, n°2, mai-août 2003, p. 51.

[3] Conférence Uhro Kekkonen de Tarja Halonen donnée à la *Paasikivi Society*, le 31 août 2000.

[4] Christer Pursiainen, *Finland's Security Policy Towards Russia* : *From Bilateralism to Multilateralism*, Helsinki, UPI Working Papers n°14 (1999), p. 1.

[5] Conseil nordique et Conseil nordique des Ministres, Conseil des États de la mer Baltique, Conseil arctique, Conseil euro-arctique de Barents.

une très forte influence dans toute l'Europe balto-nordique. Il est indéniable que la Dimension septentrionale permet aux Finlandais de donner à leurs ambitions régionales un habillage communautaire.

De Saint-Pétersbourg au Nord-ouest de la Pologne, en passant par les trois pays Baltes et Kaliningrad, la Finlande est devenue ces dernières années le plus gros investisseur pour une région[1] qui regroupe quelque 30 millions d'habitants ; elle a su profiter des conditions de production beaucoup plus compétitives que dans les pays membres de l'UE[2]. Le pays, par ailleurs, est devenue une « tête de pont » pour les entreprises européennes et américaines qui veulent conquérir le marché russe. Pour les entreprises étrangères, Helsinki a, en effet, le triple avantage d'être une porte ouverte sur la Scandinavie, la Russie ou les pays Baltes ou sur tous à la fois. Dans ces conditions, la logique finlandaise veut qu'il soit de l'intérêt de l'UE que la zone de contact européo-russe connaisse « *la paix, la stabilité, la prospérité et la sûreté* »[3]. Pour y arriver, il est nécessaire de dialoguer continûment et de faire preuve de patience avec la Russie et surtout faire de telle sorte que les pays Baltes adhérent à court terme à l'UE[4].

Le credo qu'est celui de la Finlande de vouloir davantage peser, grâce à la Dimension septentrionale, au sein des institutions communautaires afin que l'UE prenne mieux en compte les intérêts spécifiques à leur région subsiste encore, et même depuis l'adhésion des pays Baltes à l'Union et à l'OTAN. Or, dans un entretien accordé à un journal allemand, le Premier ministre finlandais, Matti Vanhanen, témoignait de son souhait d'utiliser le programme comme un moyen, pour les « petits » États européens d'influer sur les « grands »[5]. La Finlande tend ainsi à mobiliser le plus de raisons possibles pour justifier la pérennité du programme car même si les pays Baltes ont adhéré et à l'OTAN et à l'UE, la Dimension septentrionale, vue d'Helsinki, doit s'inscrire dans la durée car du fait de sa vocation de

---

1 Les Finlandais, en 2002, étaient les premiers investisseurs en Lettonie et en Estonie où ils détenaient près d'un milliard d'Euros d'actifs. Ils figuraient au troisième rang en Lituanie et dans le Nord-Ouest russe.

2

I.D.E (en mds d'Euros)	Estonie	Lettonie	Lituanie	N.O de la Russie
	3,195 (Finlande, 33 %)	6,3 (Finlande, 28 %)	2,32 (Finlande, 12 %)	1, 97 (Finlande, 15 %)

Source : Jean-Marc Philibert, « La Finlande et la Suède à l'assaut de l'"espace baltique" », *Le Figaro*, 30 janvier 2002.

3 Paavo Lipponen, « The European Union Needs a Policy for the Northern Dimension », *op. cit.*, p. 127.

4 Daniel Austin, « NATO Expansion to Northern Europe », *European Security*, vol. 8, n°1, printemps 1999, p. 84.

5 Robert von Lucius, « Finnland in die Nato ? Vanhanen zur Beitrittsdebatte bereit » [La Finlande dans l'Otan? Vanhanen est prêt au débat à l'adhésion], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 novembre 2003.

construire de la *soft security* dans la région, c'est elle qui structure le mieux les relations politico-économiques entre la Russie et l'UE. Il est évident que tant que la Finlande n'aura pas clarifié sa position vis-à-vis de l'OTAN, ses intérêts de sécurité ont vocation à se pérenniser dans le cadre de l'UE.

b) Politiques et stratégies discordantes au sein de la Dimension septentrionale

Les vertus stratégiques qu'entend produire la Dimension septentrionale relèvent exclusivement de la *soft security*, telle qu'elle est construite et perçue par la Finlande et, dans une moindre mesure, par la Suède : l'UE est ainsi vue comme l'acteur primordial de la sécurité alors que l'OTAN est reléguée à une position secondaire. Cette vision restrictive du rôle de l'Alliance n'était manifestement pas partagée par les autres pays nordiques. Une certaine rivalité est ainsi apparue entre chacun d'entre eux, le Danemark et l'Islande mettaient en avant le fait qu'ils furent à l'avant-garde des reconnaissances des souverainetés baltes et pouvaient donc à ce titre prétendre à davantage de confiance de la part des pays Baltes que la Finlande et la Suède. En décembre 1996, le Premier ministre finlandais Paavo Lipponen critiqua, sans le nommer, le Danemark qualifiant Copenhague de « pseudo conseiller salutaire » ; certains États « *égarent directement les Baltes et souhaiteraient apparaître comme étant meilleurs que les autres comme ils soutiennent l'adhésion des Baltes à l'OTAN* »[1]. Le chef de l'opposition danoise, en janvier 1996, critiqua le gouvernement lui reprochant de laisser la Suède prendre la « direction » de la région de la mer Baltique ; Stockholm qui présidait le CEMB estimait que le secrétariat de cette dernière ne pouvait être transféré à Copenhague, option alors défendue par le Danemark[2]. Ces quelques exemples illustrent la compétition à laquelle les pays nordiques se sont livrés pour séduire les Baltes mais aussi la Russie et les États-Unis, la visite du Président Bill Clinton à Copenhague (et non à Stockholm) en 1997 et celle de Boris Eltsine à Stockholm (et non à Copenhague) pouvant être interprétées dans cette même logique.

---

1 Cité dans *Dagens Nyheter*, 4 décembre 1996.

2 *Ugebrevet Mandag Morgen*, 3 février 1997, p. 24. Cité par Hans Mouritzen, *High Politics in the Northern Europe* : *Recent Developments and their Interpretation*, Reprint 2000/1, Copenhague, DUPI, 2000, p. 17.

C'est dans ce climat de compétition que la Suède[1] et surtout le Danemark accueillirent avec prudence, voire avec méfiance, la proposition finlandaise. Elle fut, tout d'abord, analysée comme un prolongement « naturel » de la politique étrangère finlandaise vis-à-vis de la Russie. Ainsi, un rapport danois publié au sein du Conseil nordique faisait un parallèle entre la Dimension septentrionale et la « finlandisation ». Selon le rapport, la Finlande « *souhaitait se lier autant que possible à l'UE afin de souligner qu'elle n'était plus liée à l'Union soviétique/Russie* »[2]. Par ailleurs, aucun des pays nordiques ne fut consulté par la Finlande avant qu'elle ne lance son initiative (le pays s'était justifié par la suite en avançant le fait que la Suède et le Danemark étaient perçus comme des membres peu actifs au sein de l'UE). Helsinki, en outre, avait largement soutenu la Commission européenne quand il fut décidé d'élargir l'UE, suite au Conseil de Luxembourg, à seulement un quarteron d'États (dont l'Estonie) candidats alors que le Danemark et la Suède s'étaient manifestés eux, pour un élargissement global. Autant d'indices qui démontraient l'inexistence de stratégie nordique entière.

La zizanie provoquée par la Finlande au sein des pays nordiques eût des conséquences directes dans les pays Baltes. Tout comme le très atlantiste Danemark, ces derniers accueillirent avec un même scepticisme car le programme finlandais avait tendance, selon eux, à trop prendre en considération les aspects économiques et surtout à faire la part trop

---

[1] Souvent suspectée d'entretenir une « nostalgie » de sa puissance, la Suède a toujours eu une volonté d'influence dans la région de la Baltique. L'initiative finlandaise fut donc perçue comme une tentative pour la concurrencer. Le pays, d'ailleurs, n'avait pas attendu l'initiative finlandaise pour engager une politique ambitieuse de coopération avec les pays Baltes. De plus, la Suède, lors de sa présidence du Conseil européen, avait clairement marqué sa préférence pour « *le CEMB en particulier, ainsi que dans d'autres groupes régionaux dans lesquels l'UE est impliquée, sans pour autant être l'acteur primordial. La position suédoise est contraire à celle des Finlandais qui* (…) *ont impliqué l'Union le plus possible dans le domaine de la coopération régionale et de la sécurité* »[1]. Jennifer Novack, « The Northern Dimension in Sweden's EU Policies : From Baltic Supremacy to European Unity ? », *in* Hanna Ojanen (dir.), *The Northern Dimension ..., op. cit.,* p. 78. Le « tropisme suédois » pour la coopération institutionnelle dans le cadre de la mer Baltique se fait surtout dans le cadre du CEMB, dont le secrétariat est même installé à Stockholm. D'ailleurs, la présidence suédoise du Conseil en 1995-1996 et la Conférence de Visby en 1996 devaient inaugurer d'une ambition croissante de la Suède pour la région de la mer Baltique. La différence de perception de l'UE, entre la Finlande et la Suède, en tant qu'acteur de sécurité renvoie aux divergences que les deux pays ont rencontrées durant la première moitié de la décennie 1990, la première estimait que son intégration dans la dynamique communautaire était synonyme de sécurité, la seconde, faisant contre mauvais fortune bon cœur, voyait son adhésion comme un « mal nécessaire ». La différence entre les deux pays est confirmée par Hanna Ojanen, lorsqu'elle écrit que : « *D'une façon générale, la Finlande s'est mieux adaptée et a été plus flexible, essayant d'être au cœur de l'Union, alors que la Suède s'est montrée plus distante* ». Hanna Ojanen, *Participation and influence* : *Finland, Sweden and the post-Amsterdam development of the CFSP*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Occasional papers n°11, janvier 2000, p. 4.

[2] James Barry, « Finland Aims to Give EU a "Northern Dimension". Its Objective Is Coordination In Strategy Toward Russians », *International Herald Tribune*, 18 mars 1998.

belle à la Russie, les Lettons allant carrément jusqu'à vilipender « *l'arrogance finlandaise* »[1]. D'après Graem P. Herd, la méfiance lettone à l'égard de l'initiative finlandaise provenait surtout de son inquiétude de voir la Russie préférer faire transiter son commerce par la Finlande plutôt que par Riga[2]. Comme le remarque Valters Ščerbinskis, toutefois, le débat national sur le concept de Dimension septentrionale fut, au départ, assez marginal ; au mieux « *ce fut regardé comme un élément supplémentaire dans les plans rhétoriques de Riga de coopération avec les pays nordiques* »[3].

Quant à l'Estonie, elle voit dans la participation à la Dimension septentrionale « *un moyen de restaurer sa place naturelle dans l'espace nordique. Nous avons appartenu à cette région pendant des siècles. Notre sens de l'identité est enraciné dans les liens étroits que nous partageons avec les peuples nordiques. On nous a maintenant offert la possibilité de reconfirmer ces liens traditionnels* »[4]. L'initiative finlandaise fut surtout perçue comme un excellent instrument pour pérenniser l'identité nordique du pays après, néanmoins, une période de flottement au cours de laquelle les Estoniens avaient suspecté la Finlande de vouloir exercer une sorte de « tutorat » politico-économique sur leur pays[5]. Par ailleurs, d'après un commentateur politique estonien, l'objectif principal de l'Estonie, dans le cadre de la Dimension septentrionale, est surtout d'éviter tout influence russe au sein même de cette initiative[6]. Vu de Tallinn, ce programme devait symboliser avant tout l'appartenance des pays participants à une identité culturelle commune dont la Russie ne pouvait à part entière prétendre à en faire partie.

---

1 Jukka Rislakki, « Latvian lehdistö haukku Suomen ulkopolitiikkaa » [La presse lettone ruine la politique étrangère de la Finlande], *Helsingin Sanomat*, 17 août 1999.

2 Graem P. Herd, « The Baltic States and EU Enlargement », *in* Karen Henderson (dir.), *op. cit.,* p. 265. Au cours d'une conférence organisée à Riga sur le sujet de la Dimension septentrionale, la Lettone Iveta Šulca avait axé sa contribution uniquement sur les aspects économiques des relations commerciales, indice non innocent de la vision lettone du programme finlandais axée quasi-exclusivement sur les aspects économiques. Iveta Šulca, « Latvia's view on the ND », *in* Atis Lejiņš (dir.), *The Northern Dimension* : *An Assessment and Future Development*, Riga, LAI, 2000, pp. 28-37.

3 Valters Ščerbinskis, « Looking for Neighbours : Origins and Development of Latvia's Rhetoric "Closeness" », *in* Marko Lehti/David Smith (dir), *op. cit.*, p. 168.

4 Address by Toomas Hendrik Ilves, Minister of Foreign Affairs on behalf of the Government of the Republic of Estonia to the Riigikogu, juin 1999. Voir aussi Toomas Hendrik Ilves, « Estonia, the European Union and the New North », *Estonian Foreign Affairs Review*, vol. 4, n°3, automne 1999, pp. 291-295. La rhétorique du ministre estonien reflète surtout une volonté de mettre en avant l'identité nordique du pays, dans un contexte, en outre, où l'Estonie avait été le seul des trois États baltes à avoir été qualifié par l'UE pour faire partie des prochains adhérents.

5 Pami Aalto, « The European Union's "Wider Northern Europe" and Estonia », *in* Andres Kasekamp (dir.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2004*, Tallinn, 2004, p. 41.

6 Marko Mihkelson, « Naabri sundideed, meie võimalused » [Les idées imposées du voisin, nos possibilités], *Postimees*, 13 octobre 2000.

Pour la Lituanie, la Dimension septentrionale fut surtout perçue comme un excellent moyen pour multilatéraliser le problème de Kaliningrad car contrairement à la Lettonie et surtout à l'Estonie, elle n'a jamais fait de son identité nordique un quelconque credo. On notera, toutefois, que la Finlande, jusqu'à la fin des années 1990, n'avait pas prévu d'inclure Kaliningrad dans son programme. C'est seulement après le Conseil européen de Feira, lorsqu'il fut décidé que la région de Kaliningrad ferait partie du programme d'action de la Dimension septentrionale, que la Finlande avait « calé » son programme sur celui de l'UE.

Le politologue britannique Clive Archer parle de la Dimension septentrionale comme d'une option « *soft-Soft* » de sécurité pour les pays Baltes[1]. Il était évident que si les trois États baltes se méfiaient du programme finlandais, c'est justement parce qu'ils savaient pertinemment que la Finlande avait pris cette initiative pour créer de la sécurité dans la région sans que l'OTAN y soit associée. Or, nous avons vu précédemment que les trois États étaient surtout intéressés par cette dernière, les considérations identitaires vectorisées par la Dimension septentrionale étant certes importantes mais manifestement insuffisantes : les pays Baltes ne sauraient faire comme la Finlande, en l'occurrence investir leur sécurité dans l'UE.

[1] Clive Archer, « The Northern Dimension as a Soft-soft Option for the Baltic States' Security », *in* Hanna Ojanen (dir.), *The Northern Dimension* : *Fuel of the EU* ?*, op. cit*., pp. 188-208.

Chapitre 2 :
La standardisation des sociétés baltes par un canal militaire

La capacité d'assurer la sécurité de son territoire par une force armée constitue l'une des puissances régaliennes de l'État. Certes, comme nous l'avons analysé dans l'introduction, la force armée n'a plus l'apanage de la défense. Elle n'en demeure pas moins sa composante essentielle d'autant que, pour les Baltes, surtout au début de la décennie 1990, seules des capacités militaires pouvaient dissuader une attaque russe. En matière stratégique, néanmoins, l'année 1991 fut quasiment celle de l'année zéro tant les pays Baltes manquaient de tout. Il en résulta une certaine difficulté dans la mise en place d'un outillage stratégique. Les États baltes pourtant réussirent avec succès à adhérer à l'OTAN, sans pour autant que cela ne provoque la riposte belliqueuse tant redoutée de la part de Moscou.

I) Le difficile formatage de l'outillage stratégique des pays Baltes

Les pays Baltes, au lendemain de leur indépendance, présentaient la caractéristique notable, au plan militaire, de partir *ex nihilo*. Contrairement aux autres PECO qui eux possédaient déjà quelques attributs régaliens en matière de défense, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie n'avaient rien et furent, à ce titre, les seuls pays candidats à l'OTAN à faire table rase du passé en matière militaire. Ils réussirent, néanmoins, à ajuster, à leur échelle, les « normes » occidentales en matière stratégique et s'adaptèrent *nolens volens* aux régimes de désarmement conventionnel en Europe septentrionale.

A) La constitution des forces de défense nationales

Dans leur démarche stratégique, parce qu'ils partaient de zéro, les trois États baltes ont rencontré un certain nombre de difficultés même s'ils furent grandement aidés par les pays nordiques.

1) Les complications rencontrées par les trois États baltes dans la création de leur défense

Les difficultés que les trois États baltes durent surmonter concernaient le financement de leur armée, la formation de leurs cadres, la gestion de la conscription et enfin les relations civilo-militaires.

a) Un financement difficile des forces armées

Justifier de dépenser des sommes importantes pour créer une armée nationale alors que les trois pays devaient répondre urgemment aux problèmes économiques et sociaux que connaissaient les populations baltes, suite à la transition à marche forcée entre une économie dirigiste et une économie de marché, n'était pas aisé. D'une façon plus générale, la question du budget alloué aux dépenses militaires constitua, dès le début de la reconquête de la souveraineté des pays Baltes, une difficulté aiguë à laquelle les trois États ont dû faire face d'autant plus qu'une partie significative du budget de la défense, déjà modeste, fut nécessaire pour reconstruire les installations militaires laissées par les Soviétiques, souvent délibérément saccagées. En Estonie, 3% du budget de l'État était consacré à la défense. D'après Hannes Walter, conseiller du Premier ministre estonien de la Défense, « *nous aurions besoin de dépenser au moins 6% pour atteindre le niveau moyen d'un pays du tiers monde* » et ajouta que « *plus de la moitié du budget de la défense était nécessaire pour réparer* »[1] le matériel que les Russes avaient laissé généralement en piteux état.

Les difficultés que les trois États baltes ont rencontrées pour atteindre les 2% du PNB[2] alloués aux dépenses militaires, et les « bricolages financiers » qui avaient suivis, révélèrent les complications quant aux priorités budgétaires accordées par les différents gouvernements qui avaient dû faire face, d'une part, à des arbitrages douloureux entre les programmes qui soutenaient leur intégration dans les structures de sécurité internationale et ceux qui assuraient leur défense nationale et, d'autre part, aux conseils et recommandations des institutions internationales qui se sont avérés, dans certains cas, opposés. Ainsi, par exemple, le Fonds monétaire international avait conseillé au gouvernement lituanien de ne pas aller au-delà de

---

1 Cité par Richard Woff, « The Baltic States », *The Armed Forces of the Former Soviet Republics*, Carmichael and Sweet Limited, vol. 2, part 2, 1995, section F, F. 21.

2 On rappellera que, parmi les mesures de conditionnalité politique énoncées par l'OTAN à l'égard de tous les candidats, ceux-ci doivent assurer au moins 2% de leur PNB à leurs dépenses militaires.

son déficit de 1,6% lui recommandant de procéder à des coupes budgétaires dans certains secteurs, notamment dans celui de la défense. Le Premier ministre lituanien lui répondit que son gouvernement avait l'intention d'augmenter le déficit du pays à 3% pour l'année 2001, les dépenses consacrées à la défense étant « sanctuarisées »[1]. Au même moment, tous les partis lituaniens représentés au Parlement signaient un accord confirmant leur engagement de consacrer au moins 2% de leur PNB pour l'année 2001-2004 aux dépenses militaires. Pour les trois États baltes, l'objectif des 2% devait être atteint quel qu'en soient les coûts. Ainsi, dans le *Concept de Sécurité de la République de Lettonie* approuvé en 1997, on pouvait lire que tout retard dans les dépenses nécessaires « *à l'amélioration des capacités de défense est jugé comme une réelle menace* »[2]. En Estonie, pays où le principe d'équilibre budgétaire est carrément inscrit dans le marbre de la Constitution, le gouvernement avait toujours mis en avant que l'effort financier consenti constituait le signe indiscutable de la fermeté de l'engagement atlantique du pays. Pourtant, au-delà d'une certaine rhétorique visant à rassurer leurs partenaires occidentaux, les pays Baltes ont atteint à peine les 2%. Ainsi, Riga n'avait consacré, en 2001, que 1,35 % de son PIB à la défense. Le 9 mai 2002, le Parlement adopta à une large majorité des amendements à la Loi de finances 2002 prévoyant une augmentation des fonds alloués à ce chapitre, qui devraient être portés à 1,75 % du PNB. En Estonie, les dépenses de défense furent portées à 2 % du PIB dans le budget 2002. D'après la revue 2004 de la structure des forces, ce pourcentage a vocation à être maintenu au moins jusqu'en 2015.

L'exigence de l'Alliance atlantique des 2 % du PNB consacrés aux dépenses militaires était, toutefois, en quelque sorte biaisée. Le mode de calcul des dépenses militaires des trois pays, en effet, n'était pas identique à celui de l'OTAN. Ainsi, en Lettonie, le budget du ministère de la Défense est celui de l'ensemble du budget de la défense nationale ; il coiffe donc le financement des services de renseignement, les gardes-frontières, les brigades détachées du ministère de l'Intérieur au ministère de la Défense en cas d'état d'urgence. Depuis 2001, les pompiers et les unités des gardes-frontières qui contrôlent les passeports à l'aéroport de Riga sont même comptabilisés en tant que dépenses militaires.

Vue des pays Baltes, par ailleurs, cette exigence des 2 % manquait d'équité par rapport aux autres États candidats dans la mesure où, sur le plan des équipements des forces de

[1] Christopher Jones, « The Development of the Armed Forces in the Baltic States », *The NEBI Yearbook 2001-2002*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, p. 270.
[2] Ministry of Defence, *Security Concept of the Republic of Latvia*, 1997.

défense, ils partaient de zéro. Les dépenses militaires des autres PECO candidats à l'OTAN reflétaient autant des coûts de maintenance et de modernisation des armements que des investissements dans des équipements modernes.

Encadré n°17

Evolution des dépenses militaires des pays Baltes entre 2001 et 2003

	2001		2002		2003	
	M $ US	**% du PIB**	**M $ US**	**% du PIB**	**M $ US**	**% du PIB**
Estonie	67	1,2	99	1,5	172	2
Lettonie	75	1	113	1,3	194	1,9
Lituanie	215	1,8	247	1,8	342	1,8

Source : Military Balance 2004-2005

b) Un équipement des forces compliqué

La question de l'équipement des forces armées constituait un problème tout aussi épineux. Les trois pays avaient d'ores et déjà annoncé leur refus d'intégrer dans leur armée nationale les reliquats de l'armée russe situés sur leur territoire, à l'exception notable de plusieurs infrastructures[1] (même si bon nombre d'entre elles avaient été saccagées). Les dégâts environnementaux causés par la présence des troupes soviétiques rendaient leur réutilisation problématique. Quant aux matériels militaires, ils avaient été rapportés pratiquement tous en Russie, et les quelques armements laissés sur place étaient trop peu nombreux pour servir aux trois États qui, jusqu'en 1994, étaient perçus comme appartenant à une zone de haut risque et ne pouvait donc acheter des armes aux Occidentaux[2]. Ce n'est que le 22 mars 1994 que les États-Unis levèrent l'interdiction de leur vendre des armes offensives.

[1] En Estonie, après le départ du dernier soldat russe en août 1994, toutes les zones anciennement militaires devinrent la propriété de l'État (au milieu de l'année précédente, les deux tiers des bases militaires avaient déjà été remises à l'État estonien). L'ensemble représentait quelque 86 000 hectares, soit les deux tiers de la superficie du territoire estonien, ce qui excédait bien évidemment les besoins de la nouvelle administration. L'année suivante, l'État estonien estima qu'il allait conserver « seulement » 13 000 hectares pour l'armée. En Lettonie, les zones militaires occupaient quelque 104 000 hectares, soit 1,7% de la superficie du pays, ce qui rangeait le pays en deuxième position en terme absolue après l'Allemagne. Riga décida que 69% des bases seraient allouées à une destination civile, 22% à une destination militaire et le reliquat à un usage dual. Quant à la Lituanie, il y avait 270 sites militaires couvrant 65000 hectares, soit 1,4% du territoire. « Libérée » la première des troupes russes, la Lituanie conserva une grande partie des anciennes infrastructures militaires soviétiques. Précisions apportées par Jussi Jauhiainen, « The Conversion of Military Areas in the Baltic States » *The NEBI Yearbook 1999*, North European and Baltic Sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, p. 325.

[2] Des trois États, seule l'Estonie s'était procurée des armes en Israël.

Les trois États, dans un premier temps, durent donc se débrouiller pour acquérir des armements. Ainsi, en Estonie, on apprit en 1992 que le gouvernement avait confisqué 21 véhicules blindés à un Russe qui les avait faits transiter par l'Estonie à destination de l'Allemagne. Les Estoniens « prélevèrent » aussi à un trafiquant d'armes anglais quelque 15 000 pistolets *Makarov* qui provenaient de Russie. Des centaines de missiles anti-char destinés au Nagorno-Karabakh furent, de même, confisqués au profit de l'armée estonienne. Une autre source importante d'armements provenait, en outre, d'intermédiaires, plus ou moins interlopes, représentants l'ancienne armée soviétique[1] et même des membres gouvernementaux. Un scandale avait ainsi éclaté à la suite de l'achat par l'Estonie d'armements à Israël, provoquant en 1995 la démission du Premier ministre Mart Laar, au motif de la qualité douteuse des matériels achetés pour un somme de 50 millions de dollars. L'affaire avait pris une dimension politique lorsque l'on apprit que sur les 2,3 billions de roubles qui avaient été enlevés de la circulation après l'introduction de la couronne estonienne en 1992, l'Estonie avait reçu 27% de moins que la somme qui devait correspondre alors au taux de change. Plusieurs hypothèses furent avancées, notamment celle avançant que le reliquat aurait servi à des intermédiaires.

Quoi qu'il en soit, sachant pertinemment que leurs contraintes financières les empêcheraient de procéder à un équipement total, à l'instar des autres pays occidentaux membres de l'OTAN, les trois États ont pu compter sur de nombreux « dons » d'équipements[2] et, en même temps, ont investi des « niches » en développant des capacités dans certains domaines biens particuliers. La Lettonie ainsi a mis en place une unité de lutte contre les armes chimiques et biologiques, ainsi que, comme l'Estonie, une unité spécialisée de dragueur de mines. La Lituanie, de son côté, a créé une unité médicale[3]. Toutes ces structures ont vocation à être totalement intéropérables avec les standards de l'OTAN.

c) <u>Le maintien « nécessaire » de la conscription</u>

Lorsque les trois pays ont rétabli leur indépendance et leur souveraineté, il était évident que leur défense ne pouvait être assurée que sur la base de la conscription. Face aux difficultés économiques que traversaient les trois républiques, effectivement, la mise en place

1 Anatol Lieven, *The Baltic Revolution ..., op. cit.,* p. 321.
2 Voir annexe n°22, p. 607.
3 Stephen Larrabee, *NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Era*, Rand Project Air Force, 2003, p. 53.

d'une armée professionnelle aurait nécessairement exigé des sacrifices ; une armée de métier coûte cher et la taille relativement réduite de ces pays ne leur permet pas d'avoir de grandes armées. Aussi, le principe de la conscription fut-il maintenu. Néanmoins, dans les trois pays, peu de temps après leur indépendance, une part significative des élites politiques et militaires se demandèrent publiquement s'il était vraiment opportun d'avoir une armée de conscrits : une armée professionnelle qui comprendrait des gardes-frontières, des garde nationaux et une forte police ne suffirait-t-elle pas ? Le principe de la conscription fut, néanmoins, maintenu, les armées nationales étant composées dans un premier temps d'appelés du contingent et de volontaires dont la mission principale était la garde des frontières[1].

Il fallait faire face, en outre, au problème du manque de prestige du service national qui rendait difficile le respect des obligations résultant du maintien de la conscription dans la mesure où, durant l'époque soviétique, elle était extrêmement mal vue, impopularité attisée par la Guerre en Afghanistan ; les appelés du contingents surtout non slaves, et *a fortiori* baltes, faisaient souvent l'objet de persécutions humiliantes (le « *dedovchina* », bizutage encore tristement connu en Russie). Même après la reconquête de l'indépendance des trois États, les brimades et saouleries étaient chose courante. En 1990, on apprit que 18 conscrits lettons et 25 lituaniens étaient morts durant leur service militaire. Durant l'été 1992, deux appelés du contingent estonien avaient déserté pour se réfugier … à Moscou. La même année, Riga décidait de punir d'une amende de 50 000 lats tout jeune letton ne se pliant pas aux obligations de la conscription. Le 22 mars 1996, le président Ulmanis critiqua publiquement la discipline quasi inexistante de l'armée lettone ; des statistiques officielles effectuées durant l'année 1995 montraient que presque chaque officier fut blâmé pour indiscipline. Trois ans plus tôt, le colonel letton Turlajs annonça à des journalistes qu'il avait compilé une liste de noms de conscrits punis pour saoulerie, tout en rajoutant que « *cela prendrait la moitié de la journée pour la lire* »[2]. En juin 1999, un lieutenant estonien fut poursuivi et jugé coupable pour négligence ayant entraîné la mort de treize soldats dans un exercice d'entraînement[3]. En mars 2000, Vilnius annonça que seulement 20% des jeunes Lituaniens étaient aptes à faire

---

1 On remarquera, en principe, que l'OTAN n'a jamais imposé aux pays candidats qu'ils aient une armée professionnelle. Néanmoins, à mesure que la doctrine de l'Alliance s'oriente vers la projection des forces qui impose la souplesse et la flexibilité de l'outil militaire, de plus en plus de pays membres s'orientent vers la professionnalisation.

2 Rapporté par Anatol Lieven, *The Baltic Revolution …, op. cit.,* p. 322.

3 Voir Piret Mürk/Eleka Rugam-Rebane, « An Analysis of Information Management in a Crisis : The Tragic Peacekeeper's Accident of 1997 », *in* Erik Stern/Daniel Nohrstedt (dir.), *Crisis Management in the Republic of Estonia. Case Studies and Comparative Perspectives*, Stockholm, CRISMART, vol. 3, 2001, pp. 161-179.

leur service national, un tiers étant déclaré incapable pour raison de santé, un quart prolongeait leur sursis pour faire leurs études alors que d'autres furent déclarés inaptes en raison de leur passé judiciaire[1]. Par ailleurs, la conscription, dont le maintien devait s'imposer, était tout aussi mal vue d'autant plus que les jeunes Baltes, se référant sans cesse à tout ce qui était *made in USA*, regardaient avec admiration une armée professionnelle[2].

La professionnalisation des trois armées, toutefois, s'avérait de plus en plus nécessaire à mesure que la stratégie des trois États s'orientait vers une volonté de mise en place d'unités spécialisées dans le cadre de l'OTAN. Bien qu'ils aient conservé le concept de défense territoriale, les trois États ont effectivement mis l'accent sur le concept de déploiement rapide des forces et concomitamment à une réduction du format des conscrits au profit d'une augmentation de forces professionnelles. Des unités mixtes (conscrits/professionnels/réservistes) ont d'ores et déjà été mises en place dans l'armée de l'air et dans la marine des trois pays. À la différence de ceux de l'Estonie et de la Lituanie, néanmoins, le Concept de défense de la Lettonie opte résolument pour la professionnalisation des forces armées, avec la fin du service militaire obligatoire en 2006 et une professionnalisation effective en 2007[3]. Les autorités lettones considèrent que, avec la professionnalisation : « *1. Les forces armées nationales (FAN) parviendront à un niveau de capacités opérationnelles accru leur permettant de participer aux opérations internationales* ; *2. Les unités des FAN auront un niveau plus élevé d'aptitude au combat* ; *3. Les FAN utiliseront des systèmes d'armes, et des équipements de combat modernes ; 4. Les ressources seront utilisées à meilleur escient, et 5. les FAN mettront en place des unités de réserve de petite taille, mais bien préparées* »[4].

---

1 Walter Clemens, *The Baltic Transformed. Complexity Theory and European Security*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2001, p. 208.

2 Michael Clemmesen, « Foreign Military Assistance », *in* Hans Mouritzen (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim, op. cit.*, p. 235.

3 Andrew Koch, « Latvia seeks to expand and modernize its armed forces », *Jane's Defence Weekly*, vol. 41, n°33, 18 août 2004. On remarquera, toutefois, que des trois États, c'est manifestement l'Estonie qui est le plus attaché au système de la conscription au point d'avoir gravé son principe dans le marbre de la constitution.

4 *State Defence Concept of the Republic of Latvia*, Approved by the Cabinet of Ministers on 30 September 2003 and passed by the Parliament (Saeima) on 13 November 2003, *Baltic Defence Review*, n°10, volume 2/2003, p. 80.

d) Des relations civilo-militaires malaisées

Dans les trois États baltes, à l'instar de toutes les anciennes démocraties populaires, les relations civilo-militaires furent assez compliquées ; il existait dans les pays Baltes une attitude qui voyait « *la défense nationale comme quelque chose de trop sérieux pour la confier à des politiciens que l'on ne pouvait pas croire* »[1]. Du fait de l'absence d'une longue tradition démocratique, les populations baltes se méfiaient des civils sans grande expérience en matière de défense et de sécurité. À cause de l'importance excessive que l'on avait accordée autrefois au secret militaire, ces questions furent, en grande partie, exclues du débat public. Les responsables politiques baltes, en règle générale, n'avaient ni compétence spécifique de la défense ni expérience de la prise de décision dans un environnement politique démocratique et étaient donc taxés par nombre de militaires d'indifférents à tout ce qui pouvait concerner les affaires relevant de la défense. Le chef d'état-major estonien Ants Laaneots qui avait travaillé sur le Concept de défense totale cher aux pays nordiques et qui avait, en même temps, lancé une coopération stratégique multilatérale avec ses homologues nordiques se plaignait que le Comité de Défense du Parlement estonien ajournait continuellement les débats sur les possibilités de transposition de ce modèle de défense en Estonie. Dans son étude consacrée au contrôle démocratique des forces armées, Vaitotas Urbelis note qu'en Lettonie « *les relations entre le ministère de la Défense et l'état-major des armées sont tendues et conflictuelles. Il n'y a aucune discussion interne entre eux sur la politique de défense et les questions stratégiques. Habituellement, l'état-major tend à ignorer l'expertise civile et les civils le lui rendent bien. Leurs relations, dans certains cas, conduisent à des situations où les militaires lettons demandent à leurs collègues étrangers de délivrer leur message aux civils lettons et vice et versa* »[2]. Cette indifférence, en plus, pouvait se doubler d'un certain « amateurisme »[3] ; « *Comme ils manquaient de notions élémentaires sur la défense, on ne pouvait guère s'attendre à ce qu'un véritable partenariat civil soit instauré avec les hauts responsables militaires, et à ce que le contrôle et la gestion soient effectués correctement* »[4]. La Lituanie connût même une mutinerie ; en juillet 1993, une douzaine de militaires des Forces de volontaires de la défense nationale (NDVF), se replièrent avec leur

[1] Anatol Lieven, *The Baltic Revolution …*, *op. cit.,* p. 55.

[2] Vaitotas Urbelis, *Democratisation and Integration : DCAF in the Baltic States*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, n°54, août 2002, p. 14.

[3] Michael Clemmesen, « The Path of Transition : From the Past towards Efficient Armed Forces », *Connections*, vol. 2, n°1, mars 2003, p. 71.

[4] Rudolf Joó, *Le contrôle démocratique des forces armées*, Paris, Cahiers de Chaillot n°26, Institut d'Étude de Sécurité, février 1996, p. 23.

armes dans les bois aux alentours de Kaunas et acceptèrent de se rendre à la seule condition que plusieurs responsables au ministère de la Défense, jugés trop incompétents, soient démis de leurs fonctions et qu'une plus grande autonomie soit accordée au NDVF[1]. Les Baltes avaient donc tendance à avoir davantage de sympathie « *pour un gouvernement technocratique, apolitique, voire autocratique* »[2]. On se souvient encore, par ailleurs, qu'en 1940 ce n'était pas les militaires qui avaient « capitulé » devant les Soviétiques, mais bien les responsables politiques. Force est de reconnaître, en outre, que le changement fréquent des ministres de la Défense ne plaidait pas pour la mise en place d'une administration efficace[3].

Les legs soviétiques concernaient, de même, le système des ressources humaines, au sein des ministères de la Défense. Exceptée, dans une certaine mesure, la Lituanie, les pays Baltes eurent les pires difficultés à mettre en place un ministère de la Défense avec des fonctionnaires compétents la plupart avaient été formés à l'école soviétique. S'ils furent remplacés au fur et à mesure par une nouvelle génération formée dans les pays occidentaux, les administrations eurent beaucoup de difficultés à garder ceux qui étaient tentés de travailler dans le secteur privé avec des salaires pouvant représenter plus du double que ceux de l'administration publique. Et même parmi ceux qui choisissaient de rester, rares étaient ceux qui pouvaient prétendre à avoir fait les études appropriées et donc prétendre à une expertise nécessaire en matière stratégique.

Le « reliquat soviétique » ne concernait pas seulement les fonctionnaires des ministères de la Défense mais aussi l'armée en elle-même ; « *La plupart des officiers baltes* [au temps de l'époque soviétique] *étaient formés dans des branches techniques, comme par exemple la surveillance aérienne* (…) *très peu d'entre eux étaient formés dans l'infanterie ou l'artillerie* »[4]. Au temps de l'URSS, en outre, l'officier soviétique type avait un secteur de responsabilité extrêmement limité et ne pouvait agir que si ses ordres étaient nettement détaillés. Or, dans une armée occidentale, surtout dans un petit pays, les officiers ont davantage de responsabilités et doivent faire preuve d'une certaine initiative. Les quelques soldats estoniens, lettons et lituaniens, qui avaient servi pendant des décennies dans l'ex-Armée rouge, avaient tendance à penser et à agir encore selon l'ancienne doctrine militaire

1 Vaitotas Urbelis, *Democratisation and Integration : DCAF in the Baltic States*, *op. cit.*, p. 4.
2 Michael Clemmesen, « Foreign Military Assistance », *op. cit.*, p. 237.
3 Ainsi, l'Estonie, durant les trois premières années de son indépendance, connut pas moins de six ministres de la Défense.
4 Michael Clemmesen, « Foreign Military Assistance », *op. cit.*, p. 239.

soviétique et se révélèrent rétifs aux méthodes occidentales[1]. D'ailleurs, Anatol Lieven remarque qu'en Lettonie les quelque 700 officiers lettons qui avaient servi dans l'Armée rouge étaient, à cette époque « *russifiés et entièrement loyaux envers Moscou* »[2]. Lorsque le colonel Einseln de l'*US Army* fut nommé chef d'état-major de l'armée estonienne et promu brigadier-général, il annonça qu'il comptait prendre des mesures contre les brutalités, l'alcool et les narcotiques dans les forces armées et ajouta que sa première tâche serait de « *changer la façon de penser des anciens officiers soviétiques dans l'armée estonienne* » mission qui se révéla « excessivement » ambitieuse. Ainsi après sa première réunion avec plusieurs officiers estoniens, « *personne n'osa poser de questions* (…) *tous silencieux* », ce qui aurait été impensable dans un pays occidental[3].

Si les trois États ont, toutefois, intégré dans leur nouvelle armée quelques officiers de l'Armée rouge, ils ont essayé autant que faire se peut de ne pas leur confier des responsabilités trop importantes, avec, cependant, quelques exceptions. Ainsi, en Estonie, l'ancien chef d'état-major, le colonel Ants Laaneots, était un ancien officier de l'Armée rouge. En Lettonie, le commandement de la défense lettone fut confié au colonel Dailis Turlais, vétéran de la guerre en Afghanistan.

Il pouvait arriver que des civils soient affectés à des tâches militaires, accroissant ainsi la méfiance des officiers à l'égard des civils en général. Ainsi, en Estonie et en Lettonie, le ministère de la Défense est composé quasi exclusivement de civils, l'état-major des armées possédant une structure qui lui est propre, les gouvernements estonien et letton estimant que le contrôle civil sur les forces armées impliquait mécaniquement qu'aucun militaire ne travaille dans les ministères de la Défense (sic)[4].

---

1 Janis Arveds Trapans, *Criteria for Success or Failure in Security Sector Reform* : *the Case of Latvia,* Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, n°17, avril 2002, p. 8.

2 Anatol Lieven, *The Baltic Revolution …, op. cit.,* p. 320.

3 *The Baltic Observer*, 25 juin-1er juillet 1993. Note n°29 dans Richard Woff, « The Baltic States », *op. cit.*, F. 2, 10.

4 Staff of the Centre for European Security Studies, *Organising National Defence for NATO Membership. The Unexamined Dimension of Aspirants' Readiness for Entry***,** Harmonie Papers n°15, 2001, pp. 25-25. (http://odur.let.rug.nl/cess/harmonie.htm - dernière consultation 8 décembre 2005). On peut observer que les deux pays ne remplissent pas intégralement le test Carnovale-Simon (« *un contrôle civil nettement établi du ministère de la Défense et de l'appareil militaire dont les fonctionnaires civils occupent des postes influents à ces deux niveaux* »*).*

Le choix entre la mise en place de capacités de défense nationale et la coopération avec l'OTAN, enfin, posa un dilemme aux trois États dans la mesure où les exercices du PpP furent d'un intérêt assez marginal dans la constitution des armées nationales d'autant plus que les investissements nécessaires à cette même coopération allaient amputer ceux qui auraient pu être alloués à la défense nationale. Bien que l'on puisse identifier certains aspects complémentaires, il n'en reste pas moins vrai que les tâches ne sont pas les mêmes[1]. Ce dilemme a entraîné des désaccords entre, d'une part, ceux qui plaidaient pour que la priorité soit accordée à l'interopérabilité (essentiellement les civils) et, d'autre part, ceux qui estimaient que c'était à la défense territoriale de recevoir d'abord les investissements (essentiellement les militaires). Il est arrivé, de même, que les doctrines nationales et otaniennes s'avèrent incompatibles. Ainsi, par exemple, durant la décennie 1990 les trois États avaient carrément négligé les forces tactiques, pourtant importantes dans le cadre des opérations de l'OTAN, au profit des forces concentrées près des frontières, d'infanterie légère et du génie pouvant opérer dans les forêts, stratégie supposée pouvoir contenir une menace russe grâce aux actions de guérilla[2]. Cette incompatibilité dérivait en fait logiquement des ambiguïtés doctrinales des trois pays. Ceux-ci, au début de la décennie 1990, s'étaient largement inspirés des doctrines stratégiques nordiques mettant l'accent sur la défense territoriale alors que, au même moment, l'OTAN s'engageait résolument vers une doctrine beaucoup plus souple de gestion de crises.

2) L'adaptation d'une doctrine d'emploi des forces : à la recherche d'une doctrine entre la défense totale et la défense territoriale

S'il existe un vaste consensus dans les trois États en vertu duquel l'armée doit être articulée autour d'un noyau dur composé de conscrits, d'unités de défense territoriale composée de volontaires et d'une petite force de réaction rapide, la doctrine stratégique des trois armées fut beaucoup plus délicate à forger. Finalement, en s'inspirant des stratégies nordiques, notamment celle du concept de « défense totale »[3], qui concerne la société dans

---

1 Andrius Krivas, « Towards Interoperability : Actions at Home », *Baltic Defence Review*, n°1, 1999, p. 2.

2 Michael Clemmesen, « The Path of Transition : From the Past towards Efficient Armed Forces », *op. cit.,* p. 285.

3 Elle vise, en Finlande, en Norvège, en Suède, comme au Danemark, à rétablir l'intégrité du territoire, en même temps qu'à protéger la vie de la population. La défense totale combine donc la défense militaire, la défense économique, la santé et le bien-être social, le fonctionnement des systèmes techniques de la société, l'ordre public et la sécurité et les activités relatives à l'information. La conception qu'ont les Nordiques de leur sécurité est celle d'une sécurité globale, combinant défense et politique étrangère. Ce concept part du principe qu'il est nécessaire de combiner au mieux toutes les ressources humaines et matérielles disponibles. La sécurité

son ensemble et dont les forces de défense sont l'élément central, ils ont mis en place une doctrine alliant la défense totale à la défense territoriale. Ce concept implique le maintien d'un système de conscription et de service militaire obligatoire (une nécessité stratégique au vu de la taille de la population) et un rôle central dévolu à la défense territoriale[1]. En cas d'agression armée, les pays répondront par la défense militaire, la guérilla, la désobéissance civile et une demande d'aide à l'OTAN. La mise en place d'une doctrine d'emploi des forces, dans les trois États, fut l'objet d'un certain tâtonnement. La première raison était que les trois pays étaient partagés entre deux logiques qui s'avéraient peu compatibles : alors qu'ils regardaient avec admiration l'armée américaine, ils voulaient, en même temps, reprendre la même structure de défense que celle qui fut la leur durant l'entre-deux-guerres, raisonnement qui faisait d'ailleurs logiquement écho à leur politique de continuation. La seconde raison dérivait de la difficile congruence entre, d'une part, la doctrine de défense territoriale mimée sur celle des pays nordiques, logique de défense « taillée sur mesure » pour contenir une attaque russe, et, d'autre part, l'exigence de souplesse et de manœuvre dans le cadre de la gestion de crise, doctrine qu'est celle maintenant de l'OTAN.

a) <u>En Estonie</u>

Le processus d'élaboration d'une doctrine stratégique nationale fut relativement lent. Une proposition du ministère de la Défense sur « les principes fondamentaux de la Défense nationale » fut examinée au Parlement le 15 mars 1993, sans pour autant être approuvée[2]. L'Estonie, en vertu du document, optait pour la « défense totale », dont l'assise militaire se composait de soldats professionnels, de réservistes bien entraînés, ainsi que de la Ligue de la Défense. Selon ce document, les forces nationales de défense estoniennes comprenaient l'armée de défense (terre, air et mer), les gardes-frontières et les services de secours. En temps de paix, les forces de défense incluaient les forces terrestres, (constituées de trois ou quatre forces de couverture et de plusieurs unités d'entraînement), celles de la défense aérienne (composées d'unités de radars, d'unités d'artillerie et de missiles et d'escadrilles) et celles de la marine (composées de gardes-côtes, de fusiliers marins et de marins). Selon le texte, la taille minimum des forces armées était d'environ 2000 hommes. De plus, environ 1500

---

résulte aussi bien d'une action internationale pour la paix que de l'organisation d'une défense totale, basée sur la conscription et impliquant tous les secteurs de la société.

[1] Jan Arveds Trapans, « Baltic security threat assessment crisis management », *Jane's Intelligence Review*, novembre 1997, p. 487.

[2] Bien que le texte n'ait pas été approuvé par le Parlement, la doctrine d'emploi des forces qui s'était lentement mise en place s'en était en grande partie inspirée.

hommes devaient servir dans des postes de gardes-frontières et de gardes-côtes et 300 autres dans une unité de défense intérieure militarisée.

D'après cette ébauche de doctrine, le danger extérieur principal provenait de la Russie, restaurée en un État impérialiste et/ou communiste. L'Estonie s'inquiétait particulièrement de l'affaiblissement du pouvoir central de Moscou qui aurait pu entraîner une perte de contrôle des armées déployées le long de la frontière commune. Dès lors, les tâches assignées à la défense nationale étaient le maintien de l'intégrité du territoire et du gouvernement, le contrôle et la défense du territoire, de l'espace aérien et maritime et l'entraînement et la formation de forces de défense[1]. Les faibles moyens de l'Estonie en hommes et en matériels ont donc poussé le pays à développer un système de défense totale incluant le recours à des moyens civils[2].

Le principe de la conscription fut donc logiquement maintenu, les armées nationales étaient composées, dans un premier temps, d'appelés du contingent et de volontaires dont la mission principale était la garde des frontières. On estimait que les forces de défense estoniennes pouvaient compter sur 5500 à 6 000 conscrits annuellement, avec une réserve pouvant atteindre 110 000 hommes[3].

La défense estonienne s'appuie sur les forces armées régulières, les Ligues de la Défense (« *Kaitseliit* ») et les gardes-frontières (« *piirivalve* »)[4].

Inspirés par le modèle de défense totale des pays nordiques, les responsables estoniens avaient recréé les Ligues de la Défense, peu de temps avant le rétablissement de l'indépendance de l'Estonie. Il s'agissait alors des seules unités « militaires ». Elles étaient chargées de protéger l'ordre constitutionnel du pays et de garantir sa stabilité intérieure[5].

---

1 Erkki Nordberg, *The Baltic Republics. A Strategic Survey*, Helsinki, Finnish Defence Studies, n°6, 1994, pp. 45-46.

2 Talavs Jundzis, « Defence Models and Strategies in the Baltic States », *The International Spectator*, vol. 21, n°1, janvier-février 1996, p. 29.

3 Roy Allison, *Military Forces of Soviet Successor States*, Londres, Adelphi Papers n°280, octobre 1993, p. 52.

4 Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *Projet de recommandation sur la coopération dans les domaines militaire et de la sécurité dans la région de la mer baltique*, Document 1494, décembre 1995, p. 351.

5 Andrus Öövel, « La politique de défense de l'Estonie : indépendance et coopération internationale », *Revue de l'OTAN*, vol. 44, n°5, septembre 1996, p. 8.

La renaissance des gardes-frontières date de septembre 1990 quand le Parlement décida de mettre en place le Service économique de Défense des Frontières ; deux mois plus tard 170 inspecteurs furent déployés le long des frontières. Placés sous le contrôle du ministère des Affaires étrangères (en cas de guerre, ils sont placés sous le contrôle de celui de la Défense), ils collaborent néanmoins étroitement aux activités de la défense du territoire. Ils sont chargés, en effet, de garantir la sécurité nationale et la stabilité interne de la République d'Estonie. Leurs missions sont de défendre les frontières étatiques et de contrôler les voies terrestres, maritimes et aériennes, ainsi que les frontières des plans d'eau, de contrôler les passeports des voyageurs, de prévenir les franchissements illégaux des frontières et d'appliquer les lois relatives aux régimes sur le franchissement des frontières (par exemple, lutter contre la contrebande). Ils sont, en outre, chargés du contrôle du trafic maritime, du transport médical d'urgence, de l'application des règlements concernant la pêche dans les eaux territoriales estoniennes et d'aider les agences nationales et internationales chargées du contrôle et de la protection de l'environnement[1].

L'état-major fut créé le 31 octobre 1991, le ministère de la Défense en avril 1992 et la marine nationale le 1er juillet 1993.

Le 7 mai 1996, le *Riigikogu* adoptait le *Livre blanc sur la politique de défense estonienne.* Son objectif principal est d'éviter toute attaque contre l'Estonie et définit la politique de défense de l'État comme « *une collection de mesures politiques et militaires afin de garantir l'indépendance de l'État, l'intégrité indivisible de son territoire, les eaux territoriales et son espace aérien, son ordre constitutionnel et la capacité vitale de la nation* »[2]. Pour ce faire, la politique de défense repose sur deux piliers : une défense indépendante soutenue par des structures de défense étatiques et une défense internationale, élaborée conjointement avec les institutions de sécurité européenne[3]. L'esprit du texte conserve la doctrine d'emploi des forces forgée depuis l'indépendance, en l'occurrence celle du principe de la défense totale[4], bien que l'expression n'y soit pas mentionnée.

---

1 Aare Evisalu, *The Estonian Border Guard*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, n°4, mars 2002, pp. 7-14.

2 Texte officiel du 7 mai 1996 régissant les aspects de la défense nationale *in Estonia on the Threshold of NATO,* Estonian Defense Forces, Tallinn, 1999, p. 9.

3 « The Defense Forces », *Estonia today*, 18 décembre 1997.

4 Erik Männik, *Estonian Defence. Ten Years of Independence*, Oslo, Institutt for Forsvarsstudier, IFS Info 1/02, p. 16.

La *Stratégie Militaire Nationale,* adoptée le 28 février 2001, est le troisième document qui fait la synthèse des directives stratégiques de l'Estonie[1]. L'objectif majeur est l'intégration dans l'espace de sécurité et de coopération euro-atlantique à travers l'adhésion à l'Alliance atlantique et à l'UE. Ce thème est constant tout au long du Concept. La politique de défense de l'Estonie vise à « *garantir la capacité de l'État à combattre les risques qui pèsent sur la sécurité dans l'environnement actuel* ; *soutenir la concrétisation des objectifs estoniens dans le domaine de l'intégration euro-atlantique* ; *veiller à ce que le pays soit prêt à coopérer sur le plan international, dans le cadre d'opérations communes et des futurs efforts collectifs de défense, et prévoir la participation au système national de règlement des crises* »[2]. Pour atteindre ces objectifs, l'Estonie développe un système de défense national basé sur « *1. Une capacité de défense militaire* ; *2. La capacité de participer au système international de sécurité et aux efforts de coopération qu'il implique, y compris la future défense commune conformément aux obligations et aux possibilités de l'Estonie* ; *3. La disposition à résoudre les crises domestiques et internationales en ayant recours aux mécanismes pertinents* »[3]. Le document, en outre, identifie comme menace potentielle le risque de résurgence des ambitions des grandes puissances. Il souligne, par ailleurs, explicitement que le pays adhère aux concepts de défense totale (avec des composantes militaires, économiques, psychologiques et civiles) et de défense territoriale. Par ailleurs, pour la première fois, le pays décrit ses modalités de défense militaire dans le cadre d'un certain nombre de scenarii (attaques militaires à grande échelle, intimidations par des démonstrations de force, emploi de forces spéciales, etc.) qui sont d'ailleurs pratiquement les mêmes que ceux retenus dans la doctrine de défense de la Finlande. La coopération avec la Lettonie et la Lituanie n'occupe qu'une place secondaire dans le Concept de sécurité nationale et n'apparaît pas comme une priorité politique et de sécurité, nationale et régionale, l'appartenance à l'OTAN et à l'UE étant au premier rang des préoccupations. Dans les deux paragraphes qui concernent la coopération tripartite, l'accent est mis sur la préparation à l'intégration dans l'espace de sécurité euro-atlantique : « *La réussite de chaque État à s'intégrer dans le processus euro-atlantique renforce la sécurité des deux autres. C'est pourquoi la coopération la plus large possible avec la Lettonie et la Lituanie et la coordination des actions dans le cadre sécuritaire*

---

1 *Estonian Annual National Programme 2001 / 2002*, 25 septembre 2001, n°2-BI, (http://www.vm.ee/eng/kat_138/761.html – dernière consultation 23 juillet 2004).
2 *Ibid.*
3 *Ibid.*

international sont essentielles pour l'Estonie à mesure qu'elle façonne son environnement sécuritaire »[1].

En ce qui concerne le format, les chiffres retenus au début de la décennie 1990 ont été largement revus à la baisse. Lors d'une conférence de presse le 12 novembre 2001 au ministère de la Défense, les responsables estoniens présentèrent la nouvelle organisation de la défense du pays : avec un format de quelque 20 000 hommes, l'armée de terre sera composée d'une brigade d'infanterie légère, d'un bataillon de réaction rapide et de sept bataillons territoriaux[2]. L'armée de terre, actuellement, est composée de neuf bataillons : le bataillon d'infanterie de Kuperjanov, le bataillon d'infanterie de Parnü, le centre des opérations de paix, le bataillon d'éclaireurs, le groupe d'artillerie, le bataillon d'infanterie de Viru, le bataillon de défense aérienne, le bataillon des transmissions et le bataillon de gardes. La marine est composée de l'état-major, de la base navale et de l'escadron de déminage en cas d'état de guerre (huit navires). Il s'agit surtout de personnel d'active. La force aérienne est composée de l'état-major, de la base aérienne, d'un bataillon de surveillance aérienne et d'un petit élément volant qui fournit aux forces terrestres un soutien limité hors combat. La force aérienne est aussi composée surtout de personnel régulier.

b) <u>En Lettonie</u>

Le 29 août 1991, soit seulement quelques jours après la déclaration de rétablissement de souveraineté du pays, le gouvernement letton jeta les bases juridiques nécessaires pour créer des troupes de défense volontaires relevant de ce qui était alors le ministère des Affaires sociales. En septembre, des unités de la garde nationale furent créées et le 13 décembre 1991, sur ordre du ministre de la Défense, une armée lettone fut mise sur pied. Le gouvernement letton adopta un cadre juridique le 30 août 1994, sur les forces armées nationales, comprenant la création d'un état-major et plaçant la garde nationale sous l'autorité du ministère de la Défense. Ces décisions furent confirmées par le parlement letton dans sa loi sur la défense du 24 décembre 1994, définissant les orientations des forces de défense et de la garde nationale.

La défense du territoire et la participation aux opérations internationales incombent respectivement aux deux grandes composantes du système de défense que sont la garde

---

1 *Ibid.*

2 Erik Männik, *Estonian Defence. Ten Years of Independence, op. cit.*, p. 18.

nationale (« *Zemessardze* ») et les forces armées conventionnelles. Ces dernières, qui relèvent pour l'essentiel de l'armée de terre, ont un format de quelque 5 500 hommes tandis que la Garde nationale qui s'apparente à une sorte de milice armée de volontaires est composée de quelque 17 000 hommes et est répartie sur l'ensemble du territoire. À l'instar de l'Estonie, la Lettonie a fait de ses *Zemessardze* le fer de lance de sa défense totale[1]. La garde nationale est une organisation volontaire dont les unités sont formées selon des critères territoriaux. Elle consiste en un total de cinq brigades, soit trente-cinq bataillons et quelques compagnies autonomes et unités spéciales. Chaque bataillon se divise en unités de combat mobiles et en unités de sécurité. Les bataillons de la garde nationale couvrent tout le territoire de la Lettonie ; chaque bataillon constitue un cadre pour la réserve mobile. En temps de paix, la garde nationale remplit également plusieurs fonctions de police. Dans le cas d'une attaque de grande envergure contre la Lettonie, la garde nationale, ainsi que les forces de défense, défendront le pays ; si elles sont soumises à une pression insurmontable, ces unités se retireront et leur tâche principale sera de garder au moins une partie du pays libre pour démontrer que la République de Lettonie continue d'exister et que les institutions étatiques fonctionnent toujours. La majorité de la garde nationale a vocation à jouer un rôle d'armée territoriale dans le but de maintenir et, si possible, d'accroître le contrôle des régions lettonnes concernées derrière les lignes ennemies. Utilisant la tactique de la guérilla, elle cherchera à interrompre les principales routes d'approvisionnement de l'ennemi[2].

Il existe, par ailleurs, un corps de gardes-frontières (autour de 3 500 hommes) subordonné au ministère de l'Intérieur et organisé selon un schéma militaire. Dans ce cadre, la défense territoriale doit pouvoir contenir une agression extérieure en attendant une intervention politique ou à un engagement militaire des puissances alliées.

Jusqu'en 1995, le Concept de sécurité de la Lettonie identifiait comme des menaces majeures à sa sécurité : la présence de forces d'occupation armées, l'espionnage étranger, le crime organisé, l'instabilité économique et la situation démographique[3]. Ce n'est qu'après le départ du dernier soldat russe que le pays fit évoluer sa doctrine de défense dans quatre directions : 1. la notion de sécurité ne se limite plus à la défense militaires ; 2. les sources

---

1 Janis Karlsbergs, « Democratic Control of the Armed Forces, the OSCE Code of Conduct and the Case of Latvia », *Connections*, vol. 1, n°4, décembre 2002, p. 20.

2 Ilmars Viksne, « La Lettonie et les structures européennes de sécurité », *in* Peter van Ham (dir.), *Les États baltes* : *sécurité et défense après l'indépendance, op. cit.,* p. 72.

3 Žaneta Ozoliņa, « The Security of Latvia », *in* Atis Lejiņš /Daina Bleiere (dir.), *The Baltic States search for Security*, *op. cit.,* p. 41.

potentielles, et intérieures au pays, d'insécurité sont explicitement citées ; 3. La sécurité nationale et régionale est vue comme interdépendante et 4. Tout obstacle à l'intégration euro-atlantique est perçu comme une menace à la sécurité.

Les derniers textes sont le Concept de sécurité nationale (adopté le 24 janvier 2002)[1] et le Concept de défense de la Lettonie (adopté le 30 septembre 2003 par le gouvernement et le 13 novembre par la *Saeima*)[2]. Les objectifs de la sécurité nationale sont « *le maintien de l'indépendance de l'État, de l'intégrité territoriale et du système démocratique dans la République de Lettonie,* (…) *la garantie de la sécurité sur le plan intérieur* »[3].

L'intégration dans les structures de sécurité euro-atlantiques est aussi identifiée comme une priorité pour garantir et renforcer la sécurité nationale, et une attention particulière est accordée aux relations avec les États-Unis : « *La majorité des pays européens considèrent la participation permanente et étroite des États-Unis d'Amérique au maintien de la sécurité européenne comme un élément nécessaire à la stabilité du continent. La continuité de cette contribution américaine permet aux pays européens d'assumer une plus grande responsabilité en matière de sécurité en mettant en place une politique commune de sécurité et de défense au sein de l'UE, qui permettra à cette dernière de jouer un rôle plus important dans la gestion des crises internationales. Dans le domaine de la défense commune, l'OTAN et les États-Unis conservent la première place* »[4]. En matière de défense, trois objectifs majeurs sont définis : « *Amélioration des capacités militaires d'autodéfense de l'État* (…) ; *Réalisation régulière des objectifs de partenariat et satisfaction aux conditions de coopération requises avec l'OTAN* (…) ; *La coopération et la participation sur le plan international sont l'une des priorités des forces armées nationales* ». Pour répondre à ces attentes, les forces armées de la Lettonie sont développées en vue d'être « *de petite taille, mobiles, équipées d'armements sophistiqués, bien entraînées et capables de coopérer avec le système civil de défense* »[5]. Le Concept de défense de l'État a pour but de « *définir dans ses grandes lignes le renforcement et l'amélioration du système de défense conformément à la situation géopolitique de la Lettonie et à ses obligations vis-à-vis de la sécurité collective de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (…). Le Concept détermine les principes*

1 *The National Security Concept of the Republic of Latvia*, disponible sur le site Internet du ministère letton de la défense (http://www.mod.gov.lv/index.php?pid=1251 – dernière consultation 21 août 2004).
2 *State Defence Concept of the Republic of Latvia*, *op. cit*., pp. 77-86.
3 *The National Security Concept of the Republic of Latvia*, *op. cit.*
4 *Ibid.*
5 *Ibid.*

stratégiques fondamentaux qui guideront la mise en œuvre des tâches liées à la défense de l'État et il est à la base de la planification du développement des forces armées nationales »[1].

L'appartenance à l'Alliance atlantique est l'élément central de la politique de défense. Comme dans le Concept de sécurité nationale, une place particulière est accordée à la relation transatlantique : « *L'élément fondamental de la défense de la Lettonie est sa participation au système de sécurité et de défense collective de l'OTAN* (…). *Une coopération plus étroite entre l'Union européenne* (…) *et les États-Unis d'Amérique* (…) *est essentielle pour la sécurité de la Lettonie tant que les fonctions de l'OTAN et de l'UE sont bien distinctes et que toute interaction entre elles est évitée* »[2].

La coopération tripartite est considérée comme « *l'élément supplémentaire des processus sécuritaires dans un cadre global et européen* »[3]. Elle s'inscrit, pour la Lettonie, dans le cadre plus vaste de la sécurité dans la région de la mer Baltique, allant de pair avec la coopération avec les pays nordiques et le Conseil des États de la mer Baltique. Elle revêt cependant un intérêt particulier du fait qu'elle lie les trois États par un engagement solide dans des projets communs qui bénéficient à leur sécurité nationale et à celle de la région.

c) <u>En Lituanie</u>

Le 25 avril 1990, le Département de la défense nationale fut créé par le gouvernement lituanien. Le rétablissement d'une force de défense fut d'ailleurs plus précoce en Lituanie que dans les deux autres États baltes. Quelque 1 200 militaires de l'Armée rouge furent incorporés dans les premières unités de l'armée lituanienne[4].

Des unités de gardes-frontières et des groupes de volontaires destinés à la défense nationale furent créées au lendemain de l'indépendance du pays. Ils ont pour tâche d'assurer la protection d'installations stratégiques et de réserves essentielles du pays et agissent selon des principes similaires à ceux des groupes de la « garde nationale » scandinave[5], tout comme en Estonie et en Lettonie. En temps de paix, le SVDN prépare les appelés à l'armée ; en cas de

---

1 « State Defence Concept of the Republic of Latvia », *op. cit.*, p. 77.
2 *Ibid.*, p. 78.
3 *Ibid.*, p. 81.
4 Erkki Nordberg, *The Baltic Republics. A Strategic Survey*, *op. cit.*, p. 78.
5 Audrius Butkevicius, « La région de la Baltique et l'Europe de l'après-guerre froide », *La revue de l'OTAN*, vol. 4, n° 1, février 1993.

guerre, c'est à lui qu'incomberont la mobilisation et la défense territoriale. Un département de police des frontières, subordonné au ministère de l'Intérieur, est chargé de la sécurité de l'État aux frontières. Un département de Défense civile est subordonné au ministère de la Défense nationale et responsable de la protection des citoyens en temps de guerre, pendant les crises et les situations d'urgence (également en cas d'accidents nucléaires). Le deuxième principe clé du système de défense lituanien est la dissuasion, qui laisserait entendre que la Lituanie est capable de répondre rapidement à toute intrusion ou intervention militaire, et d'infliger des dommages matériels et psychologiques importants à un ennemi potentiel[1].

Les gardes-frontières constituent la principale force de défense de la Lituanie forte d'environ 5 000 ou 6 000 hommes (dont la moitié d'appelés). La garde nationale représente 12 500 hommes (dont un millier d'appelés) et se compose de forces terrestres et de gardes-côtes. Il existe également un corps de volontaires de la défense civile, sorte de milice populaire chargée de la défense des points sensibles. Quant aux forces armées régulières, réinstaurées par décret spécial le 19 novembre 1992, elles comprennent des forces terrestres, navales et aériennes. En temps de paix, les forces armées sont employées à surveiller et protéger les frontières de l'État, le territoire, l'espace aérien et les points stratégiques vitaux ; elles peuvent également être chargées d'aider les autorités civiles dans le cas de catastrophes naturelles pour des missions de secours, ainsi que pour participer à la coopération militaire internationale et aux missions de maintien de la paix[2].

Pendant l'été 1993, l'avant-projet du concept de sécurité nationale, préparé par un groupe de travail *ad hoc* désigné par le Président, avait été présenté au parlement. Au milieu de l'année 1994, en outre, un projet de concept de sécurité et de défense nationales, préparé par l'opposition parlementaire fut, de même, discuté. À la fin de l'année, ces deux projets furent examinés par le Parlement et il fut décidé de créer un groupe de travail composé de représentants de toutes les factions parlementaires. Le *Concept de sécurité nationale* ne fut accepté par le parlement qu'après une nouvelle législature et la mise en place d'un nouveau gouvernement, à la fin de l'année 1996. Une nouvelle législation fut mise en œuvre et adoptée

---

1 Eitvidas Bajarnas, « Le dilemme de sécurité de la Lituanie », *in* Peter van Ham (dir.), *Les États baltes: sécurité et défense après l'indépendance*, *op. cit.,* p. 23.

2 Elvadas Nekrašas, « Lithuania's Security Concerns and Responses », *in* Atis Lejiņš/Daina Bleiere (dir.), *The Baltic States Search for Security*, *op. cit*., p. 69.

le 20 mai 1998, sans pour autant que le nouveau *Concept de sécurité nationale* ne soit adopté[1].

Deux documents[2] qui datent de 2002 définissent les objectifs et les priorités de la Lituanie en matière stratégique. Les intérêts de sécurité du pays sont divisés en deux catégories : les intérêts vitaux (« *Souveraineté, intégrité territoriale et démocratie fondée sur la Constitution de la République de Lituanie* ; *Respect et protection des droits de l'homme et des droits civiques, et des libertés fondamentales* ; *Paix et prospérité pour l'État* ») et les intérêts majeurs (« *Stabilité globale et régionale et relations amicales avec les pays voisins* ; *Intégration euro-atlantique, adhésion à l'OTAN et à l'UE* ; *Liberté et démocratie dans les pays d'Europe centrale et orientale et les États baltes* ; *Approvisionnement garanti en matières premières, essentielles sur le plan stratégique, et en sources d'énergie de rechange* ; *Sécurité de l'environnement régional* »)[3].

Les objectifs et les principes de la politique de défense de la Lituanie sont d' « *assurer la défense de l'État* ; *d'intégrer le pays dans les structures euro-atlantiques* ; *de favoriser la confiance et les relations amicales avec les pays voisins* ; *de contribuer au renforcement de la paix et de la stabilité internationales* ».

La politique lituanienne de sécurité est fondée sur les trois principes suivants : 1. la dissuasion (ce principe s'appuie sur la démonstration de la détermination à défendre le pays en temps de paix et de son état de préparation à ces fins, et sur la maîtrise d'un système de défense fiable et effectivement contrôlable) ; 2. La défense totale et « sans condition » (la préparation à une défense totale inclura : la préparation des forces de réserve actives ; le développement d'un système de mobilisation des ressources humaines et matérielles et l'ajustement des institutions de l'État et des infrastructures économiques aux besoins en matière de défense ; la préparation de la société à la défense) et 3. La solidarité euro-atlantique et défense collective (les mesures les plus importantes et les plus efficaces pour

---

1 Robertas Sapronas, *Some Aspects of Defence Sector Development in Lithuania*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, n°16, avril 2002, pp. 13-14.

2 Il s'agit de la deuxième version du Livre Blanc sur la défense de 1999 et la Stratégie de sécurité nationale, disponibles sur le site Internet du ministère lituanien de la défense (http://www.kam.lt/index.php?ItemId=11602 – dernière consultation 21 août 2004).

3 *Ibid.*, p. 5.

garantir la stabilité, la sécurité et le bien-être en Europe sont basés sur l'intensification des processus d'intégration euro-atlantique)[1].

La coopération avec l'Estonie et la Lettonie est présentée du point de vue de l'adhésion des trois États baltes dans l'Alliance et dans l'UE. Le Livre Blanc explicite ainsi la position de la Lituanie sur ce sujet : « *Les projets de coopération trilatérale entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie* (…) *reflètent leurs efforts conjoints d'intégration dans les structures euro-atlantiques. Les projets de coopération militaire des États baltes aident la Lituanie non seulement à élever ses forces armées aux normes de l'OTAN et lui permettent de recevoir un important soutien des pays occidentaux, mais aussi d'acquérir une expérience en matière de coopération, de coordination et de gestion des projets et de montrer à ces pays qu'ils sont prêts à agir ensemble sur la scène internationale.* (…) *Un dialogue intense se met en place avec l'Estonie et la Lettonie en ce qui concerne la planification des politiques, mettant l'accent sur la mise en œuvre des mesures d'intégration dans l'OTAN. La Lituanie estime que l'Estonie et la Lettonie, ainsi qu'elle-même* (...) *deviendront membres de l'OTAN et de l'UE. La coopération avec ces deux pays est donc vue dans le cadre de l'intégration dans ces deux organisations* »[2].

En ce qui concerne les capacités de défense de la Lituanie, le Livre Blanc précise les modalités de la réforme des forces armées, qui doit être achevée en 2006. L'objectif majeur de cette réforme est de trouver le meilleur équilibre possible entre les ressources disponibles et les capacités nécessaires à la Lituanie pour satisfaire à ses engagements internationaux. Cette réforme, qui devrait être achevée en 2006, porte sur : 1. l'organisation, les capacités, les objectifs et l'entraînement au combat des forces terrestres, des Forces de volontaires de la défense nationale (NDVF), de l'armée de l'air et de la marine ; 2. La préparation, la mobilisation, les capacités et l'entraînement des forces de réserve, et 3. Le développement de l'infrastructure nécessaire pour recevoir le soutien du pays hôte[3].

Un trait marquant de la Lituanie, enfin, est celui de la place accordée à la religion catholique au sein des forces armées. En 2000, la Lituanie et le Saint-Siège ont ainsi signé un « *accord entre le Saint-Siège et la République de Lituanie sur l'éducation pastorale des*

1 *Ibid.*, pp. 8-9.
2 *Ibid.*, pp. 12-13.
3 *Ibid.*, pp. 23-24.

soldats servant dans les forces armées lituaniennes ». Ceci ne doit pas surprendre car, comme nous l'avons indiqué précédemment, la religion catholique constitue incontestablement l'un des plus importants vecteurs de la construction identitaire du pays.

Encadré n°18
Format des forces armées en 2004

	Total forces armées	Armée de terre	Marine	Armée de l'air
Estonie	4 980 (dont 2 410 conscrits)	4 450	335	95
Lettonie	4 880 (dont 1 600 conscrits)	4 000	620	250
Lituanie	13 510 (dont 3 950 conscrits)	11 600	710	1 200

Source : Military Balance 2004-2005

3) La coopération stratégique avec les pays nordiques

Les pays Baltes ont considérablement profité de l'expertise stratégique des pays nordiques. Ces derniers, néanmoins, ayant des statuts politico-stratégiques différents, il existait une certaine ambiguïté : comment quatre pays aux statuts politiques différents allaient s'entendre pour harmoniser leur coopération stratégique avec les trois États baltes. Ainsi, le Danemark, et dans une moindre mesure la Norvège, soutenaient la recherche de sécurité des trois États par le canal de l'OTAN et furent donc les plus résolus dans leur coopération stratégique avec les pays Baltes. La Suède, et surtout la Finlande, de leurs côtés allaient, au contraire, tenter de plaider l'efficacité d'autres options. Elles ont donc plus modestement contribué à la formation militaire des cadres des trois armées. Les trois États baltes ont donc pu profiter de l'expertise stratégique des pays nordiques[1]. Cette coopération stratégique a été autant bilatérale que multilatérale.

[1] À l'exception de l'Islande qui ne possède pas d'armée.

a) La coopération stratégique bilatérale

Les partenaires stratégiques, en matière de coopération bilatérale, sont surtout les États-Unis et les pays nordiques. Si Washington fut amené à coopérer bilatéralement avec chacun des trois États baltes[1], une sorte de division du travail entre Nordiques et Baltes s'est constituée (Finlande/Estonie, Suède/Lettonie et Danemark/Lituanie).

L'une des premières mesures amorcées par la Finlande, après l'indépendance de l'Estonie, relevait de la coopération militaire. Helsinki considérant l'Estonie comme appartenant à son flanc méridional, il s'avérait capital que sa défense soit assurée. D'ailleurs, d'après Vahur Made, la sécurité de l'un des deux pays s'accroît mécaniquement lorsque la sécurité de l'autre s'accroît[2]. Jusqu'en 1998, quelque cent vingt sous-officiers et officiers estoniens furent formés dans des écoles militaires finlandaises. Plusieurs officiers volontaires finlandais ont été, de même, envoyés en Estonie afin de conseiller les troupes estoniennes et de les seconder dans la planification militaire dans le cadre du « Projet estonien ». Il s'agissait d'un programme d'assistance militaire étalé sur huit ans dont l'objet était d'aider les Estoniens à mettre en place un système de défense comparable à celui des Finlandais[3]. Les Finlandais, en outre, ont été amenés aussi à former et à armer les gardes-frontières estoniens[4]. D'une façon générale, la Finlande tenta d'exporter son expertise dans les pays Baltes, en dehors du canal de l'OTAN[5], et même, à certaines occasions, par le truchement d'officiers finlandais à la retraite.

L'arrivée au poste de chef d'état-major des armées estoniennes d'Aleksander Einseln, ancien colonel de l'*US Army* mit entre parenthèses la coopération entre les deux armées, de même que le choix fait par Tallinn d'adopter le concept finlandais de défense territoriale, ce

---

1 Pour les États-Unis, la coopération militaire avec les trois États baltes s'inscrivait dans une logique de prudence car ils ne voulaient surtout pas accroître le sentiment d'insécurité des Russes. En partant du postulat qu'une coopération stratégique marginale, c'est-à-dire destinée uniquement à accroître les capacités défensives des pays Baltes, ne serait pas considérée par Moscou comme une provocation, ils commencèrent à mettre en place une assistance technique et humaine.

2 Vahur Made, « Soome ja Eesti – idealsed sugulased » [La Finlande et l'Estonie – des parents idéaux], *Postimees*, 6 décembre 1997.

3 Jouko Kivimäki/Seppo Haario, *Viro-projekti 1996-2003, Raportti Suomenpuolustusvoimien johtaman projektin toiminnasta Viron maanpuolustuksen kehittämiseksi*, [Projet Estonie 1996-2003, Rapport d'activité de l'armée finlandaise dans la conduite du projet de développement des forces de défense d'Estonie], Helsinki, Pääesikunta kansainvälinen osasto, 2004.

4 Erik Männik, « Development of the Estonian Defence : Finnish Assistance », *Baltic Defence Review*, n°7, vol. 1/2002, pp. 35-36.

5 Daniel Austin, « NATO Expansion to Northern Europe », *op. cit.,* p. 86.

dernier ayant voulu construire une armée estonienne sur le modèle américain, néanmoins, sans aucun moyen pour y parvenir[1]. Le nouveau ministre de la Défense estonien Andrus Öövel demanda alors aux officiers finlandais de revenir en Estonie afin de former la défense estonienne, selon le modèle de la défense territoriale finlandaise, « *modèle qui se veut non offensif et donc peut être plus acceptable pour les États voisins* »[2]. Bien que l'expertise finlandaise ait été appréciée par Tallinn, elle n'en restait pas moins secondaire par rapport à celle des pays membres de l'OTAN. Ainsi, lorsque le ministre finlandais de la Défense Anneli Taina proposa que la Finlande devienne la coordinatrice de l'aide étrangère en matière de coopération militaire en Estonie[3], son homologue estonien lui rappela que l'objectif de son pays était l'interopérabilité avec les standards de l'OTAN, ce que la Finlande ne pouvait manifestement pas lui apporter. Helsinki, en outre, a fait plusieurs dons d'armements à l'Estonie. Jusqu'en 1997, il s'agissait exclusivement d'armes non létales et de matériels de guerre non offensifs, la Finlande souhaitant ainsi ne pas braquer la Russie. C'est en décembre 1997 que cet auto-interdit fut sauté, le pays décidant de faire don à l'Estonie de dix-neuf canons de campagne (howitzers) destinés à équiper le premier bataillon d'infanterie du pays[4].

La coopération stratégique de la Finlande avec les trois États baltes (essentiellement avec l'Estonie) s'accentua à partir de l'été 2000, Helsinki décidant de dépêcher davantage d'officiers instructeurs principalement au *Baltic Defence College* à Tartu, mais aussi en Lettonie et en Lituanie. Au même moment, néanmoins, le ministère estonien de la Défense annonçait le remplacement du chef d'état-major, le général Johannes Kert, jugé trop acquis à la conception finlandaise de défense territoriale et décidait de réorganiser son système de défense ; les quatre zones de défense alors en place furent remplacées par trois brigades tactiques, sans aucune référence à la défense territoriale[5].

Quant à la Suède, son assistance militaire dans les pays Baltes fut davantage focalisée sur la Lettonie. Par ailleurs, à l'instar de la Finlande, elle se refusa de faire don d'armes

---

1 Michael Clemmesen, « Foreign Military Assistance », *in* Hans Mouritzen (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim, op. cit.*, p. 250. Il fut « démissionné » en 1995, le gouvernement estonien jugeant ses propos tonitruants contre la Russie incompatibles avec ses fonctions.

2 Pekka Visuri, « Finland and the Baltic States », *in* Bo Huldt *et al.* (dir.), *op. cit.,* p. 215.

3 « Taina : Suomi saabut tukea Viron puolostusavun koordinaattoriski » [« Taina: la Finlande gagne le soutien de sa proposition de devenir la coordinatrice pour l'aide militaire de l'Estonie »], *Helsingin Sanomat*, 24 septembre 1996.

4 Tim Clogan, « Finland Gives Guns to Estonia », *Jane's Defence Weekly*, 26 novembre 1997.

5 Mel Huang, « The Ups and Downs of Musical Chairs », *Central European Review*, vol. 27, 10 juillet 2000. (http://www.ce-review.org/00/27/huang27_estoniaopinion.html – dernière consultation 17 octobre 2003).

offensives et létales. Ce n'est d'ailleurs qu'après que Helsinki eut décidé de donner à l'Estonie les canons de campagne que la Suède, en juin 1998, commença à étendre aux armes offensives ses dons. Elle dispensa, en outre, dans son académie militaire, des cours de trois ans pour les officiers baltes. En 2000, elle décida de fournir des équipements pour l'armée de l'air lettone tandis que son plan quinquennal, en matière de coopération stratégique, prévoyait de fournir des équipements à trois bataillons d'infanterie motorisée dans chacun des trois États baltes. Par ailleurs, le FOA suédois[1] travailla, pendant plusieurs années, sur les problèmes de défense de la Lettonie. Selon son étude, si ce pays était attaqué par une armée supérieure, l'idée serait, non pas forcément de la battre car cela serait manifestement impossible, mais de dissuader l'agression, au mieux pour être capable de juguler la dynamique de l'attaque et, au pire, de la ralentir pour éviter que l'agresseur ne créé une situation de fait accompli[2].

La Norvège fut, elle aussi, amenée à poursuivre des relations stratégiques avec les pays Baltes. En décembre 1994, elle offrit à chacun des trois États un bateau patrouilleur rapide[3]. En août 1995, le pays signa un accord de coopération stratégique avec chacune des trois capitales. L'attaché de défense norvégien, installé en Lettonie, fut accrédité, de même, en Estonie et en Lituanie. La Fédération des officiers de norvégiens de Réserve collabora étroitement avec les trois pays dans le but de mettre en place un système de réserves analogue[4].

Le Danemark, enfin, endossa un rôle de « parrain » dès l'époque où le pays, aux côtés de l'Islande, avait choisi de soutenir les pays Baltes dans leur démarche de reconquête de leur souveraineté. La fermeté de l'approche des Danois en matière de coopération balte, était certes motivée par une volonté de légitimer le rôle de l'OTAN dans la région. Amorcée par Hans Hækkerup, ministre de la Défense entre 1993 et 2000, la politique de soutien du Danemark aux États baltes dans leurs démarches de candidature aux structures atlantiques s'était, tout d'abord, matérialisée par la conclusion d'une série d'accords bilatéraux[5]. C'est

---

1 Le FOA (*Defence Research Establishment*), devenu le FOI (*Totalförsvarets forskningsinstitut*) après sa fusion avec le FFA (*Aeronautical Research Institute*), est un institut comparable *mutatis mutandis* à la RAND américaine, dont la vocation principale est de conseiller et d'orienter le gouvernement, en matière de choix politico-stratégiques.

2 Bengt Anderson/Lars Wallin, « A Defence model for the Baltic States », *European Security*, Vol. 10, n°1, printemps 2001, p. 105.

3 « Norwegian materiel contributions to the Baltic States », *FD Aktuelt*, n°06/99 E (http://odin.dep.no/fd/engelsk/publ/periodika/010011-280026/dok-bn.html – dernière consultation 5 juillet 2004)

4 *Ibid.*

5 Sur l'ensemble du budget consacré à la coopération militaire (entre 1994 et 1999), 60 % étaient affectés aux trois États baltes.

d'ailleurs le même ministre qui était venu activement plaider la cause balte auprès de l'administration Clinton[1]. Lors du Sommet de Madrid, en outre, le Danemark avait eu la satisfaction de voir que le communiqué final contenait une disposition spéciale se référant aux pays Baltes[2]. L'appui politico-stratégique du Danemark dans sa démarche de candidature à l'OTAN était si important que le pays lui-même se qualifiait volontiers d'« État pionnier » dans la coopération stratégique avec ces derniers, et dans l'ensemble avec les pays de l'Est[3] ; le Danemark fut donc le partisan inconditionnel de l'élargissement de l'Alliance atlantique aux États baltes (mais aussi de la Pologne[4]). Dès 1994, des accords de coopération stratégiques très ambitieux furent signés. Outre sa participation prépondérante à la création du *Baltic Defence College*, le Danemark a fait de nombreux dons de matériels militaires aux trois armées baltes, bien que le pays se soit davantage impliqué dans la construction de l'armée lituanienne. Copenhague a ainsi « parrainé » les forces lituaniennes dans la mise en place de leur PAA.

Il existe donc des différences notables dans les modalités de mise en place des doctrines de défense. Si l'Estonie a calqué la sienne sur celle de la Finlande (défense opérationnelle pour la défense totale au détriment, dans une certaine mesure, de l'interopérabilité et les missions de maintien de la paix), la Lettonie et la Lituanie se sont davantage inspirées des doctrines anglo-saxonnes, notamment celle des États-Unis. La coopération stratégique, actuellement, avec les États-Unis est extrêmement développée, au point que le formatage des armées nationales lettone et surtout lituanienne a été presque entièrement calqué sur des modèles américains. C'est effectivement la Lituanie qui a probablement le plus imité les États-Unis : elle a, à l'instar de ceux-ci, un Conseil de sécurité, une structure de commandement des chefs d'état-major identique à celle de l'*US Army* ainsi qu'un corps de gardes-nationaux semblables à celle des Américains. Alors que sa Doctrine d'entraînement et de commandement est calquée sur ceux des Américains, le corps chargé des

---

1 Voir Hans Haekkerup, « La coopération autour de la Baltique: perspectives et initiatives danoises », *La Revue de l'OTAN*, vol. 43, n°3, mai 1995, pp. 14-18.

2 Clive Archer, « Nordic Involvement in the Baltic States : Needs, Response and Success », *European Security*, vol. 7, n°3, automne 1998, p. 51.

3 Clive Archer, « Nordic Swans and Baltic Cygnets », *op. cit.,* p. 50.

4 La Pologne, pour le Danemark, est devenu un partenaire stratégique de plus en plus important. Après que la Pologne a accédé à l'Alliance atlantique, un accord trilatéral est signé avec l'Allemagne en 1999 pour intégrer une division polonaise dans le corps germano-danois. Composé de quelque 70 000 hommes, ce nouveau corps est assigné à la défense dans le cadre de l'OTAN. Son soutien à la Pologne était logiquement complémentaire à sa stratégie balte car elle permettait de « verrouiller » la mer Baltique.

défenses côtières est copié sur celui des *Marines* américains tout comme le corps des Forces *Jæger* est directement dupliqué sur les Forces spéciales américaines[1].

b) La coopération stratégique multilatérale

L'assistance stratégique multilatérale se matérialisa, tout d'abord, par l'institution d'une organisation, créée par le général anglais Garry Johnson, l'*International Defense Advisory Board for the Baltic States,* composée d'officiers retraités de pays de l'OTAN, chargée de fournir aux trois États baltes une expertise stratégique. Tous les programmes de coopération furent ensuite coordonnés au travers du *Baltic Security Assistance Forum* (BALTSEA), établi en 1997, regroupant quelque quatorze pays « sponsors ». Tous les projets étaient dirigés par un comité de pilotage multinational, présidé par un pays « leader »[2]. Par ailleurs, comme le souligne Jacques Walch « *la coordination de la coopération occidentale a su rester suffisamment technique et à petit niveau pour que la Russie ne s'en soit pas formalisée* »[3].

En juin 1992, les États baltes signèrent un « Protocole d'Accord de Coopération dans le Domaine de la Défense » qui jeta les bases de la coopération militaire entre les trois États baltes. L'idée de créer un bataillon balte de maintien de la paix naquit, suite à une proposition faite par le commandant des forces armées estoniennes, le lieutenant-général Aleksander Einseln, par les trois ministres de la Défense lors d'une réunion, à Tallinn, en novembre 1993. Un an plus tard, les Premiers ministres de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie signèrent le traité créant officiellement le Bataillon Balte de maintien de la paix, plus connu sous le nom du BaltBat[4]. Le projet, soutenu à l'origine par la Grande-Bretagne et par les pays nordiques,

---

1 Voir Dana Priest, « U.S. Military Builds Alliances across Europe ; Effort to Expand Influence and Security Called Risky », *The Washington Post*, 14 décembre 1998.

2 Voir Juha Harjula, « The Baltic Security Assistance Forum », *in North-Eastern and South-Eastern Dimensions of European Security – Regional Cooperation – Similarities and Differences*, NATO Defense College, Seminar Report Series n°13, Tartu, juin 2001, pp. 38-41.

3 Jacques Walch, « La coopération balte », *Défense nationale,* juin 1996, p. 166.

4 Le BaltBat était constitué d'un quartier-général commun aux trois États et de trois compagnies d'infanteries. Il regroupait 721 personnes : chacun des trois fournit le tiers du personnel total. Il était composé essentiellement de militaires professionnels. Le commandement était assuré sur une base rotative (Commandant, Commandant adjoint et Chef d'état-major). Chaque unité de maintien de la paix était subordonnée à son gouvernement national tant qu'elle n'est pas appelée à être opérationnelle dans le cadre du BaltBat. Le Latcoy était situé à Adazi (qui est aussi le quartier-général du BaltBat) en Lettonie, l'Estcoy à Paldiski en Estonie et le Litcoy à Rukla en Lituanie. Le 2 juin 1998, il fut décidé du changement de nom du BaltBat (le Bataillon Balte remplace le Bataillon Balte de maintien de la paix). Ce changement reflétait la volonté des trois États baltes de vouloir mettre à disposition le BaltBat aux opérations de l'OTAN. Voir « The Baltic Battalion (BaltBat). Regional and International Co-operation in Action », *Estonia Today*, 12 juillet 1998.

reçut l'appui logistique et financier des Pays-Bas, de la France, des États-Unis et de l'Allemagne. Créé en septembre 1994 et dissous en septembre 2003, le BaltBat a servi avant tout à favoriser l'interopérabilité avec les normes de l'OTAN et comme catalyseur pour le développement des capacités de défense nationales[1]. Le Bataillon n'avait pas été conçu comme l'embryon d'une « force balte » mais comme un instrument de gestion et d'optimisation des ressources et capacités militaires. Un dépliant du ministère danois de la Défense résumait les objectifs du BaltBat qui étaient « *de fournir un mécanisme pour le développement des forces d'armées d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, d'améliorer la capacité des Baltes à faire du maintien de la paix, d'aider leur coopération militaire, de préparer les États baltes dans le cadre des activités du PpP et de promouvoir la sécurité et la souveraineté dans la région* »[2].

Alors que les États baltes souhaitaient démontrer, avec le Baltbat, aux Occidentaux leur maturité stratégique, ils montraient en même temps un certain désintérêt pour cette structure, en témoigne notamment son isolement des autres forces de défense. Ainsi, d'après Daniel Austin, le BaltBat « *n'est pas un bataillon dont la vocation est de défendre les États baltes et certainement pas l'étape embryonnaire d'une quelconque armée. C'est un effort multinational d'importance symbolique et politique, autrement le BaltBat est militairement inutile. Les États baltes ont besoin d'armées qui peuvent défendre leur propre souveraineté, au besoin par eux-mêmes, pas une armée pour participer aux exercices multinationaux et aux opérations extérieures. Le BaltBat a démontré son utilité en entraînant et en formant différents soldats (...) mais ce n'est pas une fin en soi. La création d'une armée entière ne peut pas être basée sur cette seule entreprise coopérative simple qui est politiquement symbolique mais peu utile* »[3]. Le BaltBat fut assurément fonctionnalisé par les Baltes dans le but évident d'en faire un tremplin dans leur démarche d'adhésion à l'OTAN, en témoigne le fléchissement du soutien politique dès 2002 à un moment où le Conseil atlantique de Prague allait inviter les prochains candidats à rejoindre l'Alliance. Cette dépréciation fut confirmée par la décision prise par les ministres de la défense de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie en mai 2003 de dissoudre le bataillon au 26 septembre 2003.

---

1 *Co-operation Between the Baltic Land Forces* (http://www.baltsea.net/baltbat/BATintro.htm – dernière consultation 21 août 2004).

2 Danish Ministry of Defence, *An overview of Danish defence co-operation with partners*, Copenhague, 1998.

3 Daniel Austin, *NATO Expansion and the Baltic States*, Conflict Studies Research Centre, Sandhurst , 1999. (http://www.pims.org/Events/Projects/CSRC/g70-dfca-compl.htm – dernière consultation 19 novembre 2004).

La coopération multilatérale des pays nordiques avec les pays Baltes s'inscrit aussi dans une logique bilatérale. Les officiers baltes, en effet, ont leur propre « tuteur » nordique ; ainsi, l'Estcoy fut déployé au Liban dans le bataillon norvégien, le Latcoy en Bosnie avec les Suédois et le Litcoy fut encadré aussi en Bosnie par les Danois. Par ailleurs, dans le cadre de la SFOR, les soldats estoniens étaient dirigés par des Norvégiens, les Lettons par les Suédois tandis que les Lituaniens l'étaient par les Danois[1].

De tous les pays occidentaux, c'est le Danemark qui a été l'État le plus actif dans le cadre de la coopération multilatérale avec les pays Baltes. Ainsi, entre 1992 et 2002, la coopération stratégique avec les trois États baltes a atteint quelque 70 millions de dollars américains et a représenté la moitié du budget militaire alloué à la coopération stratégique multilatérale avec les pays étrangers[2]. Il soutint activement et dès le début la création du BaltBat. Il a même « parrainé » son baptême du feu en intégrant 220 soldats de ce bataillon au côté du sien au sein de la SFOR, dans la brigade polono-nordique. Il fut, par ailleurs, à l'origine de la création de la force balte de déminage (Baltron)[3], de la brigade de surveillance aérienne (Baltnet)[4] et du collège de défense balte (Baltdefcol)[5]. C'est Copenhague, en outre, qui s'est assuré que les équipements, les procédures d'intervention aussi bien que les équipements de communication du Baltbat soient conformes aux standards de l'OTAN.

---

1 Estonian Ministry of Defence, *Baltic Defence Co-operation*, Tallinn, 2002, p. 9.

2 Chiffre avancé par Julian Elgaard Brett, *No New Dividing Lines : Danish Defence Support to the Baltic States*, Copenhague, DUPI, 2002, p. 10 et p. 21.

3 BALTRON est opérationnel depuis 1998 et son port d'attache est situé à *Miinisadam*, en Estonie. L'Allemagne en est le « *supporting state* ». Chaque marine fournit un ou deux navires (chasseurs de mines), dont le soutien et la logistique demeurent nationaux. Les trois pays exercent le commandement à travers un système de rotation. La tâche principale est la chasse aux mines et leur neutralisation et les vaisseaux en dotation sont d'origine suédoise et allemande. BALTRON a l'ambition de devenir à terme un « escadron naval prêt en permanence » dans le cadre de l'OTAN. *BALTRON, an Example of successful Co-operation in the Baltic*, 13 février 2002. (http://www.baltsea.net/baltron/BALTRONdownload.htm – dernière consultation 21 août 2004).

4 Le BALTNET « *est un système d'acquisition, de coordination, de distribution et d'affichage de données de surveillance aérienne dans les trois États baltes* ». La portée du projet est assez large parce qu'il inclut des aspects militaires et civils, nationaux et internationaux. Il est composé des centres nationaux et d'un centre commun, le Centre de coordination de la surveillance aérienne régionale, situé en Lituanie. (http://www.mil.ee/index_eng.php?s=baltnet – dernière consultation 21 août 2004). Ce système reste, néanmoins, hypothéqué par l'absence, dans les forces armées baltes, de moyens d'intervention aériens modernes.

5 Le *Baltic Defence College* a pour vocation première de former les officiers des pays membres du PpP et les fonctionnaires des pays Baltes. Des cours d'une durée de neuf mois sont organisés pour les premiers et dix semaines pour les seconds. Son directeur est un officier danois. La mise en place du *Baltic Defence College* a permis aux forces baltes de bénéficier des connaissances et des capacités des armées européennes, et par-là même à se familiariser aux standards, cultures et doctrines des armées occidentales. Un effet pervers fut celui de la réintégration des officiers baltes formés au Baltdefcol dans leur armée nationale car il s'avérait que leur compétence était souvent supérieure à celle des plus hauts gradés. Entretien avec Elzbieta Tromer, Directrice de l'*Institute for Defence Studies, Baltic Defence College*, Tartu, 13 novembre 2003.

Plus modestement, la Suède a, elle aussi, engagé une coopération multilatérale avec les trois États baltes. Sa contribution davantage mesurée que le Danemark est surtout due à son appui tardif à la stratégie atlantique des Baltes, mais aussi à son statut de non-aligné qui restreint les possibilités de coopération dans le domaine de la défense. Elle est le *supporting state* du BaltMed et du BaltPers[1].

La Norvège, bien qu'elle soit surtout concentrée dans la région de Barents, n'en est pas moins active en matière de coopération stratégique multilatérale avec les Baltes. Elle a, non seulement, accueilli des forces du BaltBat au sein de son détachement au Liban, mais lui a, en plus, fait plusieurs dons de matériels militaires, notamment des mortiers et des armes anti-chars. La Norvège, en outre, fut le « *supporting state* », au côté des États-Unis, du BaltVima[2]. Oslo, enfin, a activement soutenu le BaltNet, le BaltSea, le BaltDefCol et le Baltron en mettant à disposition de ces structures ses moyens humains et matériels et son savoir-faire[3].

La Finlande, enfin, a davantage privilégié la coopération bilatérale avec l'Estonie que multilatérale dans le cadre du BaltBat. Elle s'occupe, dans cette dernière, de l'entraînement et de la gestion de l'intendance et de la logistique.

Dans son étude consacrée au BaltBat, Annika Bergman souligne des divergences, voire des différences, dans les approches des pays nordiques. Dès 1998-1999, alors que le Danemark soutenait que le Baltbat était désormais largement opérationnel dans des missions de maintien de la paix, les autres pays nordiques se montraient plus réservés. Par ailleurs, alors que ces derniers estimaient que l'aide accordée aux structures multilatérales était trop importante et privait les pays Baltes de moyens pour leur défense nationale, le Danemark se

---

1 Le projet d'« Unité médicale balte » est le résultat de la coopération entre la Suède et l'Estonie s'appuyant sur le principe d'un « *soutien médical aux forces armées des États baltes* ». Élargi à la Lettonie et à la Lituanie à partir de 2000, BaltMed a équipé dans un premier temps un bataillon et une compagnie dans chaque pays avec une antenne médicale. L'entraînement des personnels médicaux et l'acquisition de nouveaux matériels sont les deux priorités actuelles. Le système d'enregistrement et de gestion des ressources humaines baltes (BALTPERS), né de la coopération entre la Suède et les trois États baltes dans le domaine de la gestion des ressources humaines (1996), a pour objectif de développer « *un système national propre à chacun des États baltes, qui ne servira pas uniquement aux forces armées, mais aussi aux unités mandatées en cas de préparation au combat et de mobilisation* ». Estonian Ministry of defence, *Baltic Defence Cooperation, op. cit.,* p. 23.

2 Le BaltVima est une « Académie militaire virtuelle » (*Baltic Virtual Military Academy*) dont la création répondait à un des souhaits formulés par les trois États baltes dès 1992, celui de mettre sur place un « *système coopératif en ligne pour éduquer les militaires baltes et les civils chargés de la défense à la conduite d'opérations multinationales et intégrées de l'OTAN* ». Il fait partie d'un ensemble de projets relatifs à l'introduction et à l'usage des technologies de l'information dans différents domaines de la défense (administration, gestion des personnels, etc.) autres que ceux relatifs aux opérations militaires.

3 Försvarsdepartementet, *Collaboration with the Baltic States, op. cit.*

montrait davantage enclin à appuyer l'aide multilatérale que bilatérale. Les procédures de recrutement illustraient, de même, les différences entre, d'une part, la Finlande, la Suède et la Norvège, et, d'autre part, le Danemark. En effet, alors que les premiers soutenaient les vertus de la conscription dans le recrutement des officiers, les Danois considéraient qu'il fallait impérativement que le Baltbat continuât à recruter sur une base professionnelle[1].

B) L'impact du désarmement conventionnel en Europe septentrionale sur les stratégies baltes

Le désarmement conventionnel s'inscrit dans un cadre régional[2] et dans une logique de sécurité coopérative. C'est en Europe qu'il a connu les plus grandes avancées en la matière sous les auspices de l'OSCE. De tous les régimes conduits par l'organisation, c'est le traité FCE[3] qui est vite apparu comme le point d'achoppement car sa structure atypique de traité fermé, et, par ailleurs, calqué sur une logique des alliances (OTAN et Pacte de Varsovie) qui date de la Guerre froide, interdit en principe toute nouvelle adhésion ultérieure. Or, après avoir refusé d'y adhérer, les pays Baltes dans leur stratégie atlantique tous azimuts ont estimé qu'une adhésion au traité constituerait un indice supplémentaire de leur bonne volonté pour adhérer à l'OTAN. Quant aux MDCS et au traité Ciel ouvert, leur régime basé sur la confiance fut largement utilisé à bon escient par les pays Baltes et la Russie bien que cette dernière ait été tentée de détourner la philosophie des mesures de confiance en les présentant comme un substitut possible à l'OTAN.

1) Les pays Baltes et le traité FCE : une démarche connectée à leur candidature à l'OTAN

Le traité FCE est le seul traité multilatéral de désarmement conventionnel qui repose encore sur une logique issue de la Guerre froide dans la mesure où les « groupes d'États parties » regroupent *grosso modo*, d'une part, les pays membres de l'OTAN, et, d'autre part, les anciens pays du Pacte de Varsovie. Or, autant les pays Baltes que la Finlande et la Suède (la situation de ces deux pays est comparable car aucun des deux pays n'appartient, à l'instar

---

1 Annika Bergman, *Baltbat – The Emergence of a Common Defence Dimension to Nordic Co- operation*, COPRI, Working Papers 22.2000, p. 17.

2 À l'exception notable du traité d'Ottawa ayant vocation à bannir, à l'échelle mondiale, les mines anti-personnelles.

3 Le traité FCE est appelé officiellement le traité sur les Forces armées en Europe. Toutefois, par souci de facilité (l'usage veut que le traité soit dénommé FCE), on continuera à utiliser l'expression traité FCE. Signé le 10 novembre 1990 et entré en vigueur le 17 juillet 1992, il structure le continent européen en quatre zones incluant *grosso modo* autant de pays appartenant au groupe Est qu'au groupe Ouest.

des pays Baltes, au traité FCE[1]) n'étaient membres de l'une des deux alliances. Dès lors que les pays Baltes ont commencé, peu de temps après le recouvrement de leur indépendance, à axer leur stratégie de défense sur leur candidature à l'OTAN, ils ont cherché alors à adhérer au Traité FCE, estimant les deux dossiers indivisibles. La co-existence de deux traités FCE, l'« ancien » (mais toujours en vigueur) et le « nouveau » (celui issu de la Conférence de l'OSCE tenue à Istanbul en novembre 1999 mais pas encore en vigueur), en outre, ajoutait l'ambiguïté à la confusion.

Les États baltes ont, tout d'abord, recherché à faire pression sur les Soviétiques afin qu'ils retirent leurs troupes encore stationnées sur leur territoire. Or, leur première crainte fut que le traité FCE assurât le maintien de ces troupes[2]. La non-participation à ce traité était donc vue comme le meilleur moyen d'accélérer le processus de retrait des troupes « d'occupation ». La zone nord des flancs[3], dans la région militaire de Leningrad, constituait ensuite le second élément clé de la politique de défense des trois États baltes. Ils suivaient avec attention l'évolution des mouvements de force à leurs frontières avec l'URSS, puis avec la Russie.

---

[1] Les deux pays neutres, conformément à leur concept de défense territoriale, ont déployé sur leur territoire de très nombreux matériels militaires, dans des endroits tenus secrets. Or, si les deux États neutres, à l'instar des pays Baltes, avaient postulé au régime FCE dans la décennie 1990, les mesures de transparence imposées par le traité auraient été manifestement incompatibles avec leur stratégie de défense. C'est pourquoi les deux pays neutres ont davantage misé pour un développement des MDCS jugées quant à elles acceptables avec leur système de défense. En Finlande, comme en Suède, bien qu'aucun document officiel ne fasse allusion à un changement de statut de non-aligné, le pays laisse l'option d'une candidature au régime FCE ouverte. Le système de défense finlandais est encore formaté sur une logique de défense issue de la Guerre froide. C'est pourquoi elle n'a signé ni le traité FCE adapté ni le traité d'Ottawa bannissant les mines anti-personnelles, les dépôts d'armements conventionnels, et notamment de mines, tenus secrets et dispatchés sur tout le territoire étant manifestement peu conciliables avec les exigences de deux traités. La normalisation des relations entre la Russie et l'Alliance atlantique, l'adhésion des pays Baltes à l'OTAN et surtout la fin de la logique de bloc à bloc du traité FCE ont contribué à un changement d'analyse des élites finlandaises. La philosophie du traité FCE adapté – dans lequel désormais toute référence implicite au Pacte de Varsovie et à l'OTAN a disparu – reposant sur les mesures de confiance bilatérales, la Finlande a amorcé un dialogue avec la Russie pour organiser des visites bilatérales. Ces MDCS jouent, pour la Finlande, un rôle stratégique suffisamment important pour que le pays n'ait pas à adhérer au régime FCE. Quant à la Suède, largement moins contrainte que la Finlande par les legs de la Guerre froide pour la maîtrise des armements conventionnels (elle a signé le traité d'Ottawa), elle ne s'est pas, pour l'instant, prononcée sur le traité adapté. Elle sera, pour des raisons analogues à la Finlande, amenée à changer de positions sur le régime FCE.

[2] D'après le Président lituanien Vytautas Landsbergis, la Lituanie ne demanderait pas à accéder au traité FCE car elle ne voulait pas légaliser la présence des troupes soviétiques sur son territoire. Patricia Clough, « Lithuania Threat To Arms Pact », *The Independent*, 7 décembre 1991.

[3] La « technique de zonage », utilisée pour répartir les Élements Limités par la Traité (ELT), fut choisie par les négociateurs afin de limiter les possibilités de déclenchement d'une offensive, aux moyens d'armes conventionnelles, de l'une quelconque des deux alliances, dans les plaines européennes. Les zones sont emboîtées de telle façon à ce qu'il y ait une symétrie des forces, de part et d'autre, de la limite séparant les États du groupe Est et du groupe Ouest. Bien que non-inscrite en tant que telle dans le traité, l'expression « zone des flancs » fut utilisée dès le début pour qualifier la « cinquième » zone dans laquelle les équipements militaires d'un certain nombre de pays, et en tout premier lieu l'URSS (puis la Russie), sont limités.

Jusqu'à la conclusion de l'Accord des flancs en 1996, en effet, Moscou ne respectait pas les plafonds, imposés par le régime FCE dans la région militaire de Leningrad[1].

Les responsables baltes mésestimaient les intérêts stratégiques soviétiques/russes dans la région. Ceux-ci, en effet, n'avaient pas forcément trait aux seuls armements conventionnels ; la base d'entraînement pour les SNLE de Paldiski en Estonie et le site de défense anti-aérienne de Skrunda en Lettonie étaient considérés par les Russes comme des éléments indispensables pour assurer leur sécurité. Le refus des États baltes d'adhérer au régime FCE n'eut donc qu'un impact marginal sur les intérêts russes dans la région balte. S'ils avaient adhéré au régime FCE, ils auraient obtenu, en outre, la possibilité de demander des inspections sur le territoire soviétique/russe, y compris sur leur propre territoire (comme l'Allemagne qui avait inspecté les troupes soviétiques dans l'ex-RDA). Mais, les États-Unis s'abstinrent de pousser les États baltes à adhérer au régime FCE car ils souhaitaient surtout que le traité rentrât en application dans les meilleurs délais. Une adhésion des États baltes au régime FCE aurait certainement ralenti le processus d'application du traité[2]. Leur accueil dans le groupe de l'Est aurait, en outre, nécessité une révision de l'Accord de Budapest[3]. Ils auraient pu, de même, exiger le retrait des troupes russes dans la mesure où le traité FCE stipule que des forces étrangères peuvent stationner sur le territoire d'un autre État seulement si celui-ci donne son accord exprès[4].

Le problème fut résolu bilatéralement, entre les ambassadeurs russe, Oleg Grivnovsky, et américain, Lynn Hansen, à la CSCE, le 12 octobre 1991. Les trois points les plus importants du compromis, qualifié d'« arrangement sur la Baltique », étaient les suivants : 1. Les parties au traité « *reconnaissent qu'afin de préserver la souveraineté de l'Estonie, de la*

---

1 Les limites imposées à l'URSS dans les flancs, sud et nord confondus, étaient de 4 700 chars, 6 000 pièces d'artillerie et 5 900 VBC (Véhicules blindés de combat). Puis, aux termes de l'Accord de Tachkent (15 mai 1992) la Russie ne pouvait concentrer dans la région militaire de Leningrad plus de 600 chars, 800 VBC et 400 pièces d'artillerie. Or, selon les estimations de l'IISS [*Military Balance*, 1993-1994, pp. 104-106] les Russes disposaient, en 1993, dans cette même région, de 1 600 chars, 1 900 VBC et 1 500 pièces d'artillerie.

2 Jane M.O. Sharp, « CFE and the Baltic Rim », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, p. 425.

3 L'Accord de Budapest du 3 novembre 1990 répartissait les ELT entre les anciens membres du Pacte de Varsovie. Si effectivement, les responsables baltes avaient choisi d'adhérer au régime FCE, alors l'Union soviétique aurait mécaniquement dû leur transférer une certaine partie de ses ELT.

4 Traité FCE (article IV, §5) ; « *Les États parties appartenant à un même groupe d'États parties peuvent placer des chars de bataille, des véhicules blindés de combat et des pièces d'artillerie en unités d'active dans chacune des zones décrites par le présent article et par l'article V, paragraphe 1 alinéa a, dans les limites numériques applicables à la zone considérée, à condition que soient respectés les niveaux maximaux de dotations notifiés en vertu de l'article VII et qu'aucun État Partie ne stationne de forces armées conventionnelles sur le territoire d'un autre État Partie sans son accord* ». Il n'est, cependant, pas sûr *a posteriori* que cette obligation juridique aurait été suffisante pour obtenir le retrait des troupes russes.

Lettonie et de la Lituanie, la zone d'application du traité FCE n'inclut pas les territoires de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie ». 2. Les Russes, en outre, s'engageaient à ce que leurs équipements et leurs troupes stationnés sur les territoires des États baltes soient assujettis aux dispositions du traité (échanges d'informations, notifications, inspections et réductions). 3. Les inspections des équipements soviétiques ne pourront avoir lieu sans le « *consentement et la coopération* » des trois États baltes[1]. Le 15 du même mois, Lynn Hansen entreprenait un voyage dans les trois États baltes, demandant aux responsables baltes de ne pas exiger des Soviétiques qu'ils leur cèdent des équipements militaires, ce que les Baltes, plus soucieux de savoir comment les Américains allaient les aider pour faciliter le retrait des troupes soviétiques, firent bien volontiers. Trois jours plus tard, le 18, les parties du Groupe Consultatif Commun (GCC) [2] décidaient que le territoire des États baltes ne faisait plus partie du district militaire soviétique baltique et échapperait donc au traité FCE[3]. Le Président du GCC déclara que les équipements soviétiques[4] seraient comptés dans les plafonds conférés à l'Union soviétique alors que ceux des pays Baltes ne seraient pas inclus dans les limites du régime FCE. Les trois pays Baltes allaient *de facto* être traités comme des pays neutres et non-alignés de la CSCE.

La plupart des États candidats à l'Alliance étant membres du bloc de l'Est, donc soumis au régime FCE (exceptés donc les trois États baltes qui avaient préféré ne pas y participer), les études de l'OTAN portèrent sur les conséquences dans les répartitions d'ELT, au sein des deux groupes d'État. La structure du traité, en effet, est composée de telle façon que l'élargissement de l'Alliance atlantique à un pays membre du groupe de l'Est ne peut être sans conséquences sur les plafonds de chaque groupe d'États parties. Or si les Occidentaux étaient favorables à un élargissement de l'OTAN, ils ne souhaitaient évidemment pas diminuer leurs ELT proportionnellement au nombre des nouveaux arrivants. Si le traité FCE impliquait une approche en termes d'alliances (OTAN *versus* Pacte de Varsovie), la question était donc de savoir si le fait de passer d'une alliance à l'autre avait des conséquences sur le

---

1 Richard Falkenrath, *Shaping Europe's Military Order. The Origins and Consequences of the CFE Treaty,* Cambridge, MIT Press, CSIA, 1995, p. 189. Voir aussi Jane M.O. Sharp, *Striving for Military Stability in Europe. Negotiation, implementation and adaptation of the CFE Treaty,* Londres/New York, Routledge, 2006, p. 100.

2 Il s'agit de l'organe chargé des questions relatives à l'application du Traité (respect, violations, améliorations et litiges), de la préparation des conférences des États parties, ainsi que les propositions d'amendement au Traité.

3 *Atlantic News*, n°23632, 23 octobre 1991, p. 2.

4 En octobre 1991, les ELT dans les trois pays Baltes comprenaient 600 tanks, 800 VBC et 400 pièces d'artillerie.

nombre d'ELT attribué à chaque bloc. Pour le cas des États baltes, la situation était plus simple mais en même temps plus complexe. En effet, étant donné que le traité FCE est un traité « fermé » (il ne prévoit pas la possibilité d'une adhésion d'un État tiers) les trois États baltes ne peuvent pas adhérer au régime FCE. S'ils devaient donc adhérer à l'OTAN, ils ne modifieraient pas le nombre d'ELT du groupe de l'Est mais obligeraient en toute logique le groupe de l'Ouest à augmenter le leur afin de respecter la symétrie avec l'Est. Pour l'OTAN, la question de son élargissement aux États de l'ancien Pacte de Varsovie, relevait d'une situation assez compliquée : comment s'élargir, sans pour autant baisser les ELT attribués à chaque membre de l'Alliance atlantique ?

Consciente des problèmes qu'entraînerait son élargissement à l'Est, notamment en termes d'ELT, l'OTAN présenta, en septembre 1995, sa position officielle sur la question – éventuelle – d'un lien entre son élargissement et la modernisation du traité. Si effectivement l'Alliance considère le traité FCE comme « *la pierre angulaire de la sécurité européenne* », elle estime que son élargissement ne peut être directement lié à une éventuelle modernisation du traité, dans la mesure où elle n'est pas partie au traité[1]. Les expressions « États parties » et « groupes d'États parties » sont, dans le corps même du traité, utilisées de façon parallèle, mais en même temps indépendantes. La première phrase du préambule donne la liste exhaustive de tous les États parties à FCE, soit 22 pays. Ensuite, l'article 2-1-A définit l'expression « groupe d'États parties ». Il s'agit d'une part des États « *ayant signé le traité de Varsovie de 1955* » et, d'autre part, ceux *« ayant signé le traité de Bruxelles de 1948 ou le traité de Washington de 1949 ou y ayant accédé* ». Sous l'appellation « groupe d'États parties », le texte met en avant une certaine entité collective. Mais, en même temps, en utilisant régulièrement le terme « États parties », il laisse des marges de manœuvre à chaque État. Sur le plan juridique, l'Alliance atlantique considérait donc qu'il n'existait aucune relation entre le processus d'élargissement et le traité FCE. Ce raisonnement très « acrobatique » lui donnait les mains libres dans la poursuite de son processus d'élargissement et, concomitamment, permettait d'éviter d'accepter des revendications russes allant bien au-delà de ce que pouvaient accepter les Occidentaux.

[1] « *L'OTAN, en tant que telle, n'est pas signataire du traité FCE, ni signataire d'aucun autre accord de maîtrise des armements. Par conséquent, d'un point de vue juridique, l'élargissement de l'OTAN n'a, en soi, aucune incidence sur le traité* ».

En juillet 1998, les trois ministres des Affaires étrangères des États baltes rencontrèrent leur homologue allemand en Lituanie. Au terme du communiqué conjoint – le communiqué de Nida – les quatre ministres demandaient la conclusion, dans les meilleurs délais, d'un traité FCE adapté, ouvert aux États tiers[1]. L'Accord des flancs, en effet, avait révélé le lourd handicap, pour les États baltes, d'être absent du régime FCE : ils n'avaient pas de prise directe pour pouvoir influer sur les limites numériques imposées à la Russie dans la région militaire de Leningrad[2]. Ils adoptèrent donc une position plus conciliante, voire tout à fait favorable, vis-à-vis du traité FCE[3]. En outre, ils voyaient, de plus en plus, dans le traité un instrument facilitant leur l'entrée dans l'Alliance atlantique, une sorte de « certificat de bonne conduite ». La volonté de rejoindre l'OTAN se faisant de plus en plus pressante, ils demandèrent à adhérer au HLTF[4] et obtinrent une assistance technique polonaise et hongroise, en vue d'une éventuelle adhésion, à moyen terme.

Le processus d'adaptation du Traité FCE amorcé en 1996 à l'occasion du Sommet de l'OSCE de Lisbonne, les trois États baltes estimaient qu'il leur fallait impérativement adhérer au traité. Ils relièrent, pour la première fois, la question FCE à celle de l'élargissement de l'OTAN, à la faveur de la signature de la charte américano-balte. La première réunion de la commission de défense bilatérale américano-balte eu lieu le 8 juillet 1998 à Riga. Au terme du communiqué final, les États-Unis et les États baltes considéraient « *le traité FCE comme la pierre angulaire de la sécurité européenne et sont d'accord pour que le processus*

---

1 Les ministres « *expriment leur espoir que le traité sera adapté de telle façon qu'il permettra de réelles possibilités pour les nouveaux pays d'y accéder, créant ainsi un fondement pour la stabilité militaire et la transparence à travers toute l'Europe* ». *Joint Communiqué of the Foreign Ministers of Estonia, Latvia, Lithuania and Germany*, 15 juillet 1998 à Nida (www.urm.lt/new/official/980715.htm – dernière consultation 6 avril 2001).

2 L'Accord des flancs, comme nous l'avons précédemment indiqué, fut considéré par les trois États baltes comme un véritable « coup de poignard » de la part des Occidentaux. Voir « CFE Treaty Alterations Damaging to Estonia's Security », *Estonian Review*, vol. 6, n°23, 3-9 juin 1996 (www.vm.ee/eng/review/1996/96060309.html – dernière consultation 6 mai 2001). D'après le ministre letton des Affaires étrangères, Valdis Birkavs « *Le problème est davantage la préservation de l'accord* [le traité FCE] *que les pays Baltes. Les Baltes sont, dans une certaine mesure, sacrifiés pour le bénéfice de l'intérêt général* (…) *l'accord est très fragile* (…) *s'il ne s'élargit pas, notre situation va s'aggraver* ». Cité dans le *Baltic Times*, n°12, 6-12 juin 1996, p. 8.

3 Le 23 juin 1998, l'OTAN présenta à Vienne plusieurs propositions qui devaient préfigurer le traité FCE adapté, parmi lesquelles la possibilité pour des pays européens non membres du traité FCE de rejoindre son régime. Cette clause d'accession visait évidemment les États baltes.

4 Afin de réfléchir à la meilleure position commune à adopter au sein de l'OTAN, l'Alliance avait décidé de créer, lors du Conseil de l'Atlantique Nord à Halifax de mai 1986, le HLTF (*High Level Task Force*) Cette structure constituait un forum de discussions et de concertations entre les membres de l'OTAN, préalablement à toute négociation avec l'Est. Par la suite, il continua sa fonction de forum entre les États parties au régime FCE.

d'adaptation du traité renforce la sécurité de tous les États européens »[1]. L'année suivante, le ministre estonien des Affaires étrangères, Toomas Hendrik Ilves, expliquait : « *les plans de l'Estonie pour se préparer à l'adhésion à l'Alliance atlantique seront exposés dans les détails dans notre programme national annuel. Nous présenterons ce programme à l'OTAN en septembre. Sur un point connexe, nous aimerions souligner l'importance de la récente rencontre américano-balte d'experts FCE à Riga. L'évolution du traité FCE a été examinée en détail. Nous espérons que des consultations similaires auront lieu dans le futur* »[2].

Alors qu'ils avaient fermement refusé d'adhérer au régime du traité FCE, les trois États baltes ont vu dans son régime, à partir de la conclusion de l'Accord des flancs, des assurances supplémentaires pour leur sécurité mais surtout un processus propre à faciliter leur entrée dans l'OTAN. Pourtant, le fait d'être membre du régime FCE est sans rapport avec l'adhésion à l'Alliance (du moins selon la thèse occidentale, aussi contestable soit-elle, notamment pour les Russes) ce qui est encore plus vrai avec le traité FCE adapté étant donné qu'il supprime toute notion d'alliance et de groupe et qu'il a vocation à s'ouvrir à tous les États membres de la zone ATTU *(Atlantic to the Ural)*. L'adhésion au régime FCE apparaît ainsi à leurs yeux comme une étape nécessaire, si ce n'est obligatoire, avant une intégration pleine et entière à l'OTAN[3].

Le long processus d'adaptation du traité FCE déboucha sur la conclusion d'un nouveau traité (lors du Sommet de l'OSCE à Istanbul en novembre 1999) au terme duquel l'expression « groupe d'États partie » fut supprimée. La structure de bloc à bloc de l'ancien traité (OTAN/ex-Pacte de Varsovie) fut donc remplacée par un schéma basé sur la participation individuelle de chaque État partie[4]. Chaque État membre de l'OSCE qui le

---

1 *US and Baltic States CFE Expert Consultations*, 5 mai 1999 (www.mfa.gov.lv/ENG/NEWS/PRESREL/Pr990504.htm – dernière consultation 6 mai 2001).

2 Cité par Klaus Bolving, *Baltic CFE Membership*, Copenhague, DUPI, 2001, p. 32.

3 Les trois États baltes ont une vision commune du traité FCE, bien que pour la Lituanie, l'un des problèmes majeurs soit Kaliningrad et que pour l'Estonie et la Lettonie, il s'agisse plutôt des concentrations militaires russes à Pskov.

4 Chacun d'entre eux se voit affecter un plafond national (il limite le nombre d'équipements que l'État peut détenir dans la zone d'application. Il correspond, dans le traité adapté, à la transcription des niveaux maximaux de dotations existants dans le traité actuel) et un plafond territorial (il limite le nombre d'équipements terrestres que l'on peut déployer sur le territoire de l'État, quelle que soit leur origine). Les plafonds territoriaux sont destinés à remplacer le système actuel de limitations par zone, conçu pour prévenir toute accumulation déstabilisatrice des forces. Le traité adapté, en outre, prévoit certaines mesures de souplesse : le recours à un mécanisme de révision des plafonds, la possibilité de dépasser les plafonds territoriaux à l'occasion d'exercices ou de déploiements temporaires notifiés et la non prise en compte sous les plafonds territoriaux des ELT en transit ou engagés dans une opération de soutien de la paix, sous mandat. Ces plafonds sont élastiques dans la mesure où chaque État partie aura le droit de les réduire et de les augmenter à la seule condition qu'une baisse

souhaite peut donc demander à y adhérer, qu'il soit membre de l'OTAN ou pas. Le régime des flancs, par ailleurs, est reconduit[1]. L'application du traité est encore suspendue à l'application par la Russie de ses engagements concernant le respect des flancs[2].

Grâce au nouveau traité FCE, l'OTAN accroît sa liberté d'action dans les États qui ont vocation à adhérer à l'OTAN. Le recours au mécanisme des déploiements temporaires, en effet, permettra de renforcer chaque État partie avec un volume d'équipements pouvant atteindre jusqu'à deux divisions au-delà du plafond territorial de l'État concerné[3]. Chaque État partie ne pourra déployer de forces armées dans un autre État partie que si ce dernier donne son libre consentement, ou éventuellement avec un mandat des Nations unies de l'OSCE (dans ce cas les ELT ne seront pas comptabilisés dans les plafonds territoriaux). Pour les pays Baltes, ce principe est logiquement d'une très grande importance car il permettrait de prévenir toutes tentations de la part de la Russie de déployer son armée sur leur territoire.

Les trois États baltes craignaient, par ailleurs, qu'une adhésion au traité FCE ne pousse les Russes à demander leur rattachement au régime des flancs. Leur crainte aurait été d'appartenir à la zone des flancs ce qui limiterait leur faculté de renforcement temporaire

---

équivalente soit effectuée dans un ou plusieurs autres États parties. Le régime de l'ancienne zone des flancs est, en outre, reconduit. Les États parties de la zone des flancs disposent de possibilités limitées de renforcement (pas de déploiements temporaires exceptionnels) et d'accroissements de leurs plafonds (ils ne pourront procéder à des échanges qu'entre eux).

[1] Il concerne, en Europe septentrionale, l'Islande, la Norvège et la région militaire de Leningrad. Les territoires et États qui appartiennent aux flancs disposent de possibilités limitées de renforcement (pas de déploiements temporaires exceptionnels) et d'accroissement de leurs plafonds (ils ne pourront procéder à des échanges de part de plafond qu'entre eux).

[2] L'Alliance atlantique a clairement conditionné la ratification du « nouveau » traité FCE au respect, par les Russes, de la règle des flancs, issue de l'« ancien » traité. « *Les Alliés préparent actuellement la mise en œuvre du Traité adapté. Nous préconisons son entrée en vigueur dans les meilleurs délais, mais cela ne peut s'envisager que si tous les États parties respectent les niveaux d'armements et d'équipements agréés dans le Traité, conformément aux engagements souscrits dans l'Acte final FCE. Nous souhaitons que la Russie concrétise rapidement les engagements qu'elle a pris de réduire et de retirer ses forces de la Moldova et de la Géorgie. À cet égard, nous nous félicitons des efforts déployés par les Alliés et leurs partenaires à l'OSCE pour prêter leur concours dans le but de faciliter le respect de ces engagements. Nous demeurons préoccupés par le fait que la Russie continue de maintenir dans le Nord-Caucase des niveaux d'équipements limités par le Traité qui sont élevés par rapport aux limites prévues à l'article V du Traité ("flancs"). Pour que l'entrée en vigueur du Traité soit possible, ces niveaux doivent être alignés sur ceux que prévoit le Traité, conformément aux règles et procédures de comptage agréées* ». Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle le 24 mai 2000 à Florence. (http://www.nato.int/docu/pr/2000/p00-052f.htm - dernière consultation 23 juin 2006). Cette condition est donc préalable à toute ratification, par les Occidentaux, du traité adapté. Depuis juillet 2002, les experts de l'OTAN considèrent que « techniquement » les Russes l'ont remplie ; le régime des flancs est plus ou moins respecté. Néanmoins, le point d'achoppement concerne la Géorgie et surtout la Moldavie (Transnistrie), pays dans lesquels le nombre de soldats russes excède largement les limites autorisées.

[3] En marge du processus de modernisation du traité, de nombreux États parties avaient pris des engagements politiques liés à l'application du traité. Ainsi, la Russie s'était engagée à une retenue pour le niveau de déploiement à Kaliningrad qui ne se situe pas dans la zone des flancs (ce qu'auraient préféré les États baltes) et qui pourrait donc accueillir des concentrations considérables de matériel.

exceptionnel. Or, ils tendaient à considérer qu'une inclusion dans ce statut allait affaiblir l'intérêt qu'aurait l'Alliance atlantique à s'élargir à ces trois pays. Certes, une intégration dans la zone des flancs aurait limité leur faculté de renforcement temporaire exceptionnel. Il n'en reste pas moins que, compte tenu du caractère modeste du format de leurs armées respectives, la gêne occasionnée par le régime des flancs n'aurait été que relative. D'après le secrétariat général de l'OTAN, les obligations pratiques liées à la participation au traité (que les États baltes soient intégrés dans le régime des flancs ou pas) ne seraient pas plus contraignantes que celles issues du Document de Vienne. Les ambitions des États baltes en matière de plafonds étant modestes, ils devraient recevoir *a priori* une seule inspection annuelle. Leurs obligations seraient donc très peu contraignantes.

Encadré n°19

« Les traités » FCE en Europe septentrionale

« ancien » traité FCE



Source : avec l'aimable courtoisie de la délégation française à l'OSCE

« nouveau » traité FCE



Source: Inspirée de la carte de Klaus Bolding, *CFE Baltic Membership*, Copenhague, DUPI, 2001, p. 50.

2) Les Documents de Vienne, le cercle vertueux de la confiance et de la transparence

Tous les États riverains de la mer Baltique sont membres de l'OSCE. À ce titre, ils sont donc soumis au Document de Vienne[1], unique régime de maîtrise des armements opposable et à la Russie et aux États baltes. Les Mesures de confiance et de sécurité (MDCS) qui ont normalement un contenu plus technique que politique furent utilisées par les pays Baltes afin de pallier leur absence au sein du régime FCE. Ainsi, par exemple, l'Estonie a signé en 1998 un accord MDCS, sur la base des procédures du traité FCE, avec la Russie qui autorise l'échange d'informations. Cet accord fournit aux deux parties des informations encore plus précises et détaillées que celles que prévoit le Document de Vienne. En septembre 2000, la Russie envoyait des inspecteurs en Estonie tandis que cette dernière, un mois après,

[1] Les mesures de confiance résultent de la dynamique amorcée par l'Acte final d'Helsinki (1975) qui contient surtout une déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des 35 États participants, sous la forme d'un code de bonne conduite. Il est également prévu que les États prendront des dispositions visant à diminuer les tensions et à promouvoir le désarmement. Ce point 2 de la première partie est intitulé « *Document sur les mesures de confiance (MDC) et certains aspects de la sécurité et du désarmement* ». Dans ce but les États procéderont à la notification préalable des manœuvres et des mouvements militaires d'envergure et à l'échange d'observateurs. D'autre part ils encourageront les échanges, sur invitation, de personnel militaire y compris les visites de délégations militaires. Aux termes du Document final de Stockholm (1986), les États-membres réaffirment le principe du non-recours à la force contre l'intégrité territoriale d'un État et organisent une surveillance de manœuvres militaires qui a pour objectif de réduire les possibilités d'attaque surprise et qui contribue à établir une certaine confiance. Le Document de Vienne sur les MDCS, quant à lui, institue des mesures d'information (notification de certaines activités militaires menées sur le terrain ou planifiées, échanges périodiques d'informations sur les forces militaires et la planification de la défense...), des MDCS de communication (visites de bases aériennes, démonstrations de nouveaux types de systèmes d'armes et équipements d'importance majeure, etc.), des MDCS de contrainte (restrictions à l'organisation et la conduite de certaines activités militaires) et des MDCS destinées à la gestion des crises (mécanismes pour la clarification d'activités militaires dites « inhabituelles » et d'incidents militaires qualifiés de « dangereux »). On notera aussi l'existence du Code de conduite sur les aspects politico-militaires de la sécurité qui bien que n'étant pas *stricto sensu* des MDCS n'en a pas moins une philosophie de confiance. Le document formule des normes sur le contrôle démocratique des forces armées et l'utilisation de celles-ci dans les missions de sécurité intérieure. Le Code engage les États à maintenir en permanence la suprématie des autorités constitutionnelles investies de la légitimité démocratique sur la hiérarchie militaire et à faire en sorte que les forces armées demeurent « *politiquement neutres* ». Il leur impose de veiller à ce que leurs forces armées soient commandées, recrutées, entraînées et équipées conformément aux dispositions du droit international général et des conventions régissant leur utilisation en cas de conflit armé. Il confirme que les membres des forces armées doivent être conscients « *qu'en vertu du droit national et international, ils sont tenus individuellement responsables de leurs actes* » et que « *la responsabilité des supérieurs ne dégage pas les subordonnés de leurs propres responsabilités* ». Il engage, en même temps, les États à placer le personnel des forces armées au bénéfice des droits de l'homme consacrés par les textes de l'OSCE et le droit international et, dans la foulée, va jusqu'à leur recommander d'étudier « *la possibilité de dispenses ou de formules de remplacement du service militaire* ». Touchant des missions de sécurité intérieure, il considère qu'elles doivent être proportionnées aux besoins de maintien de l'ordre. Le Code, enfin, interdit l'usage de la force en vue de limiter « *l'exercice pacifique et légal des droits fondamentaux et des droits civiques par des personnes agissant à titre individuel ou collectif au nom de groupes* [ou de] *priver ces personnes de leur identité nationale, religieuse, culturelle, linguistique ou ethnique* ». Texte disponible sur www.osce.org/item/4256.html?lc=FR – dernière consultation 27 juin 2006.

en envoyait sur le sol russe[1]. La Lituanie, de même, avait signé un accord MDCS avec la Russie, toujours sur la base des procédures du traité FCE, sur Kaliningrad[2].

Les MDCS, néanmoins, furent détournées de leur vocation principale par la Russie à un moment où ce pays cherchait à offrir aux États baltes toute sorte d'options alternatives à l'OTAN. Ainsi, elle proposa, à partir du milieu des années 1990, une série de plans visant à créer un nouveau schéma régional de sécurité.

Le 5 septembre 1997, le Premier ministre russe, Victor Tchernomyrdine, invité lors d'une Conférence sur la Baltique organisée par la Lituanie à Vilnius, proposa la création de MDCS spécifiques pour les États riverains de la mer Baltique : la création d'un « téléphone rouge » entre le commandement militaire de Kaliningrad et les capitales baltes, l'engagement de la Russie de n'organiser que des exercices militaires dans l'*oblast* de Kaliningrad, la notification mutuelle des exercices et manœuvres militaires de la Russie et des États baltes (ainsi que ceux impliquant des États tiers), des accords de procédure (davantage intrusifs que ceux prévus par le Document de Vienne) détaillant les modalités des visites des sites militaires, l'accroissement du nombre des visites de navires de guerre, la mise en place d'une zone de surveillance conjointe des activités aériennes pour toute la Baltique et des exercices communs en matière de transports aériens militaires[3]. Il devait ajouter, en outre, que si les États concernés prenaient l'engagement de ne pas adhérer à l'OTAN, la Russie accepterait de réduire le nombre des exercices militaires dans la région de la Baltique, et cela au-delà même du cadre du régime FCE ; « *La Russie est prête à fournir une contribution substantielle à la dynamique visant à résoudre les problèmes de sécurité dans le cadre des mesures de sécurité régionale et offrant des garanties de sécurité, avancées par le Président Eltsine à Helsinki* »[4].

---

1 Erik Männik, *Estonian Defence. Ten Years of Independence*, *op. cit*., p. 23.

2 Échange de notes entre le représentant de la mission permanente de la Lituanie à l'OSCE et la délégation russe sur la sécurité militaire et la maîtrise des armements à Vienne. Discours de S. E. Sarunas Adomavicius à la rencontre plénière du Forum sur la sécurité et la coopération le 24 janvier 2001, Forum sur la sécurité et la coopération FSC.DEL/20/01. Note n°34 dans Zdzislaw Lachowsky, *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO*, *op. cit.*, 22.

3 Arkady Moshes, *Turn of the Century* : *Russia Looks at the Baltic Sea Region,* Helsinki, UPI Working Papers, 12 (1998), Ulkopoliittinen instituutti, pp. 14-15. Voir aussi Zdzislaw Lachowsky, « Building Military Stability in the Baltic Sea Region », *The NEBI Yearbook 2000*, North European and Baltic Sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, p. 267 et Zdzislaw Lachowsky, « Prospects for Regional Arms Control in the Baltic Sea Area », *in* Pertti Joenniemi (dir.), *Confidence-Building and Arms control* : *Challenges Around the Baltic Sea Rim*, Mariehamm, The Åland Islands Peace Institute, 1999, pp. 20-22.

4 Discours de Victor Tchernomyrdine prononcé lors de la conférence internationale *Coexistence of Nations and Good Neighbourly Relations – The Guarantee of Security and Stability in Europe*, Vilnius, 5 et 6 septembre 1997. Voir annexe n°18, p. 600.

Reprenant une partie des propositions avancées à l'occasion de la visite du Président lituanien Algirdas Brazauskas à Moscou, le 24 octobre 1997, le Président Boris Eltsine proposait officiellement aux trois États baltes « un pacte de sécurité baltique » comprenant, d'une part, des garanties de sécurité unilatérales et, d'autre part, des nouvelles mesures de confiance régionale[1]. Un large spectre de propositions couvrait ainsi les domaines des MDCS ainsi que ceux de la coopération économique et militaire[2].

Quelques jours plus tard, deux lettres furent envoyées, l'une paraphée par le président Boris Eltsine[3] et l'autre par le ministre russe des Affaires étrangères aux trois États baltes, ainsi qu'à toutes les chancelleries des pays membres de l'OTAN et de l'UE. Cette large gamme de propositions, couplée à des mesures de coopération militaire et économique, couvrait les domaines des MDCS. Prenant la forme d'un « Pacte de sécurité et de stabilité régionale », l'offre russe était concomitante à la déclaration faite à Stockholm en décembre de la même année par Boris Eltsine de réduire unilatéralement 40 % des effectifs militaires déployés dans la région Nord-ouest de la Russie, d'ici janvier 1999[4]. La lettre de Boris Eltsine suggérait même, en termes généraux, la création d'un « *espace régional de stabilité et de sécurité avec la participation des pays de l'Europe du Nord* ». Quelques jours plus tard, le ministre adjoint aux Affaires étrangères, Alexandre Avdeev, déclarait que la Russie avait élaboré un « *plan de grande envergure pour la sécurité de la région de la Baltique basé sur trois niveaux* », qui reposait sur l'établissement des mesures propres à améliorer les relations politiques et militaires avec les trois États baltes, à assurer « *une politique militaire davantage prévisible et une coopération plus étroite dans la protection et la surveillance des frontières* » et à rassembler tous les aspects économiques, militaires, politiques et environnementaux afin

---

1 « La Russie propose aux Baltes un pacte de sécurité régionale », *Le Monde*, 27 octobre 1997.

2 Coïncidence ou non, faisant suite à ces propositions, le *think tank* russe le Conseil de défense et de politique étrangère russe publia, quelques jours après, un rapport sur les relations de la Russie avec les États baltes. Prenant acte des rapports contre-productifs des relations russo-baltes, le Conseil suggérait une réorientation de la politique russe.

3 La lettre du président stipulait que « *la Russie s'est portée garante de la sécurité des pays Baltes. Pour développer cette initiative, nous proposons que de telles garanties soient données sous forme d'engagement unilatéral de la part de la Fédération de Russie, susceptible d'être renforcé sur le plan du droit international par la conclusion d'un accord de bon voisinage et par des garanties mutuelles de sécurité entre la Russie et les pays Baltes pris individuellement, ou entre la Russie et les trois États baltes* ». Document reproduit dans l'annexe n°19, p. 602.

4 Daniel Williams, « Yeltsin Vows 40% Cut in Russia's Baltic Forces », *International Herald Tribune*, 4 décembre 1997.

de mettre au point un document qui serait « *partie intégrante de la sécurité européenne et de l'architecture européenne de sécurité pour le siècle à venir* »[1].

Si toutes ces propositions furent globalement bien accueillies dans les trois capitales baltes, les trois États, toutefois, les rejetèrent unilatéralement, soulignant que pour être crédibles les offres de la Russie devaient aller au-delà du discours et se matérialiser dans les faits[2]. Ils déclinèrent donc logiquement l'offre russe concernant les garanties de sécurité[3]. Ces propositions ne pouvaient qu'échouer. Non seulement, l'expression « garanties de sécurité » conservait une connotation historique douloureuse (les Soviétiques avaient utilisé un vocabulaire similaire en 1940 peu de temps avant qu'ils n'attaquent les pays Baltes), mais en plus ils y voyaient une « garantie positive » de sécurité, c'est-à-dire la promesse d'une assistance afin de protéger la souveraineté et l'intégrité des trois États baltes en cas de menace ou d'agression. Or, avec ce type de garantie, la Russie se serait retrouvée avec le monopole du règlement des conflits pour les États baltes, privant ainsi tout autre État ou organisation, et en toile de fond l'OTAN, de la possibilité de jouer un rôle de médiation voire d'intervention[4].

---

1 Cité par Zdzislaw Lachowsky, *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO*, *op. cit.*, note n°12, p. 19.

2 Voir Algirdas Saudargas, « Qui dit sécurité balte, dit sécurité européenne », *Revue de l'OTAN*, vol. 46, n°4, hiver 1998, pp. 4-7.

3 « *Le Ministère des affaires étrangères de Lettonie n'entre pas en matière* », le 3 novembre 1997 (http://www.letton.ch/lvgarnon.htm – dernière consultation 5 février 2004), document reproduit dans l'annexe n°20, p. 603.

4 Olav Knudsen, *La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique*, *op. cit.*, p. 32.

3) Ciel ouvert, un traité stratégiquement neutre ?

Le traité *Open skies*[1], signé le 24 mars 1992 à Helsinki dans le cadre de la CSCE et entré en application le 1er janvier 2002[2], est le « schéma type » d'un accord de confiance et de vérification. Le lien entre mesure de confiance et vérification est ici étroit ; plus le climat de confiance est grand, plus il est propice à l'instauration de mesures de vérification adoptées dans d'autres accords, notamment le traité FCE. Jusqu'à sa mise en application, la surveillance ne pouvait être que satellitaire, technique alors réservée seulement à un quarteron d'États[3]. L'application du traité *Ciel ouvert* donne donc la possibilité aux États qui n'ont pas accès aux techniques satellitaires la possibilité de participer à un important régime de renforcement de la confiance[4]. Mieux accepté car moins intrusif que les inspections sur site, *Ciel ouvert* a vocation à apporter un complément fondamental à la vérification des accords sur

---

1 En français, *Cieux ouverts*, *Ciels ouverts* ou *Ciel ouvert* (c'est cette dernière appellation qui est la plus couramment utilisée). Il fonctionne sur une base qui consiste à donner à chaque État les moyens de survoler librement, moyennant un préavis de trois jours, le territoire d'un autre en suivant un plan de navigation entre 120 et 5300 mètres. Le traité prévoit l'accès sans restriction, hormis celle de la sécurité des vols, à l'espace aérien de tous les États parties au traité. Les vols Ciel ouvert peuvent être menés de jour comme de nuit, par tous les temps, en toutes circonstances. Il instaure un régime de libre survol dans une zone d'une importance considérable qui s'étend de Vancouver à Vladivostok, c'est-à-dire de la côte ouest du Canada à la côte est de la Russie en passant par l'Atlantique et l'Oural. Elle couvre l'intégralité des territoires des États parties, autrement dit la quasi-totalité de l'hémisphère Nord. Voir Jacques Isnard, « Entré en vigueur, le traité "Ciel ouvert" légalise l'espionnage aérien en Europe », *Le Monde*, 30 août 2002.

2 Wade Boese, « Open Skies Treaty Enters in Force », *Arms Control Today*, janvier/février 2002. Son application tardive était due au fait que la Russie et la Biélorussie faisant partie des États dits « bloquants » car possédant des quotas supérieurs à huit n'avaient pas encore procédé à sa ratification, condition *sine qua non* pour l'entrée en vigueur du traité. Depuis le printemps 1995, la Douma bloquait la procédure de ratification russe afin de renégocier certaines clauses du traité, notamment une augmentation des quotas actifs de survols. Le traité s'était donc limité au stade d'une mise en application provisoire. Les vols d'exercices étaient en fait organisés sur la base d'accords bilatéraux entre États parties La ratification de la Russie, le 18 avril 2001, suivie par celle de la Biélorussie, le 4 mai 2001, a permis de lever la dernière condition à l'entrée en vigueur du traité, intervenue le 1er janvier 2002. La mise en œuvre s'effectua par étapes : les missions d'observation débutèrent après la période de certification initiale, qui s'était étalée jusqu'au 31 juillet 2002, mais le traité n'entra dans sa phase de pleine application que le 1er janvier 2006. Les pays membres de l'OTAN s'étant jusque ici dispensés de survol d'un autre pays de l'OTAN, il est probable que la Russie obtienne des quotas supplémentaires. La Douma, en 1995, avait déjà bloqué la procédure de ratification arguant d'un déséquilibre du flux d'informations au détriment de la Russie, en raison de la répartition initiale des quotas actifs. Les Russes avaient eu la désagréable surprise de constater que la majorité des États parties, y compris les anciens pays du pacte de Varsovie, avaient annoncé leur intention de consacrer l'intégralité de leurs quotas actifs à des survols de la Russie sans prévoir un seul vol des États-Unis ou d'un pays d'Europe occidentale.

3 Ellis Morris, « Mesures visant à faciliter la transparence », *in* Serge Sur (dir.) *Vérification du désarmement ou de la limitation des armements* : *instruments, négociations, propositions*, Genève, UNIDIR, 1994, pp. 141-142.

4 Aux termes des dispositions du traité, les vols d'observation sont effectués par un avion non armé, selon un itinéraire choisi par l'État observateur et agréé par l'État observé, à l'aide de quatre types de capteurs (optique, vidéo, infrarouge et radar) avec des résolutions variant en fonction du capteur utilisé entre trente centimètres et trois mètres Le Traité permet aux États parties d'effectuer des vols de reconnaissance désarmés d'une durée maximale de 96 heures à partir d'un aéroport désigné selon un système de quotas annuels. Les informations obtenues sont partagées entre l'État qui a réalisé les vols et l'État observé, puis avec les autres États parties qui peuvent acheter les données ainsi collectées. Les quotas sont à la fois actifs (missions à réaliser) et passifs (survols acceptés) et ils définissent précisément les pays à survoler pour chaque État partie ou groupe d'États parties.

les MDCS et sur FCE. En ce qui concerne les MDCS, les techniques d'observation et de vérification étaient jusque là essentiellement le fait d'hélicoptères, moyens certes utiles mais aux capacités très relatives car ne possédant pas de rayon d'action suffisamment large pour pouvoir observer l'ensemble des manœuvres militaires notifiées au titre du Document de Vienne[1]. Or, avec le régime *Ciel ouvert*, chaque État riverain de la mer Baltique avait la possibilité de procéder à des vols de vérification des dites manœuvres[2].

Une difficulté est survenue dans la répartition des quotas dans les pays Baltes, la principale étant le souhait de l'Estonie et de la Lituanie de disposer de deux quotas passifs. La Russie avait demandé à ce que les trois pays Baltes aient au moins quatre quotas passifs. Parmi les options envisagées par l'OTAN, certains envisageaient la constitution d'un groupe d'États parties, à l'instar des pays du Benelux, dans lequel les trois pays Baltes se partageraient les quotas passifs et actifs[3]. Or, aucun des trois pays Baltes n'a accepté une telle solution, préférant carrément admettre les demandes russes de quatre quotas[4], ceci prouvant, encore une fois, l'extrême volatilité de la loyauté des trois pays à l'identité balte.

Les résultats de la stratégie des pays Baltes visant à créer *ex nihilo* leur outillage stratégique, à l'image de celui des pays occidentaux, apparaissent plutôt comme une réussite. On remarquera, certes, que encore une fois c'est bien le sentiment communautaire entre les trois États qui continue à faire défaut dans la mesure où leur coopération stratégique ne

---

1 Le secteur d'application du traité FCE s'étend de « l'Atlantique à l'Oural » (ATTU), restriction que les Russes avaient mis à profit au début des années 1990 pour faire passer au-delà de l'Oural plus de 50 000 ELT et les soustraire ainsi aux obligations de réduction. Si Ciel ouvert avait été effectif à cette date alors il aurait permis aux Européens de suivre les déplacements de ces ELT, sans être prisonniers du bon vouloir des Américains, alors seuls détenteurs de moyens satellitaires d'observation. S'il est très improbable que les Russes aient la volonté de réitérer ce « tour de passe-passe », tous les États riverains de la mer Baltique ont largement intérêt à utiliser le régime Ciel ouvert comme un instrument de garantie de la bonne application du traité FCE, l'ancien comme le nouveau. Par ailleurs, au titre des MDCS, la Russie, lorsqu'elle a envahi la première fois la Tchétchénie, aurait dû notifier ses manœuvres, ce qu'elle n'a naturellement pas fait. Ciel ouvert aurait été un moyen utile pour les Européens afin de confirmer les concentrations et les mouvements de troupes russes.

2 On notera que la Finlande et la Suède ont adhéré au traité Ciel ouvert en janvier 2002. Elles avaient effectivement tout intérêt à y participer dans la mesure où, jusque là elles n'étaient signataires que du Document de Vienne. Les deux pays avaient, en outre, participé dans les années 1990, au titre d'observateurs à des missions *Ciel ouvert* effectuées par des pays membres de l'OTAN. Par ailleurs, et cela contrairement au traité FCE, le traité Ciel ouvert ne reposant pas sur une logique de bloc à bloc, les États tiers peuvent y adhérer sans aucune difficulté.

3 La constitution possible de groupes d'États parties permet de regrouper les territoires des États en des zones plus vastes ou de mettre en commun des quotas actifs et passifs. Les possibilités virtuelles pour les pays Baltes sont ainsi nombreuses ; ils auraient pu très bien utiliser cette possibilité de faire des vols conjoints et de mettre en commun leurs quotas actifs et passifs.

4 Décisions de la Commission consultative pour le régime Ciel ouvert n°19/03 (24 novembre 2003), 5/05 (13 juin 2005), 9/05 (18 juillet 2005). La Lettonie a ratifié Ciel ouvert le 13 novembre 2004, la Lituanie le 9 décembre et l'Estonie le 9 février 2005.

semble effective que lorsqu'ils estiment opportunément que cela sert leurs intérêts. Néanmoins, les pays Baltes, assistés par les pays nordiques en leur qualité de « mentor » stratégique, ont réussi à se doter, malgré des difficultés financières, d'un outillage stratégique suffisamment conséquent pour que, dans le contexte stratégique post-11 septembre, ils puissent enfin adhérer à l'OTAN.

II) L'entrée des pays Baltes dans l'OTAN : un aggiornamento en Europe septentrionale

En leur qualité d'États candidats à l'Alliance atlantique, les États baltes savaient que les attentats du 11 septembre 2001, qui représentaient une rupture dans le paysage stratégique mondial, allaient forcément avoir un impact sur l'OTAN. Les États-Unis en décidant d'orienter leur posture stratégique dans une optique offensive et unilatérale (la décision arrêtée par Washington de ne pas impliquer l'OTAN, et cela en dépit d'un consensus parmi les États européens de faire, pour la première fois, appel à l'article 5), allaient entraîner, en effet, des interrogations sur la vocation de l'OTAN. Néanmoins, si différents scénarii se dégageaient quant à l'élargissement de l'Alliance, « *les attentats de New York et de Washington* [plaçant] *au tout premier rang la question de la vocation future de l'Alliance et du rôle qu'elle peut jouer dans la guerre contre le terrorisme* »[1], ceux qui plaidaient depuis longtemps pour un « Big Bang » de l'élargissement eurent gain de cause en l'emportant sur ceux qui estimaient qu'un élargissement plutôt palliatif était préférable : la majorité des pays candidats, dont les trois États baltes, furent invités, lors du Sommet de Prague le 13 décembre 2002, à rejoindre l'Alliance atlantique, sans que cela ne provoque le *casus belli* tant redouté avec la Russie.

A) L'adhésion des États baltes dans un nouveau contexte stratégique international

La révision stratégique entreprise par les États-Unis, au lendemain des attentats du 11 septembre, concernait, en Europe, surtout l'OTAN : non seulement, Washington refusait l'offre faite par les pays membres de l'Alliance de recevoir leur assistance par le truchement de l'article 5, mais en plus revoyait en profondeur l'utilité fonctionnelle de cette dernière. Ainsi, en février 2002, le numéro 2 du Pentagone, Paul Wolfowitz, affirmait que désormais « *la mission* [devait] *déterminer la coalition et la coalition ne* [devait] *pas déterminer la*

[1] Ronald Asmus, « L'élargissement de l'OTAN : passé, présent, futur », *Politique étrangère*, n°2, été 2002, p. 356.

mission » [1]. Les États baltes, dans ces conditions, se retrouvaient dans une situation insolite car autant ils s'étaient préparés à intégrer une alliance (à en « accepter » les inconvénients pour en profiter des avantages), autant le concept de coalition pouvait leur laisser craindre le pire, c'est-à-dire le dépérissement, voire la disparition, de l'Alliance atlantique. Ils soutenaient, malgré cela, Washington dans les opérations politico-militaires en Afghanistan et en Iraq, leur objectif étant de capitaliser cette loyauté en vue de maximiser leurs chances d'adhérer à l'OTAN.

1) La participation politico-militaire des pays Baltes aux opérations extérieures en Afghanistan et en Iraq

Si la participation militaire des pays Baltes aux opérations alliées en Afghanistan répond à une logique d'influence en prévision du Sommet de Prague, leur soutien actif à la coalition américano-britannique lors de la Deuxième Guerre d'Iraq doit s'analyser différemment dans la mesure où leur objectif relevait autant d'une logique de « gratification » – démontrer que les États-Unis avaient eu raison de les inviter à adhérer à l'Alliance atlantique – qu'un moyen pour que l'Alliance atlantique continue à être noyautée par Washington.

La quatrième réunion de la Commission du Partenariat balte, lorsque les trois ministres baltes des Affaires étrangères ont affirmé sans ambages leur soutien total aux États-Unis dans leur lutte contre le terrorisme[2], constitua la première étape de la diplomatie balte en faveur d'un soutien tous azimuts en faveur de Washington.

Le 13 mars 2002, à l'occasion d'une rencontre à Washington entre le Secrétaire d'État adjoint Richard Armitage et les trois ministres baltes de la Défense, ces derniers annoncèrent que dans le cadre de leur soutien à la guerre contre le terrorisme, ils allaient envoyer des troupes au Kirghizstan, dès le mois d'avril, au sein du contingent danois[3]. Les États du V. 10, lors de leur réunion à Bucarest les 25-26 mars 2002, réaffirmèrent leur engagement aux côtés des États-Unis à combattre le terrorisme ; « *nous partageons le même objectif stratégique d'une Europe indivisible et pacifiée* (…) *Nous réaffirmons notre engagement (...) à rejoindre*

---

1 Paul Wolfowitz, discours prononcé lors de la 38ème conférence de la *Wehrkunde*, Munich, 4 février 2000.

2 *Armitage Thanks Baltic States for Anti-Terrorism Assistance*, Statement on dec. 10 meeting of Baltic Partnership Commission, 10 décembre 2001.

3 US Department of States, Office of the Spokesman, *Baltic States to Provide Troops for Operation Enduring Freedom*, 14 mars 2002. (http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2002/03/mil-020314-usia02.htm - dernière consultation 19 décembre 2005).

la coalition contre le terrorisme et mener notre politique de sécurité et de défense comme des alliés de facto »[1]. La présence de Richard Armitage fut attendue pour « *réaffirmer le soutien américain afin de lancer un nouveau et fort élargissement de l'OTAN au Sommet de Prague en novembre 2002 et souligner l'engagement américain pour la vision d'une Europe du Président Bush "entière, libre et en paix*" ». De même, lors de la réunion des ministres baltes et nordiques de la Défense et du secrétaire d'État américain à la Défense le 8 juin 2002 à Tallinn, le leitmotiv de la lutte contre le terrorisme fut également mis en avant[2].

Depuis, l'Estonie a contribué à *Liberté immuable* en envoyant un « Bureau des opérations de sauvetage de l'équipe de chiens renifleurs d'explosifs » et une « Equipe de plongeurs chargés de liquider les munitions explosives ». La Lettonie, de son côté, y a déployé une unité de ses forces spéciales et une équipe de déminage. Enfin, des éléments des forces spéciales lituaniennes ont participé à *Liberté immuable* et des personnels médicaux sont intégrés respectivement dans le contingent danois et dans l'hôpital de campagne tchèque. L'ensemble des unités baltes est composé uniquement de professionnels.

La participation des pays Baltes à l'opération *Liberté immuable* est fondamentalement cohérente car logique avec leur qualité de petits États. Jeanne A.K Hey, dans son ouvrage sur les petits États, remarque qu'en principe les petits États sont généralement en faveur des grands principes internationaux et du droit international et évitent, autant que faire se peut, de s'immiscer dans les conflits armés[3]. C'est, dans une certaine mesure, dans cette logique qu'ils contribuèrent aux opérations en Afghanistan et cela même s'ils y participèrent militairement. Pourtant, au-delà des motivations inhérentes aux petits États, si les trois États ont participé aux opérations en Afghanistan, c'est principalement pour des raisons d'influence à un moment, en effet, où l'Alliance atlantique décidait de ceux concernés par son prochain élargissement. Certes officiellement, il n'y avait pas de lien. Force est d'admettre, néanmoins, que s'ils voulaient participer à *Liberté immuable*, c'était bien pour prouver à Washington leurs capacités opérationnelles, comme ils l'avaient fait en Bosnie et au Kosovo, et donc par ricochet, démontrer qu'ils étaient prêts à adhérer à l'OTAN. Ils n'hésitaient pas d'ailleurs à soutenir partout que leur excellente connaissance du monde post-soviétique, doublée par le

---

1 *Declaration by Vilnius Group of NATO Candidates*, Bucarest, 26 mars 2002.

2 « Nordic, Baltic Ministers Discussion Security Cooperation », *American Forces Information Service News Articles*, 8 juin 2002.

3 Jeanne Hey, « Introducing Small State Foreign Policy », *in* Jeanne Hey (dir.), *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003, p. 5.

fait que la majorité des militaires baltes parle russe et que même certains d'entre eux avaient combattu sous l'uniforme soviétique en Afghanistan, était un énorme avantage pour l'OTAN[1].

La décision de soutenir la coalition anglo-américaine en Iraq relevait d'une autre logique que celle qui avait prévalu en Afghanistan. Le choix balte de soutenir Washington et Londres dans le golfe reposait principalement sur la volonté de leur montrer que « c'étaient des bons alliés » et, ce n'était certainement pas un hasard d'ailleurs si le soutien des trois États à la coalition anglo-américaine devait coïncider avec la ratification par le Sénat américain en mai 2003 du Protocole d'accession à l'Alliance atlantique[2]. Déjà, quelque temps plus tôt, avec la lettre des « *Dix de Vilnius* »[3], signée le 5 février 2003, ils avaient apporté un soutien total aux États-Unis.

Les considérations avancées par Washington pour justifier la guerre apparaissaient donc, dans une certaine mesure, connexes. Il existait, certes, un parallèle entre le sort qu'avaient subi les peuples baltes sous la dictature de Staline et celui des Irakiens sous celle de Saddam Hussein. Les comparaisons entre l'attaque terroriste essuyée par les États-Unis et les agressions nazies et communistes subies par les pays Baltes commençaient à devenir le leitmotiv du discours balte et américain. Ainsi, lors d'un discours prononcé dans la capitale lituanienne, le 23 novembre 2002, le président George W. Bush, en faisant un parallèle entre l'histoire tragique des États baltes absorbés par l'URSS, après avoir subi le joug nazi et la situation mondiale après les attentats du 11 septembre (« *Comme les Nazis et les communistes avant eux, ils* [les terroristes] *devront affronter les nations libres et les terroristes seront vaincus* »)[4]. De même, autre indice saillant, Sandra Kalniete, alors ministre letton des Affaires étrangères, publiait dans le *Wall Street Journal Europe*, un plaidoyer en faveur de la diplomatie américaine en Iraq, n'hésitant pas à comparer elle aussi le destin tragique de son pays avec celui de ce dernier ; « *C'est pourquoi la Lettonie a décidé d'appuyer les forces de*

---

1 Voir l'entretien vidéo de Imants Liegis, Chef de mission de la Lettonie à l'OTAN, le 9 janvier 2004 (http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040109a.htm - dernière consultation 20 décembre 2005).

2 Il s'agissait d'un argument développé notamment par Toomas Hendrik Ilves qui estimait que si l'Estonie refusait d'appuyer Washington, alors les sénateurs américains pourraient ne pas ratifier le protocole d'accession de l'Estonie à l'OTAN. « *La ratification de l'accession de l'Estonie au traité de Washington entraîne des discussions difficiles au Sénat américain. Comment réagira l'Estonie si les États-Unis déclarent la guerre à l'Irak sans l'autorisation des Nations unies? Si nous ne suivons pas les États-Unis, quelles conclusions vont tirer les sénateurs américains quand viendra le moment de ratifier l'accession de l'Estonie au traité de l'Atlantique Nord?* » Toomas Hendrik Ilves, « Eesti heitlus suuremaas kaalus » [« La bataille de l'Estonie, une pesée plus grande »], *Eesti päevaleht*, 2 novembre 2002.

3 Aux côtés de la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie, la Croatie, l'Albanie et la Macédoine.

4 Cité par Steve Holland, « Bush salue le combat des pays Baltes contre la tyrannie », *HNE,* 23 novembre 2002.

la coalition en Iraq. Nous étions convaincus qu'il était de notre responsabilité et de notre obligation morale de partager notre expérience et notre connaissance d'une transformation réussie et d'un processus de transition d'un régime totalitaire à une société démocratique avec d'autres pays, spécialement ceux qui ont souffert d'une situation difficile comparable à la nôtre »[1].

Ces références historiques, néanmoins, ne furent avancées par les responsables baltes que pour légitimer et cautionner, auprès de leur population, leur alignement sur les États-Unis. Il est vrai que pour justifier leurs contributions militaires au sein de la coalition anglo-américaine, les gouvernements des trois pays Baltes ont délibérément mélangé des considérations politiques et morales mais leurs participations à la Deuxième Guerre du Golfe démontraient qu'ils étaient de bons alliés et que Washington avait eu raison de les inviter à rejoindre l'Alliance plutôt qu'elles ne prouvaient une réelle volonté d'en finir avec le régime tyrannique irakien. Ainsi, le Premier ministre estonien Parts justifia la position du gouvernement en avançant l'argument selon lequel la voix de l'Estonie serait bien mieux entendue si elle rejoignait la coalition[2]. Dans un entretien accordé à *Postimees*, il avança trois séries d'arguments. Premièrement, le droit à l'autodétermination des peuples fut introduit grâce aux efforts du Président américain Wilson, ce qui constituait les bases de la première indépendance estonienne. Deuxièmement, il rappela que les États-Unis n'avaient pas reconnu l'annexion des États baltes. Troisièmement, il souligna le soutien des États-Unis dans la reconquête de l'indépendance de l'Estonie[3]. D'après le ministre letton des Affaires étrangères, pareillement, « *la restauration de la République indépendante de la Lettonie doit son succès en grande partie aux relations de la Lettonie avec les États-Unis d'Amérique* »[4]. Selon le Premier ministre estonien Siim Kallas, de même, les Baltes ont une obligation morale d'aider

---

1 Sandra Kalniete, « Freedom Cannot Be Taken For Granted », *The Wall Street Journal Europe*, 24 novembre 2003.

2 Alors que nous nous situions à Helsinki au moment des manifestations populaires contre le déclenchement de la guerre par la coalition, nous fûmes surpris de rencontrer plusieurs centaines d'Estoniens dans les rangs. Ils étaient venus en Finlande car les manifestations contre la guerre avaient été interdites après que 83 Estoniens eurent été arrêtés alors qu'ils manifestaient devant l'ambassade des États-Unis à Tallinn.

3 Toomas Sildam, « Parts kaalub Eestit Euroopa ja Ameerika vahel » [« Parts balance l'Estonie entre l'Europe et l'Amérique »], *Postimees*, 8 juillet 2003. À la suite du décès d'un soldat estonien en Iraq, en février 2004, le Premier ministre, Juhan Parts, après avoir rappelé que la sécurité du pays reste la priorité du gouvernement, justifia la présence de troupes estoniennes sur le sol irakien : « *Notre sécurité a trois axes : premièrement, remplir nos engagements internationaux. Deuxièmement, ne pas être indifférents, même aux questions qui ne sont pas à notre porte. Troisièmement, faire concorder les deux, ce qui nous permet de construire un avenir basé sur la certitude qu'en cas de besoin nous serons aidés* ». Et de conclure que ce soldat estonien tué en Iraq était mort pour l'indépendance de l'Estonie.

4 Speech by Latvia's Minister of Foreign Affairs Sandra Kalniete*, Latvia's Foreign Policy at the Crossroads of Changes,* at the 62nd Scientific Conference, University of Latvia, 27 janvier 2004.

les Américains dans la mesure où ces derniers les ont largement soutenus dans le passé. Le ministre estonien de la Défense Magnus Hanson, justifiant l'alignement de son pays sur Washington, soulignait qu'« *il est nécessaire de montrer que les Baltes ne sont pas simplement des "consommateurs de sécurité" mais aussi des "contributeurs" à la sécurité globale* »[1].

Si les pays Baltes ont envoyé des troupes en Iraq, c'est surtout pour s'« acheter » de la sécurité par rapport à la Russie. D'après Juri Luik, alors ministre estonien de la Défense, le fait, en outre, que la France et l'Allemagne se soient associées à la Russie contre les États-Unis menaçait de fragmenter l'unité occidentale et, en tout cas, allait forcément déboucher sur un retour des sphères d'influence, ce qui allait être particulièrement bénéfique pour Moscou. Selon lui, il est davantage dans l'intérêt d'appuyer l'OTAN que l'ONU[2]. Juri Luik se disait, par ailleurs, confiant quant à l'échec forcé de la PESD vu l'endommagement dans le camp occidental[3]. Dans sa logique (partagée par la majorité des élites politiques dans les trois pays), seule l'OTAN a les moyens de contenir la Russie. Pourtant, cette pratique discursive auprès des populations baltes eut un impact assez relatif. Ainsi, des sondages effectués dans les pays du V. 10 montrèrent que le soutien des populations à la politique étrangère de leur gouvernement s'était très vite estompé. En Estonie, 30% seulement des gens interrogés soutenaient leur gouvernement. Le chiffre était de 20% en Lettonie et au même moment la popularité du Premier ministre tombait de 70% à 40% alors qu'il annonçait le soutien de Riga à Washington[4]. Après le déclenchement des opérations armées en Iraq, une étude de l'Assemblée parlementaire de l'UEO montrait que si les Européens soutenaient massivement l'élaboration d'une politique de sécurité et de défense, les Estoniens, eux, se montraient les plus « réticents » à cette idée avec « seulement » 56 % d'opinions favorables et 23 % d'opinions contraires[5]. Tous ces sondages reflétaient, toutefois, davantage un refus de la guerre dans laquelle leurs troupes étaient susceptibles d'être impliquées, plutôt qu'un soutien en faveur d'une prise de position européenne ou bien même dans la lutte pour la paix

---

1 Cité par Andres Kasekamp, « The north east », *in* Hans Mouritzen/Anders Wivel (dir.), *The Geopolitics of the Euro-Atlantic Region*, *op. cit.,* p. 159.

2 Juri Luik, « Lääneriikide ühtsus mõraneb », [L'unité des pays occidentaux se disloque], *Poostimees*, 18 janvier 2002.

3 Juri Luik, « Väikeriik suurte muudatuste tormis », [Un petit État dans la tempête de grands changements], *Eesti Päevaleht*, 30 novembre 2004.

4 Eugen Tomiuc, « Eastern Europe : Doc Citizens of Vilnius 10 Support Action Against Iraq, Or Only their Governments ? », *Radio Free Europe*, 7 février 2003.

5 Agudo Cadarso (rapporteur), Assemblée de l'UEO, *Les répercussions de la crise irakienne sur les opinions publiques en Europe*, Document A/1838, 3 décembre 2003.

mondiale. Force est de reconnaître, en outre, que les médias avaient tendance, de manière assez zélée, à relayer le discours officiel. Ainsi, l'Estonien Vahur Made remarquait que les principaux quotidiens de son pays, décrivant la stratégie américaine et la situation actuelle en Iraq, ne parlaient que de « *problèmes* » ou de « *gênes* » et n'utilisaient que très rarement en tout cas des qualificatifs, pour décrire le bien-fondé de l'intervention armée américaine, comme étant « *mauvaise* », « *erronée* » ou « *perdante* »[1].

Les justifications baltes au soutien à la coalition anglo-américaine s'avérèrent donc entièrement calquées sur celles de Washington et de Londres. Ainsi, selon le ministère lituanien des Affaires étrangères, « *La Lituanie a toujours plaidé pour des solutions pacifiques. Quoi qu'il en soit, nous avons averti l'opinion que les inspections des Nations unies en Iraq ne pourraient pas durer indéfiniment, si l'Iraq ne coopérerait pas. (…) D'après nous, l'opération lancée par la coalition en dernier ressort vise au désarmement de l'Iraq prévue par la résolution 1441 du Conseil de sécurité des Nations unies. Nous assurons que la Lituanie est prête à contribuer par des mesures politiques (…) aux actions de la coalition internationale afin de désarmer l'Iraq* »[2]. Se basant sur la résolution 1441, le 20 mars 2003, le Parlement letton décidait solennellement d'appuyer les efforts américains visant au désarmement irakien ; « *Douze ans d'efforts prolongés de la part de la communauté internationale afin de désarmer le régime de Saddam Hussein par des moyens pacifiques ont échoué et toutes les ressources diplomatiques ont été épuisées.* (…) *Le régime irakien est à lui seul et exclusivement responsable des conséquences de son action* »[3]. Le 20 mars 2003, le gouvernement estonien manifesta publiquement son soutien à Washington. Le secrétaire d'État Colin Powell, deux jours plus tôt, avait officiellement inclus l'Estonie dans la liste des pays composant la coalition. De son côté, la Lituanie, lorsque la guerre devint imminente, fut le premier des trois États baltes à annoncer qu'elle était prête à envoyer une petite unité sur place (10 soldats des Forces volontaires de la Défense nationale et quatre médecins au Koweït). L'Estonie et la Lettonie se prononcèrent en faveur de l'envoi de militaires, une fois la guerre officiellement terminée. Le 18 mai 2003, la Lettonie annonçait qu'elle décidait

---

1 Vahur Made, *Estonian Conception of Foreign Policy and International Relations*, Tallinn, Estonian School of Diplomacy, 2005. (http://www.edk.edu.ee/default.asp?object_id=6&id=28&site_id=2 - dernière consultation 16 janvier 2006).

2 Ministère lituanien des Affaires étrangères, *Lithuania's Position on Military Conflict in Iraq*, 21 mars 2003. (http://www.urm.lt/view.php?cat_id=9 – dernière consultation 16 décembre 2004).

3 Déclaration de S.E., Gints Jegermanis, représentant permanent de la république de Lettonie aux Nations unies au Conseil de sécurité, le 26 mars 2003. (http://www.am.gov.lv/en/news/speeches/2003/mar/3788 – dernière consultation 16 décembre 2004).

d'envoyer trente soldats et six artificiers au Koweït afin de participer aux opérations de maintien de la paix dans un contingent américain[1].

L'Estonie qui avait dépêché une quarantaine de soldats, en Iraq, était donc présente avec la coalition commandée par les États-Unis. Elle était composée par « *un peloton d'infanterie légère et une équipe de manutention sur terrain d'aviation* ». La Lettonie, de son côté, avait dépêché 113 soldats (une compagnie d'infanterie plus des éléments de soutien et des spécialistes en explosifs) présents au sein de la division multinationale sous le commandement de la Pologne. L'une de leurs missions était d'entraîner des membres du Corps de défense civil irakien. Enfin, la Lituanie y avait envoyé une centaine de personnes, déployée dans la division multinationale sous le commandement anglais et dans celle placée sous commandement polonais. Il s'agissait d'unités appartenant à un bataillon d'infanterie mécanisée dont l'une des fonctions était d'entraîner la police irakienne.

Les trois États baltes, en soutenant tous azimuts l'OTAN en Afghanistan et Washington en Iraq, voulaient donc mettre le maximum de chances de leurs côtés et qu'importe si leur appui ne se concrétisait que par une aide militaire très symbolique. Ils savaient pertinemment que leur soutien politique étant beaucoup plus important que leur soutien opérationnel.

2) Les États baltes et la « nouvelle OTAN » dans l'après-11 septembre

C'est par la conjonction de l'unilatéralisme américain et de la mutation de la menace que l'on s'interrogeait autant sur la raison d'être de l'Alliance atlantique, devenant superflue pour certains de l'administration Bush, que sur les opportunités de son élargissement. La nouvelle stratégie américaine basée, selon l'expression de Jean-Yves Haine, « *sur la coalition des volontaires les plus divers et le chantage ou la subordination à l'égard des récalcitrants* »[2] ne laissait manifestement que peu de choix aux États demandeurs d'OTAN car ils savaient pertinemment que la décision de retenir tel ou tel État dans la prochaine vague d'adhésion revenait en dernier ressort à Washington.

---

[1] *Latvian National Armed Forces units will go to the Persian Gulf region,* 18 mai 2003. (http://www.mod.gov.lv/index.php?pid=1237497 – dernière consultation 16 décembre 2004).

[2] Jean-Yves Haine, *op. cit.,* p. 286.

Il existait, déjà au début de l'année 2001, de nombreuses spéculations sur ceux qui allaient rejoindre l'Alliance, et surtout sur le cas des États baltes, leur adhésion n'étant pas acquise, en témoignent plusieurs signes laissant présager que, de nouveau, leur candidature serait rejetée *sine die*. Ainsi, l'ancien diplomate américain Norma Burn publia un article dans le *Moscow Times* dans lequel il souligna que la région balte faisait partie de la sphère d'influence de la Russie et qu'une adhésion des États baltes à l'OTAN allait mécaniquement accroître l'instabilité européenne[1]. De même, un rapport du *think tank* Stratfor, intitulé « *Baltic States Membership in NATO Unlikely* »[2], estimait que les coûts militaires d'une adhésion balte à l'OTAN excédaient de loin les capacités limitées que lui apporterait cette même adhésion ; « *Défendre et renforcer la région est difficile en raison du front large de la région, de la profondeur limitée et des lignes restreintes de communication. En cas de guerre, les États baltes devraient être soutenus, car les forces russes neutraliseraient les États baltes dans leur lancée pour protéger Kaliningrad et ses facilités portuaires. L'OTAN devrait déplacer des renforts sur terre, parce que Kaliningrad rendrait difficile tout réapprovisionnement difficile par air et mer. Les infrastructures, routières mises en place durant l'époque soviétique, favorisaient Moscou. La capacité limitée de renforcer la région permettrait à la Russie de mettre la main sur les États baltes* (…) ».

Les signes en faveur d'un élargissement de l'OTAN au Groupe de Vilnius – mais aussi la perspective d'une adhésion de la Russie[3] – furent relancés lors de l'arrivée au pouvoir de George Bush. Ainsi, lors de sa tournée européenne en juin 2001 en Europe, le Président américain déclarait, à Varsovie, « *Toutes les nouvelles démocraties de l'Europe, de la mer Baltique à la mer Noire et toutes celles qui sont situées entre elles devraient avoir les mêmes chances* (…) *pour rejoindre les institutions de l'Europe* »[4]. Bien que le principe d'un élargissement de l'Alliance fût acquis, la liste des futurs « lauréats » n'était pas arrêtée. En ce

---

1 Rapporté par « Latvian President : NATO membership would increase confidence in small Baltic countries », *Helsingin Sanomat,* édition internationale, 7 mai 2001.

2 Strategic Forecasting *Baltic States Membership in NATO Unlikel*y, Global Intelligence Update, 27 04 2001. Tel que cité sur http://www.freerepublic.com/forum/a3aeeb797742b.htm.

3 Quelques jours après le discours de Varsovie, le 16 juin, au cours de la rencontre de Vladimir Poutine avec son homologue américain, à Ljubljana, l'idée d'une adhésion russe à l'OTAN fut même évoquée. L'affaire fut reprise quelques jours plus tard par C. Riche, conseillère du président américain pour les affaires de sécurité tandis que le chancelier allemand G. Schröder indiquait dans un entretien au magazine Stern le 9 août qu'une adhésion de la Russie à l'OTAN « *ne pouvait être exclue à long terme* ». La multiplication des déclarations en faveur d'un tel scénario a amorcé un vif débat sur la nature même de l'organisation. Si l'OTAN n'est pas une menace visant la Russie, rien ne devrait s'opposer, en toute logique, à ce qu'elle puisse y adhérer. Sur ce point, voir Matthieu Chillaud/Isabelle Facon, « Le rôle de la Russie dans la sécurité européenne », *op. cit.,* pp. 31-38.

4 Michel Gara, « George W. Bush veut ouvrir l'OTAN à de nouveaux pays en 2002 », *Le Monde*, 17 juin 2001.

qui concernait les trois États baltes, s'ils « *accomplissent des progrès remarquables sur le plan intérieur, sur le plan stratégique, en revanche, les arguments en faveur de leur intégration restent controversés outre-atlantique. De surcroît, les candidats ne font pas preuve d'une grande solidarité entre eux et le risque est réel que les alliés se divisent à nouveau sur l'établissement d'un ordre de priorité entre les pays en vue de la deuxième vague d'élargissement* »[1]. Pour les commentateurs stratégiques, l'orientation stratégique américaine, suite au discours de George Bush, semblait s'orienter résolument vers un « Big Bang » de l'élargissement de l'OTAN.

La décision d'élargir l'OTAN aux États baltes, bien que probablement acceptée avant le 11 septembre, fut manifestement précipitée par le choix de Washington d'associer le maximum de membres permettant la constitution de consensus et de coalitions le plus large possible, tant sur le plan politique que géographique dans la lutte contre le terrorisme : une adhésion à grande échelle s'avérait donc une option utile et pour les États-Unis et pour les États candidats. D'ailleurs, ces derniers n'hésitaient pas à mettre en avant la nécessité d'« *utiliser au mieux une tragique opportunité »* (l'après-11 septembre) selon l'expression de Salomon Passy ministre bulgare des Affaires étrangères, pour mieux légitimer leur candidature à l'OTAN[2]. Et même peu de temps après les attentats, les autorités américaines avaient indiqué à différents médias que ces mêmes attentats n'allaient pas remettre en cause le principe de l'élargissement et allaient même au contraire le renforcer. D'après différents diplomates de l'Alliance, il s'avérait de plus en plus « *probable que les trois anciennes républiques soviétiques – la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie – allaient être invitées à rejoindre l'OTAN* »[3]. L'éditorialiste du *International Herald Tribune* estimait qu'« *un élargissement de l'OTAN aux États baltes s'est déplacé d'une polémique amère à un large consensus dans un "clin d'oeil"* (broad consensus in an eye's blink) »[4]. Un article du *Washington Post* déclarait carrément que les candidatures baltes à l'OTAN allaient de soi[5]. Déjà le 17 octobre, un « *très fort signal* » en faveur de l'élargissement de l'OTAN fut perçu

---

1 Ronald Asmus, « L'élargissement de l'OTAN : passé, présent, futur », *op., cit.*, p. 373.

2 Laurent Zecchini/Christophe Châtelot, « Réunis à Bucarest, les pays candidats à l'OTAN soulignent leur rôle dans la lutte contre le terrorisme », *Le Monde*, 29 mars 2002.

3 Paul Taylor, « Bush Pushes Nato Enlargement After Attack – Sources in Nato », *Reuters*, 12 octobre 2001.

4 « Europe is Keen and Should Be Welcomed Aboard », *International Herald Tribune*, 22 novembre 2001.

5 Peter Finn, « Black Sea : New Focus of NATO Expansion », *Washington Pos*t, 26 mars 2002.

en Estonie à l'issue de l'entretien entre le Premier ministre estonien Mart Laar et le vice-président Dick Cheney[1].

Certes, au lendemain des attentats du 11 septembre, le secrétaire général de l'OTAN, George Robertson, avait indiqué que ceux-ci n'auraient aucune conséquence sur la stratégie d'élargissement que l'organisation avait adoptée avant les attentats. Même si la lutte contre le terrorisme n'avait pas forcément servi de prétexte pour l'élargissement de l'OTAN, elle l'avait néanmoins légitimé[2]. Olav Knudsen remarquait d'ailleurs qu'après le rapprochement de Moscou avec Washington, l'« *opposition* [de Vladimir Poutine] *au projet balte disparut sans laisser de trace* »[3].

Pourtant, d'après certains experts américains, il n'était pas du tout certain que l'OTAN, après les attentats du 11 septembre, s'élargirait aux pays Baltes. Ainsi, d'après Stuart J. Kaufman, les Occidentaux ne devaient en aucun cas saper leurs nouvelles relations avec la Russie en invitant les trois États à rejoindre l'Alliance. Cela aurait pour effet de « *décroître la sécurité de la Russie, des pays Baltes et de l'OTAN. La Russie ne pose pas de menace militaire à la sécurité balte et n'a pas vocation à en poser dans l'avenir sauf si dans un avenir improbable un extrémiste nationaliste devenait président de la Russie* »[4]. Pour d'autres, comme Arnold Buchman de la *Hoover Institution*, il existait un risque que les trois pays Baltes soient sacrifiés au nom des nouvelles relations entre Washington et Moscou ; « *il se pourrait que cela diffère indéfiniment l'adhésion des États baltes à l'OTAN car la Russie de Vladimir Poutine est devenue une part essentielle de la coalition* »[5].

D'ailleurs, pour ceux qui estimaient que la coopération stratégique avec Moscou était primordiale dans la lutte contre le terrorisme, il était tout aussi nécessaire d'éviter que la Russie ne soit contrainte d'avaler une autre pilule amère après celle des déploiements permanents de forces militaires européennes et américaines en Asie centrale anciennement

---

1 Argo Ideon, « Laar koges Valges Majas toetust », [Laar ressentait le soutien à la Maison Blanche], *Postimees*, 19 novembre 2001. Le Premier ministre estonien fut, en outre, le premier des chefs de gouvernement d'un État candidat à l'OTAN à se rendre à la Maison Blanche après le 11 septembre.

2 Voir Ib Faurby, *The Baltic States and NATO After September 11* (http://www.nnss.org/TheBalticStatesandNATO.doc – dernière consultation 31 octobre 2003).

3 Olav Knudsen, « L'élargissement de l'OTAN, perspectives pour la région baltique », *in* Nathalie Blanc-Noël (dir.), *La Baltique…*, *op. cit.*, p. 63.

4 Stuart Kaufman, *NATO, Russia, and the Baltic States,* PONARS Policy Memo n°216, Prepared for the PONARS Policy Conference, Washington, DC, 25 janvier 2002 (http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0216.pdf – dernière consultation 22 mars 2004).

5 Arnold Buchman, « Philosophical Guide », *Washington Times,* 19 octobre 2001.

soviétique ; elle avait ainsi abandonné au profit des Occidentaux l'un des principes fondamentaux de sa stratégie en matière de sécurité, à savoir empêcher des puissances extérieures d'acquérir des bases militaires sur le territoire de l'ex-Union soviétique. Si les pays Baltes devaient adhérer à l'OTAN alors le syndrome de l'encerclement des Russes s'accentuerait.

Partant d'un même postulat – la nécessaire coopération avec la Russie dans la lutte contre le terrorisme – les différentes analyses post-11 septembre divergeaient sur le fait de savoir si au nom de cette nouvelle relation devenue essentielle avec Moscou l'on pouvait désormais inviter les trois États baltes ou au contraire en différer le principe *sine die*.

B) Une influence russe réduite à peau de chagrin ?

L'adhésion des trois États baltes à l'OTAN n'a pu se faire sans que la Russie ait dû, faisant contre mauvaise fortune bon cœur, changer de stratégie. Les relations entre Moscou et les capitales baltes, néanmoins, restent encore acerbes, en raison essentiellement de la difficulté pour les pays Baltes d'assurer efficacement leur police du ciel et de la crainte russe que ceux-ci ne décident d'accueillir sur leur sol une ou plusieurs bases de l'OTAN.

1) La conversion contre mauvaise fortune bon cœur de la stratégie russe

L'élargissement de l'OTAN n'a pas provoqué de ripostes de la part de la Russie aussi agressive que celles que certains présageaient. La décision de Moscou de se ranger aux côtés des États-Unis dans la guerre contre le terrorisme a permis, non seulement, d'éviter la confrontation tant redoutée avec l'Alliance atlantique à propos de son élargissement, mais en plus a largement facilité le choix fait par l'OTAN des pays invités à rentrer en son sein. Les nouvelles relations qui s'établissaient entre la Russie et le monde occidental, principalement sous l'effet de la lutte commune contre le terrorisme, allaient permettre d'éviter que l'élargissement de l'OTAN, surtout l'intégration des États baltes, ne sape les relations de l'Alliance atlantique avec ce pays. Le contexte stratégique post-11 septembre a donc fondamentalement changé la position de Moscou face à l'élargissement de l'Alliance atlantique. Même avant le 11 septembre, différents indices montraient une plus grande flexibilité dans la position russe. Déjà l'arrivée au pourvoir de Vladimir Poutine, d'après Olav Knudsen, s'était accompagnée d'un renouvellement des élites russes, celles qui avaient forgé

la politique extérieure de la Russie au cours de la décennie 1990 perdant peu à peu de leur influence[1]. En visite officielle en Finlande, au début du mois de septembre 2001, le président Vladimir Poutine, lors d'une conférence de presse, tout en critiquant sévèrement l'élargissement de l'OTAN vers l'Europe de l'Est, surtout s'il devait concerner les États baltes – il déclara que « *seul un esprit malade pourrait imaginer que des éléments agressifs pourraient* (...) *émerger en Russie* » et ajouta qu'il ne voyait « *aucune raison objective pour que les États baltes deviennent membres de l'OTAN* », une perspective qualifiée par lui d'« *erreur* »[2] – souligna, néanmoins, que Moscou n'utiliserait aucun levier contre les États baltes. Il déclara que la Russie respectait leur indépendance et ne mènerait aucune « *campagne hystérique* » contre eux car cela ne pourrait que détériorer la situation.

Il importe, toutefois, de souligner que si les attentats du 11 septembre ont transformé les équilibres stratégiques internationaux consistant en un rapprochement de la Russie avec les États-Unis, et donc en une acceptation tacite russe de l'adhésion des États baltes à l'OTAN, ils ont eu peu d'effets sur la vision même qu'a la Russie, au demeurant très négative, de ce même élargissement. Dmitri Trenin estime ainsi que « *Le 11 septembre, en réalité, tout en modifiant l'environnement stratégique, s'est superposé aux questions existantes, sans pourtant les rendre obsolètes. L'élargissement de l'OTAN reste à l'ordre du jour et va probablement se poursuivre, et, malgré l'atmosphère amicale qui caractérise depuis peu les relations de la Russie avec les États-Unis et l'Alliance, il continuera de les empoisonner. Cependant, le nouveau contexte permet d'aborder cette question de façon plus constructive et réaliste que par le passé* »[3].

Pourtant, sacrifiant sa politique tous azimuts contre l'élargissement de l'OTAN aux États baltes sur la table d'un certain réalisme, la Russie a donc « accepté » que ceux-ci adhérent à l'Alliance atlantique. Les raisons de cette conversion, néanmoins, sont à rechercher dans le contexte stratégique post-11 septembre que Mel Huang qualifie de « *post post-Guerre froide* »[4] : Moscou et Washington allaient entamer un rapprochement stratégique significatif au nom d'intérêts communs dans la lutte contre le terrorisme. La signature du Conseil à 20,

---

1 Olav Knudsen, « L'élargissement de l'OTAN, perspectives pour la région baltique », *in* Nathalie Blanc-Noël (dir.), *La Baltique…*, *op. cit.*, p. 61.

2 Cité dans « Vladimir Poutine fustige l'élargissement de l'OTAN vers l'Est », *Le Monde*, 5 septembre 2001.

3 Dmitri Trenin, « L'élargissement de l'OTAN vu de Moscou », *op. cit.*, p. 378.

4 Mel Huang, « Estonia's Road towards NATO », *in* Andres Kasekamp (dir.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2003, op. cit*., p. 81.

nouvel organisme de coopération Russie-OTAN créé à Rome le 28 mai 2002, en constituait l'exemple le plus concret : la Russie et l'Alliance atlantique étaient confrontées à un ennemi commun, le terrorisme, ce qui justifiait leur décision de mettre sur pied une coopération stratégique très étroite. Même en n'obtenant qu'un « strapontin » au sein de l'Alliance atlantique, la Russie caressait l'espoir qu'enfin son droit de regard dans les affaires de l'OTAN puisse se transformer en droit de veto.

D'après Thierry de Montbrial, le choix d'accueillir les États baltes, selon toutes les apparences, répondait à une logique dans laquelle les États-Unis reconnaissaient *de facto* le droit de la Russie de régler, sans ingérence extérieure, ses problèmes internes[1]. Il n'avait pas échappé aux dirigeants Russes, de toute façon, qu'ils avaient moins à perdre en collaborant avec Washington contre les « nouvelles menaces » – le prix n'étant que celui d'« avaliser » la décision de l'OTAN de s'élargir aux pays Baltes – plutôt que de continuer une politique d'hostilité à ce même élargissement qui s'avérait improductif car, selon le Kremlin, quasi inévitable. La question n'est donc pas forcément de savoir ce que les Russes ont gagné en « acceptant » l'adhésion des Baltes à l'OTAN, mais plutôt celle de ce qu'ils n'ont pas perdu.

2) La régime FCE et la question de la police du ciel balte : derniers points d'achoppement des relations russo-baltes ?

Bien que pour Igor Ivanov, le ministre russe des Affaires étrangères « *un élargissement mécanique est un vestige d'un mode de pensée dépassé* » et « *n'ajoute rien à la sécurité de l'OTAN ou à celle des pays candidats* »[2], la Russie donnait donc implicitement son « aval » implicite tout en envoyant, de temps à autre, des signaux d'irritation et de mécontentement. L'entrée des pays Baltes dans l'OTAN ne s'est donc pas traduite par une réaction tant redoutée mais plutôt par une tension latente entre Moscou et les capitales baltes. Ainsi, durant l'été 2004, on assista à des expulsions croisées de diplomates baltes et russes[3]. Par ailleurs, peu de temps avant l'adhésion pleine et entière des États baltes, le ministère russe des Affaires étrangères exprimait ses inquiétudes sur la possibilité d'un déploiement des forces de l'Alliance atlantique sur le territoire des pays Baltes ; « *Il est évident que ces plans* [la possibilité d'élargir l'espace aérien sous la protection de l'Alliance] *touchent directement*

1 Thierry de Montbrial, « Les limites du "réalisme" en politique internationale », *Le Monde*, 17 mai 2002.
2 Cité par Laurent Zecchini, « Le rapprochement entre la Russie et l'OTAN n'est pas dénué d'arrière-pensées », *Le Monde*, 16 mai 2002.
3 « Moscou expulse l'attaché militaire lituanien », *Le Monde*, 6 août 2004.

aux intérêts de sécurité de la Russie. Les arguments selon lesquels leurs objectifs sont de se protéger des terroristes sont peu convaincants ». Il ajoutait : « *Nous allons observer attentivement le processus et si ces actions violent le Traité sur les forces conventionnelles en Europe, nous avons le droit de prendre des mesures dans les intérêts de notre sécurité* »[1]. La question de l'adhésion des Baltes au traité FCE constitua ainsi le leitmotiv du discours russe, espérant ainsi limiter les possibilités de déploiements de forces étrangères sur leur territoire. Déjà en 2002, la revue militaire russe *Krasnaia zvezda* critiquait le refus des trois États baltes de signer le traité FCE. Dans ces conditions, la Russie n'aurait pas intérêt à respecter les limitations imposées à ses flancs[2]. Le comité de la Défense à la Douma recommanda d'attendre novembre 2002 pour ratifier le traité FCE, dans le but manifeste de faire pression sur l'OTAN. Quoi qu'il en soit, l'entrée en vigueur du traité étant suspendu au respect des engagements de retenue pris par la Russie dans son flanc méridional, cela ne pouvait avoir aucun effet. C'est d'ailleurs ce que soulignèrent, avec justesse, les trois États baltes pour justifier leur refus d'adhérer au régime FCE[3].

La Russie exigeait, non seulement, que les pays Baltes adhèrent au régime FCE, arguant que ce seraient les seuls membres de l'Alliance atlantique à ne pas être membre de ce régime[4] mais, en plus, demandait des garanties de retenues de la part de l'OTAN en matière de déploiements de troupes étrangères[5], dans le but manifeste d'éviter que celle-ci n'installe des bases dans les trois pays Baltes. Pour les Américains, les garanties données dans le cadre du Comité OTAN/Russie étaient, toutefois, suffisantes.

En plus de la question du régime FCE, c'est celle de la police du ciel balte qui constituait encore un accroc sérieux dans les relations russo-baltes. Ainsi, peu de temps avant le Sommet de Prague, l'Estonie annonçait qu'un avion de chasse russe s'était « aventuré » dans son espace aérien. La Douma, de son côté, adopta une résolution dénonçant

---

1 Cité dans « Moscou contre le déploiement d'avions de l'OTAN dans les pays Baltes », *AFP*, 24 mars 2004.

2 Stephen Blank, *Rethinking the Nordic-Baltic Security Agenda : A Proposal*, Standhurt, Report G88, Conflict Studies Research Centre, novembre 2000, p. 18.

3 Zdzislaw Lachowsky, *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO, op. cit*., p. 23.

4 Nick Coleman, « Balts reject Russian NATO demand », *The Baltic Times*, 23 juillet 2002.

5 Déclaration d'A.V.Yakovenko, porte-parole du MAE russe, *À propos de l'élargissement de l'OTAN,* 29 mars 2004. En marge du processus de modernisation du traité, de nombreux États parties avaient pris des engagements politiques liés à l'application du traité. Ainsi, la Russie s'était engagée à une retenue pour le niveau de déploiement à Kaliningrad qui ne se situe pas dans la zone des flancs (ce qu'auraient préféré les États baltes) et qui pourrait donc accueillir des concentrations considérables de matériel.

l'élargissement de l'OTAN et le déploiement des F-16 sur le territoire balte (peu de temps après l'admission des trois États dans l'OTAN, la Belgique avait dépêché en Lituanie, sur la base de Siauliai, quatre chasseurs pour assurer la protection de l'espace aérien des pays Baltes). D'après Moscou, ces avions n'auraient d'autre mission que de déceler une hypothétique menace russe, mais s'avèreraient incapables de prévenir une attaque terroriste[1]. Le document appela le Président Vladimir Poutine à reconsidérer les accords internationaux de la Russie avec l'OTAN et de revoir la stratégie de défense de la Russie, en y incluant sa posture nucléaire[2].

La Russie redoutait effectivement par-dessus tout un stationnement permanent de troupes de l'OTAN sur le territoire des États baltes. Comme le soulignait le ministre russe de la Défense, « *personne ne pourrait comprendre en Russie que l'élargissement soit accompagné de l'installation de bases de l'OTAN dans les pays Baltes (...) La menace est au Proche-Orient. On pourrait donc à la limite comprendre que des bases puissent être installées en Bulgarie ou en Roumanie, sur la route des éventuels terroristes, mais en Pologne et dans les pays Baltes, c'est incompréhensible* »[3]. Par ailleurs, dans un rapport présenté en octobre 2003 par le ministre russe de la Défense, on citait, au nombre des menaces pour la sécurité du pays, « *les provocations armées, y compris les attaques contre les ouvrages militaires russes ou l'introduction de troupes étrangères (sans l'assentiment de Moscou) dans les pays limitrophes* ». En ce qui concerne la manière dont les forces russes pourraient s'ingérer, il soulignait que « *les moyens pourraient être les plus variés, jusqu'à une frappe préventive si cela était dicté par les intérêts de la Russie* » tandis que le chef adjoint du chef d'état-major de l'armée russe précisait qu'il « *pourrait aussi s'agir d'opérations menées par les unités spéciales aéroportées ou d'autres structures analogues* »[4].

En avril 2003, le commandant en chef des forces alliées d'Europe du Nord avait annoncé, toutefois, que l'OTAN n'entendait pas installer de bases militaires dans les trois États, tout en n'excluant pas la présence *ad hoc* de troupes ou d'officiers de l'Alliance[5]. C'est

---

[1] Luke Hill, « Russia resents alliance in Baltic aerospace », *Jane's Defence Weekly*, vol. 41, n°14, 7 avril 2004.

[2] Steven Lee Myers, « Fighter jets' roar stirs joy and anger », *The International Herald Tribune*, 3 avril 2004.

[3] Laure Mandeville/Pierre Rousselin, « Sergueï Ivanov : "La Russie ne comprendrait pas que l'Otan installe des bases en terre balte" », *Le Figaro*, 8 mars 2004.

[4] Cités par Viktor Litovkine, « La doctrine militaire russe », *Défense nationale*, janvier 2004, pp. 60-61.

[5] « NATO has no Plans to Station Troops in Lithuania – General », *BBC News*, 14 avril 2003. On notera, en outre, que l'adhésion des trois États baltes à l'OTAN n'a pas fondamentalement changé les structures de

surtout dans le cadre de la police des espaces aériens baltes que les membres de l'OTAN furent amenés à dépêcher des spécialistes pour en assurer la sécurité[1]. Outre le stationnement en rotation des chasseurs de l'Alliance, des officiers norvégiens supervisaient le contrôle d'un radar mobile[2] à Karmelava, le Danemark dépêchait vingt-deux techniciens à Zokniai (là où étaient stationnés les F-16 de l'Alliance) et la Grande-Bretagne deux techniciens chargés de l'entretien du système de navigation Tacan. Les trois pays Baltes, néanmoins, demandaient encore à l'OTAN, si ce n'est une base, du moins de pérenniser la présence de chasseurs de l'Alliance atlantique sur leur territoire, arguant qu'en cas d'actes terroristes, notamment le détournement d'avion, ils seraient dans l'impossibilité d'y faire face[3].

Pour les États baltes, l'entreprise de standardisation des sociétés estonienne, lettone et lituanienne constitua un exercice de puissance sur lequel la Russie n'avait eu que très peu de prises pour pouvoir le leur contester. Excepté les tentatives – plutôt vaines – de la part de Moscou pour stigmatiser les sociétés baltes, coupables d'être anti-démocratiques, cet exercice de la puissance n'a pu leur être que difficilement contestée. Cette forme de puissance, basée sur un savant mélange de l'image, du discours et de l'identité, se révéla d'une formidable efficacité, d'autant plus que vue qu'elle était fabriquée et utilisée à bon escient, sa gestion fut peu coûteuse. Il aurait été sans doute plus aisé pour le Kremlin de barrer la route des pays Baltes si ceux-ci avaient opté pour une forme de puissance davantage « brute ». Au début de la décennie 1990, ce scénario aurait été d'ailleurs imaginable dans la mesure où la perception de la sécurité et de la défense à Tallinn, Riga et Vilnius était quasiment identifiée à l'OTAN. Ce n'est qu'après avoir pris conscience que le caractère ostensible d'une telle stratégie était profondément improductif que les trois États baltes ont comblé leur déficit de puissance brute par un exercice de puissance fondamentalement lié à l'identité. On remarquera, par ailleurs, que les trois États n'en ont pas pour autant abandonné leur perception que l'OTAN et les

---

commandement de l'Alliance atlantique. Jusqu'à la fin des années 1980, le flanc nord de l'Alliance se trouvait sous l'autorité de deux commandements différents. La partie terrestre (Norvège et Danemark) était de la responsabilité du commandant en chef du Nord de l'Europe (*Cincnorth*), qui couvrait également la Baltique et ses approches maritimes (*Combaltap*). Il dépendait, par ailleurs, du commandement suprême en Europe (Saceur). Par contre, toute la zone maritime en dehors des approches de la Baltique se trouvait dans la zone de compétence du commandement en chef pour l'Atlantique Est (*Cinceastlant*), dont le PC se situait à Northwood près de Londres et qui dépendait quant à lui de l'autre commandement suprême de l'Alliance (*Saclant*). Son aire de responsabilité couvrait tout l'Atlantique et dont le PC était à Norfolk (Virginie). La partie terrestre du théâtre Nord de l'OTAN s'enracinait dans le théâtre Centre-Europe par le Schleswig-Holstein et Hambourg (au nord de l'Elbe en Allemagne fédérale est de la responsabilité du *Cincnorth*) pour se prolonger jusqu'au cap Nord.

[1] Il importe de souligner que le ciel des États baltes fut *de facto* un ciel ouvert tant ils furent incapables, durant la décennie 1990, d'en assurer la police. Les autorités des trois États avaient ainsi recensé plusieurs milliers de cas de violations russes de leur espace aérien.

[2] Radar chargé de repérer tout objet suspicieux dans les espaces aériens des trois États.

[3] Judy Dempsey, « Baltic states insist on air defences from Nato », *Financial Times*, 18 février 2004.

États-Unis constituaient *in fine* les seuls acteurs capables de produire la sécurité et la défense dont ils avaient besoin. Leur binôme sécurité et défense restait donc fondamentalement lié à l'exercice de la puissance brute même si cette perception s'est légèrement tempérée depuis que les trois États baltes ont pris *nolens, valens* conscience que la conception qu'il avait d'un « bloc occidental » était chimérique et que l'Europe était composée d'États qui pouvaient ne pas partager les mêmes intérêts de sécurité.

Conclusion générale

« *Rien n'est plus dangereux qu'une idée quand on n'a qu'une idée* ».
Alain (Emile Chartier, dit), *Propos II*, La Pléiade, Gallimard, 1970

L'adhésion des trois États baltes à l'OTAN et l'UE constitue le couronnement d'une stratégie qui, pour beaucoup, paraissait plus qu'incertaine, voire illusoire. Ce triomphe constitue un véritable tour de force qui a, effectivement, pris le contre-pied des conjectures des nombreux analystes et autres commentateurs de la sécurité européenne qui estimaient, pour beaucoup, chimérique un tel scénario. Pourtant, à eux trois, les petits pays que sont l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, non seulement, ont réussi à faire « sécession », sans coup férir, de l'URSS mais, en plus, sont parvenus à s'insérer intégralement dans l'architecture européenne de sécurité et de défense et cela en seulement une petite quinzaine d'années.

Pour en clarifier les raisons, on soulignera d'abord que les grilles de lecture des théories en relations internationales ne sont pas en elles-mêmes satisfaisantes pour en saisir l'exhaustivité. Force est d'admettre, en effet, que si chacune d'entre elles éclaire utilement certaines dimensions de cette problématique, aucune n'est en mesure de rendre compte de manière acceptable la complexité globale du phénomène. Ce n'est que par un jeu d'agrégation de chacune d'elles que l'on pourra la comprendre. Si les thèses de l'École de Copenhague sur la sécuritisation et la désécuritisation sont essentielles pour examiner la démarche stratégique des pays Baltes, la *high politics*, toutefois, n'en est pas moins fondamentale. Comme nous l'avons entrevu au fil de notre corpus, l'identité, aussi importante fut-elle, avait plutôt tendance à cautionner, voire à camoufler, les véritables intérêts des trois pays Baltes : l'adhésion à l'OTAN et à l'UE. Elle constitua à ce titre davantage un moyen qu'une fin. On peut parler ici de la puissance de l'impuissance. Cette structuration de la puissance par la sécurité identitaire et pour la sécurité militaire est effectivement fondamentale dans la démarche stratégique des trois États.

Nous pouvons ainsi avancer que les approches géopolitiques *expliquent* la démarche stratégique des pays Baltes, les approches constructivistes la *cautionnent* et les approches réalistes la *déterminent*.

Ainsi, les thèses d'Efraim Karsh sur les propriétés des États bordures et tampons expliquent, dans une large mesure, les motivations de soustraction et d'addition des trois États

baltes, au travers des aléas des recompositions territoriales depuis la Première Guerre mondiale. Toutefois, avec l'adhésion des pays Baltes à l'OTAN et à l'UE, leur attribut géopolitique successif d'État tampon et d'État bordure ne se conçoit plus de la même façon. En effet, s'il devait s'analyser dans une logique d'inimitié (car localisés entre et en bordure de grandes puissances), il est d'ores et déjà possible de le considérer dans une logique davantage pacifique et, en tout cas, harmonieuse. Ainsi, d'après Vadim Kononenko, les États baltes, depuis le double élargissement de 2004, sont devenus des « *États périphériques* » de l'UE[1]. Selon lui, leur adhésion à l'Union a profondément remis en cause le cadre spatial dans lequel les relations entre, d'une part, la Russie, et, d'autre part, les pays Baltes, surtout marquées jusque là par l'hostilité, mais aussi, dans une certain mesure, la coopération, doit s'appréhender désormais autrement. Par cette nouvelle qualité, ils ont vocation à constituer désormais une sorte d'interface dans les relations russo-européennes. Mais ce serait faire un abus d'optimisme que de considérer que le « facteur balte » va profondément influer la construction de la politique russe de l'Union, d'autant plus que plusieurs questions restent encore en suspens. En effet, sans parler de Kaliningrad, qui en passant de façon quasi simultanée du statut de « zone fermée » à l'état d'enclave (ou d'« exclave » selon la terminologie russe), tente encore de devenir un carrefour économique entre l'Est et l'Ouest – même si le pouvoir central semble encore douter quant à sa vocation future (commerciale, militaire ou les deux à la fois ?) – mais dont la question des visas pour les Kaliningradois n'est pas encore totalement réglée, tout comme celle du règlement des frontières entre, d'une part, l'Estonie et la Russie et, d'autre part, la Lettonie et la Russie, qui reste encore hypothéquée par le bon vouloir de Moscou. Depuis que les trois États baltes sont membres de l'Union, cependant, la frontière de celle-ci s'est irrémédiablement orientalisée. Elle a donc vocation à davantage prendre à son compte des questions de sécurité d'importance cruciale pour les pays Baltes, comme la démocratisation en Biélorussie, en Ukraine, voire dans le Caucase. Forts de leur expérience en la matière, les trois États se présentent désormais comme les meilleurs pour « exporter la démocratie » à l'Est, par le truchement de l'UE et de l'Alliance atlantique. Si les trois États baltes se découvrent comme les avocats les plus zélés de l'élargissement de l'OTAN[2], c'est bien en raison de leur localisation géographique. Leur

[1] Vadim Kononenko, « Les États baltes dans le contexte des relations euro-russes après l'élargissement de 2004 », *Nordiques*, n°8, automne 2005, p. 27.

[2] Ce n'est d'ailleurs certainement pas une coïncidence si c'est précisément à Vilnius que les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN avaient proposé à l'Ukraine des perspectives d'adhésion. Voir « À Vilnius, les chefs de la diplomatie des pays de l'OTAN tendent la main à l'Ukraine », *Le Monde,* 21 avril 2005. Voir aussi les actes du colloque intitulé *Promoting Democratic Values in the Enlarging Europe: The*

credo qui est le leur depuis qu'ils ont adhéré à l'UE et à l'OTAN, à savoir l'exportation de leur modèle dans « leur Est », étaye, en tout cas, notre hypothèse selon laquelle leur discours identitaire, dans la décennie 1990, avait tendance à masquer leurs véritables motivations sécuritaires : les élites politiques baltes, en effet, n'avaient-ils pas tendance à soutenir à qui mieux mieux que leur frontière était celle de l'Occident et cela afin de légitimer leur « nécessaire » adhésion à l'OTAN ?

Il est, en tout cas, indéniable que les explications du tour de force des pays Baltes se trouvent aussi par la singularité du contexte géographique dans laquelle elle s'est opérée. En effet, si, durant la Guerre froide, la région de l'Europe septentrionale était, pour les deux camps, d'une grande importance stratégique – « *La troisième guerre mondiale ne sera peut-être pas gagnée sur le flanc nord mais elle pourrait certainement y être perdue* » prédisait ainsi un expert américain[1] –, cette signification a fortement décliné à la faveur de la fin de la Guerre froide et de la chute du mur de Berlin, le global cédant au local, les trois États baltes ont su en profiter pour conduire et affirmer leur indépendance. Il est certes évident que si l'URSS a « pacifiquement » accepté le départ des républiques soviétiques de son giron, ce fut dans un contexte particulier où la Russie, ne souhaitant plus assumer le « fardeau » fédéral des républiques soviétiques, se rétractait sur elle-même. Puis, elle s'est trouvée tiraillée entre deux tendances opposées : si forte de sa qualité de « grande puissance », la Russie, changeant de stratégie, a vainement tenté de prévenir, puis de contrecarrer, leurs ambitions de rejoindre l'UE et surtout l'OTAN. Moscou aurait certainement eu les moyens matériels de reconquérir ses anciennes provinces baltiques, mais les difficultés rencontrées par l'armée russe en Tchétchénie ont probablement conduit les autorités fédérales à ne pas ignorer les coûts d'une intervention armée, d'autant plus que les trois pays Baltes, non seulement bénéficient d'un fort capital de sympathie dans les pays occidentaux, mais en plus, eu égard à leur position géopolitique, les États européens, et en premier lieu les États riverains de la mer Baltique, n'auraient pu en aucun cas tolérer une manifestation armée des Russes dans les trois États. Une telle intervention, en outre, aurait probablement accentué la paupérisation de la société

Changing Role of the Baltic States from Importers to Exporters, 5 - 6 mai 2006, Tartu, Tartu University Euro College. (http://ec.ut.ee/conf06/files/konverents_inglisk.pdf - dernière consultation 12 novembre 2006).

[1] Cité par Robert Carmona, « Panorama des pays nordiques », *Défense nationale*, mars 1986, p. 69.

russe[1] et aurait, sans nul doute, privé le pays de toute ouverture politico-économique sur l'Ouest. Le jeu n'en valait donc manifestement pas la chandelle.

Les pays nordiques, de leurs côtés, avaient bien compris qu'il était de l'avantage de la région septentrionale de désécuritiser la menace russe en produisant d'abord de la sécurité avant de faire de la défense. La conception nordique de la sécurité globale épousait d'ailleurs parfaitement cette stratégie, et, accessoirement, ce n'est pas une coïncidence si les thèses constructivistes connaissent un si grand succès dans les milieux académiques nordiques. Par ailleurs, l'exercice de « tutorat » de sécurité, sous sa variante identitaire et dans une moindre mesure militaire, que les Nordiques ont voulu exercer sur les pays Baltes, dans leur période de transition stratégique (entre le rétablissement de leur indépendance et leurs adhésions à l'UE et à l'OTAN) a indéniablement accru le processus de socialisation de ces derniers et a, en tout cas, contribué à modifier en profondeur les équilibres stratégiques en Europe septentrionale. Certes, dans sa qualité innovante de production de sécurité, la construction de la région septentrionale n'était pas forcément adaptée aux besoins de sécurité des pays Baltes. Elle reléguait, en effet, leurs considérations de sécurité militaire en annexe. C'est précisément pour cette raison que dans les trois capitales baltes, on considérait la sécurité douce, découlant de la participation à l'engagement régional, comme un palliatif qui ne pouvait être que temporaire avant une adhésion pleine et entière à l'OTAN.

Si nous estimons, en effet, que les logiques constructivistes justifient le *modus operandi* de la démarche stratégique des pays Baltes, c'est parce que l'identité fut, dans une certaine mesure, manœuvrée par les différents acteurs. En fait, devant l'impossibilité de conduire une stratégie de puissance *ostentatrice*, les acteurs, en filigrane, ont adopté une stratégie de puissance davantage *dissimulatrice*, c'est-à-dire une stratégie se voulant indolore, couplant une occidentalisation tous azimuts des identités et concomitamment une dramatisation du discours politique. En ce sens, les thèses sur l'identité et les vertus socialisantes de l'Alliance, voire de l'UE, sont à prendre avec modération et, en tout cas, ont davantage tendance à « disculper » la démarche stratégique des acteurs. Par exemple, d'un côté, les Russes, certains de la profonde russophobie des Baltes, tendaient à utiliser le mot « fasciste » comme une expression incantatoire – au même titre que celui de l'OTAN – pour

[1] Nous pensons ici à une devinette assez cynique qui était au début des années 1990, très en cours chez certains dans les villes russes. Question : « *Comment la Russie peut-elle trouver une solution à sa pénurie totale ?»* Réponse « *Déclarer la guerre à la Suède et se rendre immédiatement* ».

exercer les derniers moyens de pression restants à l'encontre de pays qui leur échappaient inexorablement. Le traitement des allogènes en Estonie et en Lettonie, en réalité, n'a jamais constitué *stricto sensu* une atteinte aux droits de l'homme, ainsi que l'a constaté l'OSCE malgré les accusations périodiques de Moscou. Il a posé un problème de naturalisation et de relations entre citoyens et non-citoyens. De l'autre côté, dans les trois États, les élites politiques ont eu tendance à noircir l'image de la Russie, décrite comme une menace structurelle : comme l'histoire le montre, elle n'a jamais pu abandonner ses projets impériaux. Pourquoi, le ferait-elle maintenant ? Le pays, en outre, n'a aucune tradition démocratique, ce qu'illustrent les dérives autoritaires de Vladimir Poutine. Les allogènes russophones, enfin, sont manipulés par Moscou dans le but de les déstabiliser. Cette sécuritisation à outrance avait surtout comme objectif de rejoindre l'UE, et surtout l'OTAN. Les élites politiques baltes et russes ont donc tenté de monopoliser l'essentiel des relations russo-baltes dans ce but.

Au-delà d'une rhétorique exacerbée, la Russie a fait preuve d'une certaine retenue sur la question des populations russes. D'ailleurs, ces désormais « euro-Russes » qui semblent apprécier les vertus économiques et politiques de l'ancrage des États baltes à l'Ouest voient davantage la politisation de leur statut plus comme un handicap plutôt que comme une « bouée de sauvetage ». Aussi sincère fut la pratique discursive de Moscou, force est d'admettre, néanmoins, le décalage manifeste avec la réalité. La Russie, effectivement, a donné une dimension idéologique à la question des populations russophones, au travers d'une pratique discursive « tonitruante », sans que cela ne soit vraiment relayé dans les faits. Ainsi, les appréhensions de Carl Bildt lorsqu'il estimait que la Russie en vienne à considérer que les populations russophones pouvaient être considérées comme un « *levier politique* » qu'elle pourrait utiliser « *pour la reconquête* » de ses positions perdues, comme une « *cinquième colonne* »[1], ne se sont pas accomplies. La politisation par Moscou des populations russophones, néanmoins, n'a pas disparu pour autant, elle s'est même accrue depuis l'entrée des pays Baltes dans l'OTAN et dans l'UE, mais, cette fois-ci, dans le but manifeste de peser dans ses négociations avec l'Union[2]. Son discours ne fut pas forcément relayé totalement dans les trois populations. Pour la majorité des Baltes, en outre, les allogènes russophones apparaissent de moins en moins comme des membres de cette « cinquième colonne » nostalgique de l'Union soviétique et visant à saboter leur indépendance retrouvée et cela en

[1] Carl Bildt, « The Baltic Litmus Test », *op. cit.,* pp. 78-80.

[2] Antoine Jacob, « Moscou utilise les minorités russophones pour maintenir son influence dans les pays Baltes », *Le Monde*, 26 avril 2004.

dépit de ce que peuvent soutenir les élites politiques. On peut d'ailleurs se demander si Moscou n'avait pas déjà commencé à faire son « deuil balte » déjà depuis le début de la décennie 1990. Dmitri Trenin remarque, par exemple, que Moscou n'a jamais tenté d'imposer aux États baltes d'adhérer à la CEI. Au sein du ministère russe des Affaires étrangères, en outre, le département compétent pour les pays Baltes n'est pas celui en charge des pays de l'ex-URSS mais celui en charge des affaires concernant l'Europe du Nord[1], autant d'indices démontrant le fossé entre les faits et le discours. L'acceptation russe que les pays Baltes n'appartiennent plus à l'espace post-soviétique fut, bon gré, mal gré, progressivement reconnu *de facto* et, en tout cas, *de jure* depuis que les trois États ont rejoint et l'UE et l'OTAN.

La « manipulation » de la construction sociale, néanmoins, reste à modérer. Le jeu de la perception de la « réalité » historique reste assurément sincère dans la mesure où, par exemple, l'on ne pourrait comprendre l'attitude qui fut celle de la Russie depuis le début de la décennie 1990 et de sa conception de la puissance sans prendre en compte sa lecture de la fin de la Guerre froide. Vincent Pouliot note justement que dans une logique constructiviste des relations internationales, la lecture des constructions sociales en Russie et celle dans la communauté atlantique est antagonique ; il y a incompatibilité de la construction sociale du sens attribué à la fin de la Guerre froide entre Washington/Bruxelles et Moscou : « *Du côté atlantique, on pensait que la fin de la Guerre froide avait prouvé la supériorité de la démocratie et de l'économie de marché sur ses compétiteurs communistes. Par conséquent, on s'attendait de la part de la Russie à un type de comportement propre à un pays vaincu suivant le modèle de l'Allemagne et du Japon après 1945. Une telle construction sociale du sens de la fin de la guerre froide ne pouvait qu'entrer en collision avec celle prévalant en Russie* » où l'on estime que le pays ne remplit aucune des caractéristiques du pays vaincu[2]. Au moment de l'effondrement de l'ordre bipolaire, par ailleurs, les dirigeants russes pensaient que leurs partenaires occidentaux allaient implicitement accorder à leur pays un statut de puissance européenne de plein droit. Il ne pouvait y avoir donc avec une telle incompréhension qu'un profond désaccord entre, d'une part, une Russie soucieuse d'assurer sa sécurité en se prévalant de la qualité de grande puissance, et, d'autre part, des Occidentaux voulant accueillir au sein de l'UE et de l'OTAN d'anciennes républiques soviétiques et démocraties populaires. Il devenait logique, dans ces conditions, que Moscou tente à qui

[1] Dmitri Trenin, *Baltic Chance…, op. cit.,* pp. 14-15.

[2] Vincent Pouliot, « La Russie et la communauté atlantique. Vers une culture commune de sécurité ? », *Études internationales*, vol. 34, n°1, mars 2003, pp. 33-34.

mieux mieux de contrecarrer ce qui apparaissait pour certains comme étant une fatalité. Avec l'élargissement de l'OTAN, en effet, le sentiment dominant, en Russie, est celui d'une perte d'influence dans une région qui, historiquement, fut celle qui lui avait permis d'impulser son identité européenne. On l'a vu, pour des raisons historiques et géopolitiques, la perception qu'a la Russie de l'espace baltique a toujours été influencée par des considérations sécuritaires, mais aussi identitaires. La question de l'élargissement de l'OTAN aux États baltes a, non seulement, entériné indirectement la dissolution de l'URSS et la perte de puissance de la Russie, mais, en plus, a accentué le sentiment dominant, à Moscou, qui est celui d'une perte d'influence dans des régions où le retrait des troupes russes s'est achevé il y a à peine une dizaine d'années[1]. La dramatisation du discours russe, de même, sur l'élargissement de l'OTAN fut concomitante à celle de la provocation, c'est-à-dire sur l'effet traumatisant et alarmant dans la société russe. En fait, le risque d'isolement de la Russie représentait *in fine* une de ses principales sources d'influence. Le discours des élites politiques russes, durant la décennie 1990, avait effectivement tendance à projeter l'image d'une Russie dangereusement faible qui, sans aide extérieure, allait exporter ses problèmes à l'étranger[2]. Si l'OTAN doit s'élargir (surtout aux pays Baltes), ce sera la goutte d'eau qui fera déborder le vase : la Russie connaîtra forcément une crise intérieure qui aura mécaniquement des répercussions sur l'Ouest. Du côté des Baltes, la lecture de cette même période est pareillement essentielle. Leurs élites politiques ont tellement soutenu que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie étaient dans le camp victorieux parce qu'ils étaient des pays occidentaux, que la construction sociale de la réalité ne peut être qu'opposée à celle qui prévaut en Russie. Le côté émotionnel et passionnel des relations russo-baltes, surtout par le truchement de l'Histoire, a, en plus, contribué à brouiller cette même construction sociale. Autant en Russie, que dans les trois pays Baltes, le besoin de mobiliser des références historiques « positives » pour, d'une part, exalter l'identité nationale et, d'autre part, condamner l'*Autre* a indéniablement répondu à une logique de sincérité.

Les raisons du couronnement de la stratégie balte sont, enfin, à rechercher dans l'originalité de la nature même de l'architecture européenne de sécurité et de défense. Les objectifs de ses maîtres d'œuvre furent d'édifier une structure unique en son genre, en l'occurrence un système combinant toutes les formes de sécurité et de défense : entre un pôle

[1] Nathalie Nougayrède, « La Russie constate sa perte d'influence avec amertume », *Le Monde*, 29 avril 2004.

[2] Anne de Tinguy, « La Russie : entre puissance et impuissance », *op. cit.*, p. 218.

civil et un pôle militaire, il existe ainsi une myriade de formes de sécurité autant assurée par des organisations civiles (OSCE, Conseil de l'Europe, UE), militaires (UE/PESD et OTAN), voire par toutes en même temps. Concomitamment à son édification, la notion même de sécurité a manifestement évolué. Aussi intimement imbriquée dans le concept de défense soit-elle, elle a intégré une vocation de plus en plus « sociable », profondément liée à l'identité, délaissant, en même temps, sa composante militaire. Et c'est justement, au nom de cette dimension sociale que nous estimons que les trois États baltes ont eu tendance à justifier leur démarche stratégique comme pour mieux camoufler leur véritable objectif que fut surtout celui d'obtenir des garanties de sécurité militaire auprès de l'Alliance atlantique. En ce sens, les pays Baltes seront parmi ceux au sein de l'Alliance à considérer que l'OTAN est d'abord une alliance militaire dont la raison d'être est d'apporter une assistance militaire en cas d'agression par le truchement de l'article 5, puis, de façon annexe, une organisation socialisante.

Si nous croyons ainsi que c'est la sécurité – se confondant ici quasiment avec l'intérêt, au sens réaliste du terme – qui a déterminé la démarche stratégique des États baltes, c'est parce que justement leur objectif fut celui de figer leur résurrection identitaire fondamentalement dans la dimension militaire de l'architecture européenne de sécurité et de défense, et en premier lieu l'OTAN, et cela même s'il y avait, de la part des Baltes, une attribution sociale de la réalité, autant celle de l'architecture européenne de sécurité et de défense que celle de la Russie. Il est certain que, pour les pays Baltes, l'évolution de la nature même de l'Alliance constitue le paramètre crucial de la construction de leur posture stratégique. Déjà, faisant contre mauvaise fortune bon cœur, ils avaient dû accepter la mue de la vocation stratégique de l'Alliance atlantique, à savoir la transformation de sa qualité et de sa raison d'être : le passage d'une alliance militaire construite pour parer une menace militaire venant de l'Est à une alliance dont la vocation est davantage d'assurer la paix dans le continent européen en socialisant ses membres. Ils ont dû admettre aussi le fait que les États-Unis et l'OTAN n'avaient plus le monopole de la défense et de la sécurité en Europe, l'UE, et son bras armé, la PESD, ayant vocation elle aussi à prétendre pouvoir développer une ambition stratégique. Néanmoins, c'est surtout l'évolution de l'Alliance atlantique, après le 11 septembre, qui les a davantage concernés, et cela de façon paradoxale. En effet, si les attentats du 11 septembre ont manifestement accéléré, et en tout cas, légitimé, l'élargissement de l'OTAN, en même temps, ils ont profondément remis en cause la façon dont les États-Unis

allaient désormais s'engager[1]. En effet, alors que les Européens invoquèrent l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord, par un jeu paradoxal de tendance unilatérale des États-Unis et d'appui multilatéral de leurs alliés, Washington décidait de lutter contre Al Qaida et le régime de Talibans, en se passant du concours de ses alliés européens. La stratégie de Washington fut analysée, par certains, comme une tendance unilatérale, signe avant-coureur du dépérissement de l'OTAN. D'autres, au contraire, soulignaient l'utilité de l'Alliance comme cadre de concertation politique entre les deux rives de l'Atlantique, dans un contexte, en outre, où l'organisation devait s'élargir à l'Est. Force est d'admettre que l'OTAN, telle qu'elle est actuellement ne correspond plus du tout à celle perçue par les pays Baltes au moment où ils décidaient d'y adhérer. Le Secrétaire d'État américain Colin Powell n'avait-il pas indiqué en décembre 2002 à propos de l'OTAN dans la période post-11 septembre que « *nous avons eu l'option commode de faire des choix à partir du "menu" qui nous était proposé* »[2]. L'Alliance atlantique devenait donc une sorte de « vivier », mêlant alliances politiques et réserves militaires, Washington faisant une sélection en fonction de ses besoins *ad hoc*. En tout cas, si les pays Baltes ont envoyé des troupes en Iraq, c'est plus pour « acheter » à l'OTAN de la sécurité par rapport à la Russie, et qu'importe si cet investissement devait profiter d'abord aux États-Unis et qu'importe aussi si les populations des trois États étaient profondément hostiles à l'alignement de leur pays sur Washington.

Nous avons vu, dans l'introduction, que les petits États ne voulaient pas hypothéquer au nom de leur petitesse leur influence et leur puissance et savaient bien que leur soutien à une ou plusieurs grandes puissances n'avait rien à voir avec le format de leur pays. Or, comme l'avaient démontré les opérations alliées au Kosovo en 1999, alors pilotées par Washington et ses alliés européens les plus puissants, la capacité d'influence des petits États était très relative, voire inexistante. Dans ces conditions, la notion de coalition ne répondait-elle pas mieux aux intérêts de ces mêmes petits États ? Si les pays Baltes ont rejoint la coalition *ad hoc* alors formée par Washington et Londres, ils fournissaient indéniablement de la légitimité aux États-Unis et certainement pas de la capacité opérationnelle. Si l'on reprend les théories de Bruno Tertrais sur les facteurs qui contribuent à la formation des alliances, on pourrait affirmer que si les États-Unis ont recherché absolument à faire participer à la coalition tous leurs alliés, aussi « petits » soient-ils, c'était effectivement dans une optique de

[1] Le journaliste français Jacques Amalric, de façon très appropriée, parle ainsi de la politique américaine de « purification » des alliances. Jacques Amalric, « Purifier les alliances », *Libération*, 17 septembre 2001

[2] Cité dans Laurent Zecchini, « À quoi sert l'OTAN ? », *Le Monde*, 20 mars 2002.

légitimité (« *les alliances peuvent épargner les coûts et multiplier les bénéfices au travers de la division des responsabilités* »), alors que de leurs côtés, les Baltes ont soutenu Washington pour avoir « *la protection fournie par un pays davantage puissant, en sa qualité d'allié* ». Le même auteur, par ailleurs, a mis aussi en évidence une confusion largement répandue depuis le 11 septembre 2001, celle qui a trait à l'évolution du concept d'allié ; « *La combinaison des attaques du 11 septembre et de la guerre en Iraq ont rendu le concept d'"alliance" davantage flou, tout comme une source potentielle de malentendu* »[1]. Être allié implique-t-il une dialectique de *moyen* (l'alignement mécanique sur les États-Unis que l'on soit d'accord ou pas sur le fait que la guerre en Iraq soit associée ou dissociée de la guerre contre le terrorisme) ou de *fin* (on soutient Washington dans le seul but de montrer aux Américains qu'ils ont eu raison de les inviter à l'OTAN), voire les deux ? En ce sens, les trois pays Baltes auraient-ils pu faire preuve de solidarité avec les États-Unis, sans pour autant s'aligner sur eux ? S'ils n'avaient pas participé à la coalition anglo-américaine en Iraq, auraient-ils pu alors se prévaloir du qualificatif d'« alliés » ? Étaient-ils libres de faire le choix imposé aux capitales européennes, selon l'expression de Jean-Yves Haine, entre la « *soumission tacite et la rébellion ouverte* »[2] ? Autant de questions à la réponse incertaine dans la mesure où, comme l'a bien démontré Bruno Tertrais, ce concept d'allié si galvaudé a fortement évolué et peut être défini de nombreuses façons. En fait, si les petits États trouvent apparemment davantage d'intérêts dans les coalitions que dans les alliances, ils peuvent perdre du coup le bénéfice de la qualité d'allié au sein de l'alliance, en l'occurrence la protection automatique fournie par l'allié le plus puissant. C'est probablement la raison pour laquelle les élites politiques des trois États baltes trouvent un intérêt certain à la confusion qui découle de la définition même d'allié.

La construction d'une Europe unie, et *a fortiori* politique, ne peut se faire qu'en étroite coopération avec les États-Unis. En fait, sur le plan des relations internationales, l'une des spécificités contemporaines de l'Europe repose sur la volonté de se présenter comme une « puissance civile » souhaitant rompre avec les pratiques traditionnelles d'imposition ou de coercition, avec toutefois des instruments politiques de prévention. Cette logique de puissance singulière (jusque là inconnue des pays Baltes car manifestement inapte à les défendre contre la Russie) s'inscrit d'abord dans une stratégie qui « *consiste à stabiliser le périphérie de l'Union, notamment les Balkans. Elle prend la forme d'opérations de maintien de la paix et de*

[1] Bruno Tertrais, « The Changing Nature of Military Alliances », *op. cit.*, p. 148.
[2] Jean-Yves Haine, *op. cit*., p. 267.

police plus que de gestion de crises. Elle s'inscrit dans le cadre d'une coopération avec l'ONU (…) *après les opérations militaires en Macédoine et au Congo, la relève de l'OTAN par l'Union européenne en Bosnie et au Kosovo poursuivra cette logique* »[1]. L'un des plus gros défis de la PESD, toutefois, reste celui de l'absence de garanties explicites de sécurité. D'après Gilles Andréani, « *L'absence dans les traités de toute expression de solidarité en matière de défense et de sécurité est une anomalie quand l'Union prétend développer une politique de sécurité et de défense* »[2]. Or, si les pays Baltes sont désormais membres de l'OTAN et adopteront probablement une attitude beaucoup plus flexible et conciliante avec la PESD, il reste qu'une clause de garantie en son sein est au mieux inutile et au pire dangereuse dans la mesure où il y aurait *de facto* une concurrence stérile entre les deux organisations. L'adhésion des trois États baltes à cette logique de puissance est d'autant plus incertaine que la PESD, du moins jusqu'ici, n'offre que très peu de missions « stratégiquement » séduisantes alors que ce n'est pas forcément le cas pour l'OTAN. Ainsi, excepté en ex-Yougoslavie, les armées des trois États n'avaient jamais fait de terrain ; beaucoup de responsables politiques et militaires baltes ont vu d'ailleurs dans la possibilité d'envoyer des troupes en Afghanistan et surtout en Iraq un excellent moyen pour accroître leur interopérabilité dans le cadre de l'OTAN.

Il est vrai qu'en matière de défense, les trois États devaient se concentrer surtout sur le court terme (la menace russe) en lieu et place de priorités sur le long terme. Il en a suivi mécaniquement une foi inébranlable dans l'Alliance atlantique. Quoi qu'il en soit, l'urgence commandait un atlantisme forcené. En fait, l'une des variantes fondamentales de l'orientation atlantiste ou européaniste des pays Baltes réside indéniablement dans la nature des relations entre la Russie, l'UE (et ses principaux pays membres) et les États-Unis. Il est certain que si quelques-uns des pays les plus puissants de l'UE (comme la France et l'Allemagne) allaient jusqu'à former un axe avec Moscou contre Washington, les trois États, victimes selon l'expression de Helmut Hubel du « *complexe de Rapallo* »[3], se rapprocheraient mécaniquement de Washington. La décennie 1990 a démontré que les relations Russie-OTAN

---

1 Maxime Lefebvre, « L'Europe, puissance par la défense », *op. cit.,* p. 50.

2 Gilles Andréani, « L'Europe de la défense : y a-t-il encore une ambition française ? », *Politique étrangère*, n°4, hiver 2002, p. 997.

3 Helmut Hubel, « The Baltic Sea Subregion after Dual Enlargement », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n°3, septembre 2004, p. 293. Le traité de Rapallo, fut signé le 16 avril 1922 par l'Allemagne et l'URSS en marge de la Conférence de Gênes. Ce traité permit aux deux signataires de rompre leur isolement après la Première Guerre mondiale et la révolution bolchevique. L'Allemagne et l'URSS, par ce traité, renonçaient aux réparations de guerre qu'elles se devaient l'une à l'autre et rétablissaient des relations diplomatiques et commerciales. Il mit aussi en place une collaboration militaire (avec notamment des camps d'entraînement allemands secrets en URSS).

ne pouvaient fonctionner sans une acceptation par les Occidentaux d'une certaine parité avec Moscou. Bien que rénovée, l'Alliance atlantique n'apparaît pas forcément comme la structure la plus efficace pour gérer les relations russo-européennes. L'UE, une fois la PESD pleinement opérationnelle, a vocation à offrir un partenariat davantage adapté à la Russie[1]. Toutefois, dans l'après-11 septembre, les pays Baltes voyaient avec un profond scepticisme le fait que les Européens s'accordent à reconnaître la Russie comme un partenaire majeur dans la lutte contre les « nouveaux » défis de sécurité, renforçant concomitamment leur incrédulité pour cette même PESD.

« *Celui qui aspire à une vie paisible s'est trompé en naissant au XX*ème *siècle* » écrivit un jour Léon Trotski[2]. D'après les trois États baltes, leur résurrection identitaire, désormais « figée » dans leur insertion intégrale dans l'Ouest – en filigrane l'OTAN – à l'aube du XXIème siècle, ne peut que déjouer la répétition de la tragique histoire qui fut la leur au siècle dernier. Géographiquement, culturellement, politiquement et même stratégiquement, les trois États baltes – du fait de leur nouvelle qualité de membre et de l'OTAN et de l'UE – appartiennent désormais intégralement à cet Ouest tant mythifié car synonyme de sécurité. Vues de Tallinn, Riga et Vilnius, l'UE, et même l'OTAN, et les « frontières naturelles » de l'Occident, coïncident désormais. Encore que leur zèle messianique qui consiste à pousser ce même Ouest le plus à l'Est possible complique de nouveau leurs questions de sécurité tant les élites politiques avaient mobilisé, dans leur discours, des références identitaires pour justifier leur incorporation dans l'architecture européenne de sécurité et de défense et cela afin de désécuritiser la menace russe. Attribuer une identité est une chose, mais la voir se confirmer dans la pratique en est manifestement une autre. La question est désormais de savoir quels types d'arguments l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie comptent mettre en avant pour justifier l'intégration de leur Est à l'Ouest.

---

1 Bernard de Bressy, « Défense européenne : et la Russie ? », *Défense nationale*, janvier 1999, p. 30.

2 Cité par Thérèse Delpech, *L'ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI*ème *siècle*, Paris, Grasset, p. 65.

SOURCES

1. **Bibliographie**
   - I) Ouvrages et articles généraux
   - II) États baltes
   - III) Kaliningrad
   - IV) Russie métropolitaine
   - V) Mer Baltique et Europe septentrionale
   - VI) L'architecture de sécurité et de défense en Europe
2. **Colloques et ateliers**
3. **Principaux entretiens**

1. BIBLIOGRAPHIE

I) Ouvrages et articles généraux

Ouvrages

- ADLER Emanuel/BARNETT Michael (dir.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 462 pages.
- ANDERSON Benedict, *L'Imaginaire national* : *Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 2002, 212 pages.
- ARON Raymond, *Paix et Guerres entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962-1984, 8ème éd., 794 pages.
- BAECHLER Jean, *Qu'est ce qu'une idéologie ?,* Paris, Gallimard, 1976, 405 pages.
- BAECHLER Jean, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 1985, 730 pages.
- BAUWENS Werner/CLESSE Armand/KNUDSEN Olav (dir.), *Small States and the Security Challenge in the new Europe*, Luxembourg, Brassey's Atlantic Commentaries n°8, 1996, 247 pages.
- BERG Eiki/HOUTUM Henk van (dir.), *Routing Borders between Territories, Discourses and Practices*, Ashgate, 2003, 299 pages.
- BOULDING Kenneth, *The Image. Knowledge in Life and Society*, Michigan, The University of Michigan Press, 1956, 184 pages.
- BRAILLARD Philippe/DJALILI Mohammad-Reza, *Les relations internationales*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ? (n°2456), 7ème éd., 2004, 128 pages.
- BRAUD Philippe, *L'émotion en politique*, Paris, Presses de sciences po, 1996, 257 pages.
- BRZEZINSKI Zbigniew, *Le grand échiquier*, Paris, Bayard éditions, 1997, 293 pages.
- BUZAN Barry, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Pearson, Longman, 2ème éd., 1991, 393 pages.
- BUZAN Barry/WÆVER Ole/WILDE Jaap (de), *Security* : *A New Framework for Analysis,* Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, 237 pages.
- BUZAN Barry/WÆVER Ole, *Regions and Powers. The Structure of International Security,* Cambridge University press, 2003, 596 pages.
- CARTON Alain, *Les neutres, la neutralité et l'Europe*, Paris, FEDN, 1991, 186 pages.
- CHALIAND Gérard (dir.), *Anthologie mondiale de la stratégie*, Paris, Robert Laffont, 1990, 1523 pages.
- CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de sciences po, 2002, 437 pages.
- COLAS Dominique (dir.), *L'Europe post-communiste*, Paris, PUF, 2002, 693 pages.

- COUTAU-BÉGARIE Hervé (dir.), *L'évolution de la pensée navale III*, Paris, CAPC/FEDN, 1993, 231 pages.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé (dir.), *L'évolution de la pensée navale V. La pensée géopolitique navale,* Paris, Economica, ISC, 1995, 249 pages.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Le désarmement naval*, Paris, Economica, ISC, Bibliothèque stratégique, 1995, 351 pages.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, ISC, Bibliothèque stratégique, 1999, 998 pages.
- COWENS KARP Regina, *Central and Eastern Europe. The Challenge of Transition*, Stockholm, SIPRI, 1993, 322 pages.
- DAHL Ann-Sofie/HILLMER Norman (dir.), *Activism and (non)alignment*, Stockholm, Utrikespolitiska Institutet, Conference papers 31, 2002, 154 pages.
- DAVID Charles-Philippe, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, 524 pages.
- DAVID Charles-Philippe/ROCHE Jean-Jacques, *Théories de la sécurité*, Paris, Montchrestien, 2002, 160 pages.
- DAVID Dominique, *Sécurité : l'après-New York*, Paris, Presses de Sciences po, collection La bibliothèque du citoyen, 2002, 131 pages.
- DAWISHA Karen/PARROTT Bruce (dir.), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, 389 pages
- DEAN BURNS Richard (dir.), *Encyclopaedia of Arms control and Disarmament,* vol. I, New York, Charles Scribner's Sons, 1993, 535 pages.
- DELPECH Thérèse, *L'ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI*^{ème} *siècle*, Paris, Grasset, 2005, 366 pages.
- DEUTSCH Karl *et alii*., *Political Community and the North Atlantic Area* : *International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1957, 228 pages.
- DUMORTIER Brigitte (dir.), *L'Europe médiane en mutation*, Paris, Editions du temps, 1998, 224 pages.
- ÉLIAS Norbert, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, 301 pages.
- FALKENRATH Richard, *Shaping Europe's Military Order. The Origins and Consequences of the CFE Treaty,* Cambridge, MIT Press, CSIA, 1995, 299 pages.
- FERRÉOL Gilles (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Armand Colin, 1991, p. 253.
- FINLAY David/HOLSTI Ole/FAGEN Richard, *Enemies in Politics*, Chicago, Rand Mc Nally & Company, 1967, 257 pages.
- GAMBLES Ian (dir.), *Une paix durable en Europe centrale* ?, Paris, Cahiers de Chaillot n°20, Institut d'Études de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, 1996 (http://www.iss-eu.org/chaillot/chai20f.html– dernière consultation 5 octobre 2003).
- GIBLIN Béatrice/LACOSTE Yves (dir*.), Géohistoire de l'Europe médiane*, Paris, Éditions La Découverte, 1998, 226 pages.
- HEISBOURG François (dir.), *Hyperterrorisme, la nouvelle guerre*, Paris, éd. Odile Jacob, 2001, 270 pages.
- HENDERSON Karen (dir.), *Back to Europe* : *Central and Eastern Europe and the European Union*, Londres, UCL Press, 307 pages.
- HEY Jeanne (dir.), *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003, 230 pages.
- HOSOMO Gunji, *International Disarmament*, Société d'imprimerie d'Ambilly-Annemas, 1926, pp. 46-48.
- HUNTINGTON Samuel, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1996, 402 pages.

- HUNTZINGER Jacques, *Introduction aux relations internationales,* Paris, Seuil, 1987, Inédit Politique, 358 pages.
- JERVIS Robert, *The Logic of Images in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1970, 281 pages.
- JERVIS Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976, 445 pages.
- JERVIS Robert/NED LEBOW Richard/GROSS STEIN Janice, *Psychology and Deterrenc*e, Baltimore/Londres, The Johns Hopkins University Press, 1985, 270 pages.
- JOÓ Rudolf, *Le contrôle démocratique des forces armées*, Paris, Cahiers de Chaillot n°26, Institut d'Études de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, février 1996, 63 pages.
- KARSH Efraim, *Neutrality and Small States,* Routledge, New York/Londres, 1988, 225 pages.
- KATZENSTEIN Peter (dir.), *The Culture of National Security*, New York, Columbia University Press, 1996, 562 pages.
- KUBICEK J. Paul (dir.), *The European Union and Democratization*, Londres/New York, Routlege, 2003, 219 pages.
- LACOSTE Yves (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1993, 1679 pages.
- LARSON V. Eri/EATON Derek/ELRICK Paul/KARASIK Theodore/KLEIN Robert *Assuring Access in Key Strategic Regions. Toward a Long-Term Strategy*, Santa Monica, Rand Corporation, 2004, 187 pages.
- LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), *Entre union et nations. L'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences po, 1998, 295 pages.
- LIPSCHUTZ Ronnie (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, 233 pages.
- MALMBORG (af) Mikael/STRÅTH Bo, *The Meaning of Europe*, Oxford/New York, Berg, 2002, 326 pages.
- MARSHALL-CORNWALL J. H., *Geographic Disarmament. A Study of Regional Demilitarization*, Londres, Oxford University Press, 1935, 207 pages.
- MATHIESEN Trygve, *The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers*, Oslo, Universitetsforlaget, 1971, 288 pages.
- MERLE Marcel, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 3ème éd., 1982, 527 pages.
- MONTBRIAL (de) Thierry/KLEIN Jean (dir.), *Dictionnaire de Stratégie*, Paris, P.U.F, 2000, 604 pages.
- MOREAU DÉFARGES Philippe, *La politique internationale*, Paris, Hachette, 1990, 380 pages.
- MORGENTHAU Hans, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Knopf, 1973, 5ème éd., 419 pages.
- MOURITZEN Hans/WIVEL Anders (dir.), *The Geo-Politics of Euro-Atlantic Integration. Europe and the nation state*, Londres/New York, Routlege, 2005, 269 pages.
- MUCCHIELLI Alex, *Les identités*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, (n°2288), 6ème éd., 2003, 127 pages.
- NEUMANN Iver, *Uses of the Other. "The East" in European Identity Formation*, Minneapolis, Minneapolis University Press, 1998, 281 pages.
- NEVAKIVI Jukka (dir.), *La Neutralité dans l'histoire, Neutrality in History*, Helsinki, Commission d'Histoire des Relations internationales, 1992, 335 pages.
- NYE Joseph, *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent*, Nancy, PUN, 1992, 266 pages.
- POITOU Jean-Pierre, *La dissonance cognitive*, Paris, Armand Colin, 1974, 126 pages.

- POTTER William/SOKOV Nikolaï, *Practical Measures to Reduce the Risks Presented by Non-Strategic Nuclear Weapons,* background paper n°8, Commission sur les ADM (www.wmdcommission.org/files/No8.pdf – dernière consultation 16 décembre 2005).
- POURTAUD Danièle, *Les instituts d'études et de recherche en matière de sécurité et de défense – Deuxième partie : la situation dans les pays associés partenaires,* Assemblée de l'UEO, Assemblée intérimaire de sécurité et de défense, Document A/1723, 7 décembre 2000, 17 pages.
- RAMEL Frédéric, *Recherche ennemi désespérément. Origines, essor et apport des approches perceptuelles en relations internationales*, Montréal, Les Cahiers Raoul Dandurand, n°4, janvier 2001, 60 pages.
- RENAN Ernest, *Qu'est ce qu'une nation ? et autres essais politiques*, (1882 réédité), Paris, Press Pocket, 1992, 316 pages.
- RICŒUR Paul, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Paris, Éditions du Seuil, 2000, 689 pages.
- ROSENAU James (dir.), *International Politics and Foreign Policy*, New York, Free Press, 1969, 740 pages.
- ROSOUX Valérie-Barbara, *Les usages de la mémoire dans les relations internationales. Le recours au passé dans la politique étrangère de la France à l'égard de l'Allemagne et de l'Algérie, de 1962 à nos jours*, Bruxelles, Bruylant, Organisation internationale et relations internationales, 2001, 403 pages.
- ROTHSTEIN Robert, *Alliances and Small Powers*, New York/Londres, Columbia University Press, 1966, 331 pages.
- RUPNIK Jacques (dir.), *Les Européens face à l'élargissement. Perceptions, acteurs, enjeux*, Paris, Presses de sciences po, 2004, 328 pages.
- SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles**,** Bruylant, 2001, 1240 pages.
- SCHMITT Bukard (dir.), *Nucléaire : le retour d'un grand débat*, Paris, Cahiers de Chaillot n°48, Institut d'Étude de Sécurité, juillet 2001, 186 pages.
- SEARLE John, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1998, 303 pages.
- SHARP M.O. Jane, *Striving for Military Stability in Europe. Negotiation, implementation and adaptation of the CFE Treaty,* Londres/New York, Routledge, 2006, 291 pages.
- SMITH Anthony, *National Identity*, University of Nevada Press, 1993, 226 pages.
- SMOUTS Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de sciences po, 1999, 410 pages.
- SUR Serge (dir.) *Vérification du désarmement ou de la limitation des armements* : *instruments, négociations, propositions*, Genève, UNIDIR, 1994, 246 pages.
- SUR Serge, *Relations internationales*, Paris, Montchrétien, Domat politique, 1995, 587 pages.
- THIESSE Anne-Marie, *La création des identités nationales*, Paris, seuil, 2001, 307 pages.
- WÆVER Ole, *Security, the Speech Act. Analysing the Politics of a Word*, Copenhague, COPRI, Working Papers n°19, 1989, 31 pages.
- WALT Stephen, *The Origins of Alliances*, New York, Cornell University Press, 1987, 321 pages.
- WALTZ Kenneth, *Theory of International Politics*, New York, Mc Graw Hill, 1979, 261 pages.
- WELDES Jutta/LAFFEY Mark/GUSTERSON Hugh/DUVALL Raymond (dir.), *Cultures of Insecurity. States, Communities, and the Production of Danger,* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999, 352 pages.
- WENDT Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 6ème éd., 2003, 429 pages.

- ZORGBIBE Charles, *Les alliances dans le système mondial*, Paris, PUF, collection Perspectives internationales, 1983, 259 pages.

Revues

- ADLER Emanuel, « Imagined (Security) Communities : Cognitive Regions in International Relations », *Millennium*, vol. 26, n°2, 1997, pp. 249-277.
- AMSTRUP Niels, « The Perennial Problem of Small States : A Survey of Research Efforts », *Cooperation and Conflict*, vol. 11, n°3, 1976, pp. 163-182.
- ARFI Badredine, « Ethnic Fear : The Social Construction of Insecurity », *Security Studies*, vol. 8, n°1, automne 1998, pp. 151-203.
- BAILES J.K. Alyson, « Les organisations subrégionales, Cendrillons de la sécurité européenne », *Revue de l'OTAN*, vol. 45, n°2, mars 1997, pp. 27-31.
- BALZACQ Thierry, « Qu'est ce que la sécurité nationale ? », *La revue internationale et stratégique*, n°52, hiver 2003-2004, pp. 33-50.
- BLANC-NOËL Nathalie/CHILLAUD Matthieu, « Les instituts de recherche dans les pays nordiques. Le paradoxe de la démesure », *Annuaire français de relations internationales 2004*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 700-721.
- BLOC-LAINÉ Amaya, « Le binôme sécurité-défense dans l'Europe de l'après-guerre froide », *Défense nationale*, juillet 1996, pp. 17-26.
- BOESE Wade, « Open Skies Treaty Enters in Force », *Arms Control Today*, janvier/février 2002. (http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/openskiesjanfeb02.asp – dernière consultation 3 mai 2003).
- BUZAN Barry, « Rethinking Security after the Cold War », *Cooperation and Conflict,* vol. 32, n°1, mars 1997, pp. 5-28.
- COLARD Daniel, « Le concept de "sécurité" dans l'après-Guerre Froide », *Arès*, vol. 18, n°42, mars 1999, pp. 67-75.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, « Arctique : la guerre des glaces », *Défense nationale*, mai 1989, pp. 39-52.
- CROSNIER Marie-Agnès, « URSS : quinze républiques en route vers l'économie de marché », *Le courrier des pays de l'Est*, n°361, juillet-août 1991, pp. 7-16.
- DUMOULIN André, « La gestion des crises infra-institutionnelles. La montée en puissance des directoires et des coopérations croisées », *La revue internationale et stratégique*, n°37, printemps 2000, pp. 21-30.
- ECKHARDT William, « Making and Breaking Enemy Images », *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 22, n°1, 1991, pp. 87-95.
- ERICH Rafael, « La question des zones démilitarisées », *Recueil de cours de l'Académie de droit international*, 1929, Tome 29 de la collection, pp. 589-668.
- GHÉBALI Victor-Yves, « La question des minorités nationales à la lumière du Pacte de stabilité en Europe », *Le Trimestre du Monde*, 4ème trimestre 1994, pp. 107-136.
- GHÉBALI Victor-Yves, « La sécurité européenne : état général des lieux depuis la fin de la guerre froide », *Relations internationales*, n°125, hiver 2006, pp. 17-29.
- GUILHAUDIS Jean-François, « Désarmement et territoire », *Cultures et conflits*, n°21/22, 1996, pp. 267-288.
- HOLSTI Ole, « The Belief System and National Images : A case Study », *Journal of Conflict Resolution,* vol. 6, n°3, septembre 1962, pp. 244-252
- HURRELL Andrew, « Explaining the resurgence of regionalism in world politics », *Review of International Studies,* vol. 21, n°3, 1995, pp. 331-358.

- JERVIS Robert, « Cooperation Under the Security Dilemma », *World Politics*, vol. 30, n°2, janvier 1978, pp. 167-214.
- KLOTZ Audie/LYNCH Cecelia, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, n°2, hiver 1999, pp. 51-62.
- KRAUSE Keith, « Approche critique et constructiviste des études de sécurité », *Annuaire français de relations internationales 2003*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 600-612.
- LINDEMANN Thomas, « Les images dans la politique internationale : l'image de l'autre », *Stratégique*, n°72, 1998, pp. 139-154.
- LINDEMANN Thomas, « Identités démocratiques et choix stratégique », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°5, octobre 2004, pp. 829-848.
- MCLEOD Alex/MASSON Isabelle/MORIN David, « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », *Études internationales*, vol. 35, n°1, mars 2004, pp. 7-24.
- MCLEOD Alex, « Les études de sécurité : du constructivisme dominant aux constructivisme critique », *Cultures & Conflits*, Dossier spécial *Approches critiques de la sécurité. Une perspective canadienne*, n°54, 2004, pp. 13-51.
- MACKINDER Halford, *Le pivot géographique de l'histoire*, présenté à la société royale de géographie le 25 janvier 1904. Reproduit dans *Stratégique*, n°55, 3/92, pp. 11-29.
- MARTIN Denis-Constant, « Des identités en politique », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°4, août 1992, pp. 582-593.
- MOZAFFARI Mehdi, « France – Scandinavie : perceptions et relations », *Annuaire français de relations internationales 2000*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 325-332.
- MUNGIU-PIPPIDI Alina, « Confiner l'Europe, un jeu infini », *Pouvoirs*, n°106, 2003, pp. 131-147.
- NEUMANN Iver, « Self and Other in International Relations », *European Journal of International Relations*, vol. 2, n°2, 1996, pp. 139-174.
- OFFE Claus, « Vers le capitalisme par la construction démocratique ?: la théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l'Est », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°6, décembre 1992, pp. 923-942.
- RAMEL Frédéric, « Images de l'ennemi et limites de l'IEDS dans l'après-guerre froide : l'émergence incertaine d'une fédération européenne », *Arès*, n°44, vol. 18, février 2000, pp. 23-46.
- RAMEL Frédéric, « Représentations, images et politique étrangère : anciens débats, nouveaux outils », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°3, 2000, pp. 531-538.
- REITER Dan, « Why NATO Enlargement Does not Spread Democracy ? », *International Security,* vol. 25, n°4, printemps 2001, pp. 41-67.
- RIEDEL Sabine, « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement », *Politique étrangère*, n°3, automne 2002, pp. 647-663.
- ROSOUX Valérie-Barbara, « Poids et usages du passé dans les relations franco-algériennes » *Annuaire français des relations internationales 2001*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 451-465.
- ROSOUX Valérie-Barbara, « Pièges et ressources de la mémoire dans les relations internationales », *La revue internationale et stratégique,* n°46, été 2002, pp 43-50.
- ROY Martin/DAVID Charles-Philippe/RACICOT Jean-Philippe, « Discours multilatéraliste, leadership réaliste. L'évolution de la conduite institutionnelle de sécurité des États-Unis sous l'administration Clinton », *Études internationales*, vol. 30, n°2, 1999, pp. 233-256.
- RUPNIK Jacques, « Eastern Europe : the International Context », *Journal of Democracy,* vol. 11, n°2, 2000, pp. 115-129.
- RUPNIK Jacques, « De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe », *Pouvoirs*, n°106, pp. 41-56.

- SAMARY Catherine, « Des privatisations forcées à la démocratie imposée : quels critères d'adhésion à l'Union européenne ? », *La revue internationale et stratégique*, n°47, automne 2002, pp. 29-36.
- SARTORI Giovanni, « Politics, Ideology, and Belief Systems », *The American Political Science Review*, vol. 63, n°2, juin 1969, pp. 398-411
- SCHNEIDER Catherine/TUCNY Edwige, « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'Études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, septembre 2002, pp. 11-44.
- SNYDER Glenn, « The Security Dilemma in Alliance Politics », *World Politics*, vol. 36, juillet 1984, n°4, pp. 461-495.
- SUR Serge, « La puissance : définition et caractères », *Le Trimestre du Monde*, 3ème trimestre 1995, pp. 23-37.
- TAGGART Paul/SZCZERBIAK Aleks, « Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe », *European Journal of Polical Research*, vol. 43, 2004, pp. 1-27.
- TERTRAIS Bruno, « The Changing Nature of Military Alliances », *The Washington Quarterly*, vol. 27, n°2, printemps 2004, pp. 135-150.
- TORRELLI Maurice, « La neutralité en question », *Revue générale de droit international public*, Tome 96/1992/1, pp. 7-43.
- WÆVER Ole, « European Security Identities », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n°1, mars 1996, pp. 104-132.
- WELDES Jutta, « Constructing National Interests », *European Journal of International Relations,* vol. 2, n° 3, septembre1996, pp. 275-318.
- WENDT Alexander, « Anarchy is what states make of it ? », *International Organization*, n°46, 1992, pp.396-421.
- WIVEL Anders, « The Security Challenge of Small EU Member States : Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n°2, 2005, pp. 393-412.

II) États baltes

Ouvrages et documents

- ARNSWALD Sven/JOPP Mathias, *The Implications of Baltic States' Membership*, Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°14, 2002, 124 pages.
- ARTÉUS Gunnar/LEJIŅŠ Atis (dir.), *Baltic Security. Looking towards the 21st century*, Riga, Latvian Institute of International Affairs & Försvarshögskolan, 1997, 225 pages.
- AUSTIN Daniel, *NATO Expansion and the Baltic States*, Conflict Studies Research Centre, Sandhurst, 1999. (http://www.pims.org/Events/Projects/CSRC/g70-dfca-compl.htm – dernière consultation 19 novembre 2004).
- AVENEL Jean-David/GIUDICELLI Pierre, *L'indépendance des pays de la Baltique (1918-1920)*, Paris, Economica, 2004, 191 pages.
- BAYOU Céline (dir.), *Itinéraires baltes. Estonie, Lettonie, Lituanie*, Paris, 2005, 101 pages.
- BERGMAN Annika, *Baltbat – The Emergence of a Common Defence Dimension to Nordic Co-operation*, Copenhague, COPRI, Working Papers 22.2000, 27 pages.
- BERTRICAU A. (dir.), *L'Estonie. Identité et indépendance*, Paris, L'Harmattan, 2001, 364 pages.
- BILINSKY Yarovlav, *Endgame in NATO's Enlargement. The Baltic States and Ukraine*, Londres, Praeger Publishers, 1999, 148 pages.

- BLANK Stephen, *NATO Enlargement and the Baltic States : What can the Great Powers do* ?, Strategic Studies Institute, 1997, 69 pages.
- BOLVING Klaus, *Baltic CFE Membership*, Copenhague, DUPI, 2001, 154 pages.
- CHAMBON (de) Henry, *La tragédie des nations baltiques*, éditions de la revue parlementaire, Paris, 1946, 226 pages.
- CLEMENS Walter, *The Baltic Transformed. Complexity Theory and European Security*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2001, 281 pages.
- DORODNOVA Jekaterina, *Challenging Ethnic Democracy. Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993-200*3, Hambourg, Centre for OSCE Research, 2003 (CORE Working Paper 10).
- EVISALU Aare, *The Estonian Border Guard*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, n°4, mars 2002, 25 pages.
- FELDMAN Merje, *Does the EU offer Security ? European Integration in the Estonian Identity Discourse*, Copenhague, COPRI, Working Papers 34.2000, 41 pages.
- FELDMANIS Inesis/STRANGA Aivars, *The Destiny of the Baltic Entente 1934-1940*, Riga, Latvian Institute of International Affairs, 1994, 105 pages.
- GROBEL Olaf/LEJIŅŠ Atis (dir.), *The Baltic Dimension of European Integration*, Riga, Latvian Institue of International Affairs, Institute for East West Studies, Royal Danish Embassy, 1996, 110 pages.
- HAAB Mare, *Baltic States' Potentials and Vulnerabilities. Mutual Competition and Cooperation*, Copenhague, Working Paper, n°1, 1997, DUPI, 25 pages.
- HAM (van) Peter (dir.), *Les États baltes : sécurité et défense après l'indépendance*, Paris, Cahiers de Chaillot, n°19, Institut d'Études de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, juin 1995, 87 pages.
- HANSEN Birthe/HEURLIN Bertel, *The Baltic States in World Politics,* Surrey, Curzon Press, 1998, 164 pages.
- HEINEMANN-GRÜDER Andreas, *Small States Big Worries. Choice and Purpose in the Security Policies of the Baltic States*, Bonn, Brief 21, Bonn International Center for Conversion, 2002, 53 pages.
- HIDEN John/LANE Thomas (dir.), *The Baltic and the Outbreak of the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 177 pages.
- HONKANEN Karoliina/RIES Tomas (dir.), *Baltic Security, NATO and the EU*, Helsinki, Atlantic Council of Finland, Occasional papers, n°1, 2001, 108 pages.
- JACOB Antoine, *Les pays Baltes. Indépendance et intégrations,* Paris, Alvik éditions, 2004, 335 pages.
- JOENNIMI Pertti/VARES Peeter (dir.) *New Actors on the International Arena. The Foreign policies of the Baltic Countries*, Tampere, TAPRI, Research report n°50, 1993, 130 pages.
- JOENNIMI Pertti/PRIKULIS Juris (dir.), *The Foreign policies of the Baltic Countries* : *Basic Issues*, Tampere, TAPRI, Research report n°56, 1994, 48 pages.
- JOPP Mathias/ARNSWALD Sven, *The European Union and the Baltic States. Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region*, Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°2, 1998, 124 pages
- JUNDZIS Talavs, *Baltic States : Cooperation on Security and Integration into the European Security System*, Riga, Lettonie, 1996, (http://www.nato.int/acad/fellow/94-96/jundzis/index.htm- dernière consultation 13 mai 2002).
- KASEKAMP Andres/SÆTER Martin, *Estonian membership in the EU. Security and Foreign Aspects*, Oslo, NUPI, 2003, 54 pages.
- KASEKAMP Andres (dir.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2003*, Tallinn, The Estonian Foreign Policy Institute, 2003, 205 pages.

- KASEKAMP Andres (dir.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2004*, Tallinn, The Estonian Foreign Policy Institute, 2004, 172 pages.
- KASEKAMP Andres (dir.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2005*, Tallinn, The Estonian Foreign Policy Institute, 2005, 176 pages.
- KASEKAMP Andres (dir.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2005*, Tallinn, The Estonian Foreign Policy Institute, 2006, 167 pages.
- KASLAS Bronis, *La Lithuanie et la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1981, 347 pages.
- KAUFMAN Stuart, *NATO, Russia, and the Baltic States,* PONARS Policy Memo N°216, Prepared for the PONARS Policy Conference, Washington, DC, 25 janvier 2002 (http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0216.pdf – dernière consultation 22 mars 2004).
- KAZLAUSKAS Bronius, *L'entente baltique*, Librairie du recueil Sirey, 1939, 327 pages.
- KIVIMÄKI Jouko/HAARIO Seppo, *Viro-projekti 1996-2003, Raportti Suomenpuolustusvoimien johtaman projektin toiminnasta Viron maanpuolustuksen kehittämiseksi*, Helsinki, Pääesikunta kansainvälinen osasto, 2004.
- KLÖCKER Georg (dir.), *Ten Years After the Baltic States re-entered the International Stage*, Baden-Baden, Schriften des Zentrum für Europäische Integrationforschung, Center for European Integration Studies, 2001, 256 pages.
- KÜNG Andres, *Sverige och Estland. Äntligen goda grannar ?*, Akademiforlaget, Göteborg, 1991, 188 pages.
- LACHOWSKY Zdzislaw, *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO*, Stockholm, SIPRI, Policy paper n°1, décembre 2002, 52 pages.
- LANE Thomas, *Lithuania stepping westward*, Londres/New York, Routledge, 2001, 246 pages.
- LAURISTIN Marju/VIHALEMM Peeter/ROSENGREN Erik/WEIBULL Lennart (dir.), *Return to the Western World. Cultural and Political Perspectives on the Estonian post-communist Transition*, Tartu, Tartu University Press, 1997, 387 pages.
- LEJIŅŠ Atis/BLEIERE Daina (dir.), *The Baltic States search for Security*, Riga, LIIA, 1996, 223 pages.
- LEJIŅŠ Atis/OZOLINA Zaneta (dir.), *Small States in a Turbulent Environment : the Baltic Perspective*, Riga, Latvian Institute of International Affairs, 1997, 244 pages.
- LEJIŅŠ Atis (dir.), *Baltic Security Prospects at the Turn of the 21st Century*, Helsinki, Kikimora Publications, Aleksandri Institute, 2003, 149 pages.
- LIEVEN Anatol, *The Baltic Revolution. Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*, New Haven/Londres, Yale University Press, 2nde édition, 1994, 454 pages.
- LOMBARDI Ben, *Russian Troop Withdrawal from the Baltic Region,* Ottawa, Department of National Defence Canada, avril 1994, 41 pages.
- LOPATA Raimundas/NOVAGROCKIENÉ Jūrate/VITKUS Gediminas (dir.), *Lithuanian Annual Strategic Review*, Vilnius, Strategic Research Center of the General Jonas Žeimatis, Lithuanian Military Academy and the Institute of International Relations and Political Science of the University of Vilnius, 2003, 319 pages.
- LOROT Pascal, *Le réveil balte*, Paris, Hachette, 1991, 178 pages.
- MÄNNIK Erik, *Estonian Defence. Ten Years of Independence*, Oslo, Institutt for Forsvarstudier, IFS Info 1/02, 29 pages.
- MATHIAS Emmanuel, *Dix ans d'indépendance balte. D'une union à l'autre ?*, Paris, Les Études du CERI, n°76, mai 2001, 35 pages.
- MEDIJAINEN Eero/MADE Vahur (dir.), *Estonian Foreign Policy at the Cross-Roads*, Helsinki, Kikimora Publications, Aleksandri Institute, 2002, 166 pages.

- MEUVRET Jean, *Histoire des pays baltiques*, Paris, collection Armand Colin, 1934, 197 pages.
- MISIUMAS Romuald/TAAGEPERA Rein, *The Baltic States. Years of Dependence 1940-1990*, Hurst & Company, 2ème éd., 1993, 400 pages.
- MONTFORT (de) Henri, *Les nouveaux États de la Baltique*, Paris, Pedone, 1933, 320 pages.
- MOSHES Arkady, *Overcoming Unfriendly Stability. Russian-Latvian Relations at the End of the 1990's*, Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°4, 1999, 96 pages.
- NIES Susanne, *Les États baltes, une longue dissidence*, Paris, Armand Colin, 2004, 210 pages.
- NORDBERG Erkki, *The Baltic Republics. A Strategic Survey*, Helsinki, Finnish Defence Studies, n°6, 1994, 69 pages.
- OLDBERG Ingmar, *Reluctant Rapprochement Russia and the Baltic States in the Context of NATO and EU Enlargements*, Stockholm, FOI, février 2003, 82 pages.
- ORCIER Pascal, *La Lettonie en Europe*, Riga, Zvaigzne ABC, 2005, 219 pages.
- OZOLINA Zaneta, *The Impact of the European Union on Baltic Co-operation*, Copenhague, COPRI, Working Papers n°3/1999, 20 pages.
- PABRIKS Artis/PURS Aldis, *Latvia. The challenges of change*, Londres/New York, Routledge, 2001, 169 pages.
- PAULAUSKAS Kestutis, *The Baltics: from nation states to member states*, Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, Occasional Paper n°62, février 2006, 42 pages.
- PETTAI Vello/ZIELONKA Jan (dir.), *The road to the European Union, vol. 2, Estonia, Latvia and Lithuania,* Manchester/New York, Manchester University Press, 2002, 293 pages.
- PETTAI Vello, *Understanding Politics in Estonia : The limits of tutelary transition*, Copenhague, DEMSTAR Research Report N°25, avril 2005, 42 pages.
- PETTAI Vello/EHIN Piret (dir.), *Deciding on Europe. The EU Referendum in Estonia,* Tartu, Tartu University Press, 2005, 147 pages.
- PLASSERAUD Yves, *Les États baltes*, Paris, Montchrétien collection clé politique, 2ème éd., 1996, 160 pages.
- PLASSERAUD Yves, *Les États baltiques. Des sociétés gigognes*, Crozon, éditions Armeline, 2003, 433 pages.
- PUSTA Kaarel Robert, *Vers l'Union baltique*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1927, 23 pages.
- RAIK Kristi, *What kind of Democracy, Whose Integration* ? *Construction of democracy and integration into the EU of Estonia*, Helsinki, Upi Working Papers, n°22 (2000), 40 pages.
- SAPRONAS Robertas, *Some Aspects of Defence Sector Development in Lithuania*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, n°16, avril 2002, 21 pages.
- SMITH David *Estonia, independence and European integration*, Londres/New York, Routledge, 2002, 196 pages.
- SMITH David (dir.), *The Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania*, Londres/New York, Routledge, 2002, 246 pages.
- SMITH Graham (dir.), *The Baltic States. The National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania*, Londres, Mc Millan Press, 1997, 214 pages.
- SMITH Keith, *Baltic-Russian Relations : Implications for European Security*, Washington, CSIS, février 2000, 60 pages. (http://www.csis.org/europe/BalticRussian.pdf – dernière consultation 5 décembre 2003).
- SOBOLEVICIUS Élias, *Les États baltes et la Russie soviétique*, Paris, Thèse pour le doctorat de droit, PUF, 1930, 266 pages.

- SOKOV Nikolai, *Russian Policy Towards the Baltics : What the West Can Expect and What it Could Do* ?, Occasional paper, the Atlantic Council of the United States, juillet 1999, 43 pages.
- SPEKKE Arnolds, *La Lettonie et le problème baltique. Esquisse d'histoire récente*, Paris, 1953, 92 pages.
- STERN Erik/NOHRSTEDT Daniel (dir.), *Crisis Management in the Republic of Estonia. Case Studies and Comparative Perspectives*, Stockholm, CRISMART, vol. 3, 2001, 255 pages.
- TAAGEPERA Rein, *Estonia*. *Return to Independence*, Boulder Westview Press, 1993, 268 pages.
- TRAPANS Janis Arveds, *Criteria for Success or Failure in Security Sector Reform : the Case of Latvia,* Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, n°17, avril 2002, 17 pages.
- TRENIN Dmitri, *A Baltic Chance : The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Great Europe,* Moscou, Carnegie Endowment for International Peace, 1997, 54 pages.
- URBELIS Vaitotas, *Democratisation and Integration : DCAF in the Baltic States*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, n°54, août 2002, 17 pages.
- VARDYS Stanley/SEDAITIS Judith, *Lithuania : The Rebel Nation,* Oxford, Westview Press, 1997, 242 pages
- VILLECOURT (de) Louis, *L'Estonie*, Paris, les éditions reider, 1932, 123 pages.
- VITOLS Hugo, *La mer Baltique et les États baltes*, Paris, Domat-Montchrestien, 1935, 352 pages.
- VETIK Raivo (dir.), *Euroopa Liit ja Eesti avalik arvamus*, Tartu, Tartu ülikooli kirjastus, 2001, 110 pages.

- Assemblée interparlementaire de sécurité et de défense, *La sécurité et la défense en Estonie, en Lettonie et en Lituanie*, Document A/1861 2 juin 2004, (http://www.assemblee-ueo.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1861.html – dernière consultation 21 août 2004).
- Collectif, *Lithuania's Security and Foreign Policy Strategy*, CSIS Eastern Europe Project Institute of International Relations and Political Science, Vilnius, juin 2002, 102 pages.

- *Rapport sur la demande d'adhésion de la République de Lituanie au Conseil de l'Europe*, Document 6787, 2 mars 1993, (http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/FOPI168.HTM - dernière consultation 27 novembre 2005).
- *Rapport sur la demande d'adhésion de la République d'Estonie au Conseil de l'Europe*, Document 6810, 14 avril 1993, 21 pages.

- Avis du Comité économique et social sur « Les relations de la Communauté européenne avec les États baltes », Bruxelles, le 25 mars 1993.
- Commission européenne, *Agenda 2000 : avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne*, Bruxelles, 15 juillet 1997.
- Commission européenne, *Agenda 2000 : avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne*, Bruxelles, 15 juillet 1997.
- Commission européenne, *Agenda 2000 : avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Lituanie à l'Union européenne*, Bruxelles, 15 juillet 1997.

Revues

- AALTO Pami, « Beyond Restoration : The Construction of Post-Soviet Geopolitics in Estonia », *Cooperation and Conflict*, vol. 35, n°1, mars 2000, pp. 65-88.
- AALTO Pami, « Revisiting the Security/Identity Puzzle in Russio-Estonian Relations », *Journal of Peace Research*, vol. 40, n°5, 2003, pp. 573-591.
- AASLAND Aadne/FLØTTEN Tone, « Ethnicity and Social Exclusion in Estonia and Latvia », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n°7, 2001, pp. 1023-1049.
- ANDERSON Bengt/WALLIN Lars, « A Defence model for the Baltic States », *European Security*, vol. 10, n°1, printemps 2001, pp. 94-106.
- ANDRÉANI Gilles, « Atlantistes aujourd'hui, Européens demain ? », *Pouvoirs*, n°106, pp. 57-67.
- APPREY Maurice, « Group Process in the Resolution of Ethnonational Conflicts : The Case of Estonia », *Group Analysi*s, vol. 34, n°1, 1997, pp. 99-113.
- ARCHER Clive, « Nordic Involvement in the Baltic States : Needs, Response and Success », *European Security*, vol. 7, n°3, automne 1998, pp. 43-62.
- ARVEDS TRAPANS Jan, « Baltic security threat assessment crisis management », *Jane's Intelligence Review*, novembre 1997, pp. 485-488.
- ASMUS Ronald/NURICK Robert, « NATO Enlargement : the Baltic States », *Survival,* vol. 38, n°2, été 1996, pp. 121-142.
- BAYOU Céline, « États baltes : des trajectoires variées pour une même orbite », *Revue française de géoéconomie*, n°11, automne 1999, pp. 77-96.
- BAYOU Céline, « Les États baltes et l'Union européenne : un nouveau départ », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1001, janvier 2000, pp. 64-71.
- BAYOU Céline, « L'énergie : dernier facteur russo-balte ? », *Regard sur l'Est*, dossier n°19, janvier-février 2000, (http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=91 – dernière consultation 5 mai 2005).
- BAYOU Céline, « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la mer Baltique », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1003, mars 2000, pp. 17-29.
- BAYOU Céline, « Lituanie : la centrale nucléaire d'Ignalina victime de l'Union européenne », *La nouvelle alternative*, vol. 16, n°55, automne 2001, pp. 30-37.
- BAYOU Céline, « États baltes : de la difficulté d'être "petit"… », *Politique internationale*, n°107, printemps 2005, pp. 95-112.
- BAYOU Céline, « États baltes – Russie. 1er mai 2004 – 9 mai 2005 : un authentique dialogue de sourds », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1048, mars-avril 2005, pp. 15-29.
- BELTRAN Jacques, « Sécurité européenne et sécurité des États baltes : les vertus de l'ambiguïté stratégique », *Politique étrangère*, n°1, hiver 2000, pp. 33-46.
- BERG Eiki, « Deconstructing Border Practices in the Estonian-Russian Borderland », *Geopolitics*, vol. 5, n°3, hiver 2000, pp. 78-98.
- BERG Eiki, « Some Unintended Consequences of Geopolitical Reasoning in Post-Soviet Estonia : Text and Policy Streams, Maps and Cartoons », *Geopolitics*, vol. 8, n°1, printemps 2003, pp. 101-120.
- BLANK Stephen, « Russia and the Baltics in the Age of NATO Enlargement », *Parameters,* vol. 28, n°3, automne 1998, pp. 50-68.
- BLANK Stephen, « Should NATO Invite the Baltic States ? », *Perspective*, vol. 17, n°3, janvier-février 2002. (http://www.bu.edu/iscip/vol12/Blank.html - dernière consultation 12 mai 2004).
- BILDT Carl, « The Baltic Litmus Test », *Foreign Affairs*, vol. 73, n°5, septembre/octobre 1994, pp. 72-85.
- BIRKAVS Valdis, « Latvia between Madrid and Luxemburg and Beyond », *Studia Diplomatica*, vol. 50, n°3, 1997, pp. 43-50.

- BUMBLAUSKAS Alfredas, « Lithuania and Europe's Historical Regions », *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2000/1 (5), pp. 179-190.
- BUNGS Dzintra, « Progress on Withdrawal from the Baltic States », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°25, 18 juin 1993.
- BUNGS Dzintra, « Elections and Restoring Democracy in the Baltic States », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°38, 24 septembre 1993.
- BURAUSKAIT Biruté « Résistance au régime soviétique : le sacrifice de Romas Kalanta (1972) », *Les Cahiers lituaniens*, n°5, automne 2004, pp. 7-10.
- CALABUIG-ODINS Erlends, « Les Russes de la Baltique : un levier politique pour la reconquête ? », *Hérodote*, n°72/73, 1er et 2ème trimestres 1994, pp. 157-169.
- CHALVIN Antoine/DELPLANQUE Juliette, « Estonie 2002-2003. Au seuil d'une nouvelle ère ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1036-1037, juin-juillet-août 2003, pp. 61-74.
- CHARNAY Jean-Paul, « Aux deux ailes de l'ex-empire soviétique : pays Baltes et Asie centrale », *Cahiers de la Fondation pour les Études de Défense*, n°5, octobre 1996, pp. 51-58.
- CHAVAGNAC (de) Hugues, « Le programme PHARE d'appui aux réformes économiques dans les PECO. L'exemple des pays Baltes », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, juin 1993, n°369, pp. 568-578.
- CLARK Terry, « Introduction : The Democratic Consolidation of Lithuania's State Institutions », *Journal of Baltic Studies*, vol. 32, n°2, été 2001, pp. 125-140.
- CLARKE Douglas, « Former Soviet Armed Forces in the Baltic States », *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n°16, 17 avril 1992, pp. 43-49.
- CLEMMESEN Michael, « The Path of Transition : From the Past towards Efficient Armed Forces », *Connections*, vol. 2, n°1, mars 2003, pp. 69-84.
- CHILLAUD Matthieu, « Incertitudes stratégiques en Europe septentrionale : les États baltes, l'OTAN et le traité FCE », *Annuaire français de relations internationales 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 577-589.
- CICHOCK Mark A., « Interdependence and Manipulation in the Russian-Baltic Relationship: 1993-97 », *Journal of Baltic Studies*, vol. 30, n°2, été 1999, pp. 89-116.
- CORTI Andreas, « Nato and the Baltic States beyond PfP », *La comunita internatiozonale*, vol. 52, n°3, 1997, pp. 443-447.
- CROSNIER Marie-Agnès/GICQUIAU Hervé/KAHN Michèle/LÉVY France, « Le défi balte : la voie estonienne d'autonomie économique », *Le courrier des pays de l'Est,* n°341, juin/juillet 1989, pp. 3-32.
- DEMURIN Mikhail, « The Prospects of Russian-Latvian Relations », *International Affairs* (Moscou), vol. 47, n°1, 2001, pp. 72-79.
- DOMPNIER Nathalie/ROY Jean-Philippe, « Les pays baltes : spécificités et homogénéisation au miroir du scrutin européen », *Revue politique et parlementaire*, n°1031, juillet/août/septembre 2004, pp. 130-138.
- EHIN Piret, « Estonian Euroskepticism : A Reflection of Domestic Politics ? », *East European Constitutional Review*, vol. 11-12, n°4-1, hiver-printemps 2002- 2003, pp. 96-100.
- EKMANIS Rolf, « Russia, the West and the Baltics », *Litanus*, vol. 41, n°4, 1995, pp. 5-28.
- ELAGIN Viacheslav, « A Difficult Road from Tallinn to Moscow », *International Affairs* (Moscou), vol. 47, n°3, 2001, pp. 152-160.
- ELSUWEGE (van) Peter, « The Baltic States on the Road to EU Accession : Opportunities and Challenges », *European Foreign Affairs Review,* vol. 7, n°2, été 2002, pp. 171-192.
- FELDMAN Gregory, « Shifting the Perspective on Identity Discourse in Estonia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 31, n°4, hiver 2000, pp. 406-428.
- GICQUIAU Hervé, « L'industrie des pays Baltes », *Le courrier des pays de l'Est*, n°371, juillet-août 1992, pp. 3-40.

- GIRNIUS Saulius, « Relations Between the Baltic States and Russia », *RFE/RL Research Report*, vol. 3, n°33, 26 août 1994, pp. 29-33.
- GROFMAN Bernard/MIKKEL Evald/TAAGEPERA Rein, « Fission and Fusion of Parties in Estonia, 1987-1999 », *Journal of Baltic Studies*, vol. 31, n°4, hiver 2000, pp. 329-357.
- HAM (van) Peter, « The Baltic States and Zwicheneuropa : "Geography is Destiny ?" », *International Relations,* vol. 14, n°2, août 1998, pp. 47-59.
- HERD Graeme, « Letter on Baltic Security Policies », *Security Dialogue*, vol. 28, n°2, juin 1997, pp. 251-253.
- HERD Graeme/LÖFGREN Joan, « "Social Security", the Baltic States and EU Integration », *Cooperation and Conflict*, vol. 36, n°3, septembre 2001, pp. 273-296.
- HILL Luke, « Russia resents alliance in Baltic aerospace », *Jane's Defence Weekly*, vol. 41, n°14, 7 avril 2004.
- HOUGH J. H. William, « The Annexation of the Baltic States and Its Effect on the Development of Law Prohibiting Forcible Seizure of Territory », *New York Law School Journal of International and Comparative Law*, vol. 6, n°2, hiver 1985, 533 pages.
- HUANG Mel, « The Ups and Downs of Musical Chairs », *Central European Review*, vol. 27, 10 juillet 2000. (http://www.ce-review.org/00/27/huang27_estoniaopinion.html – dernière consultation 17 octobre 2003).
- ILVES Toomas Hendrik, « Estonia, the European Union and the New North », *Estonian Foreign Affairs Review*, vol. 4, n°3, automne 1999, pp. 291-295.
- JAANSON Kaido, « Estonia and the Baltic Sea Cooperation: from Idea to Reality », *Nationalities Papers*, vol. 23, n°1, 1995, pp. 79-84.
- JÆGER Øyvind, « Securitizing Russia : Discursive Practises of the Baltic States », *Peace and Conflict Studies*, vol. 7, n°2, novembre 2000, pp. 17-36.
- JAUHIAINEN Jussi, « The Conversion of Military Areas in the Baltic States », *The NEBI Yearbook 1999*, North European and Baltic Sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 327-334.
- JUNDZIS Talavs, « Defence Models and Strategies in the Baltic States », *The International Spectator*, vol. 21, n°1, janvier-février 1996, pp. 25-37.
- JONES Christopher, « The Development of the Armed Forces in the Baltic States », *The NEBI Yearbook 2001-2002*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 269-292.
- KARLSBERGS Janis, « Democratic Control of the Armed Forces, the OSCE Code of Conduct and the Case of Latvia », *Connections*, vol. 1, n°4, décembre 2002, pp. 17-27.
- KASEKAMP Andres, « Radical Right-Wing Movements in the North-East Baltic », *Journal of Contemporary History,* vol. 34, n°4, 1999, pp. 587–600.
- KAASIK Nikolai, « L'évolution de l'Union baltique », *Revue générale de droit international public*, tome 41, 1934, pp. 631-647.
- KALMUS Veronika, « Is interethnic integration possible in Estonia ?: ethno-political discourse of two ethnic groups », *Discourse & Society*, vol. 14, n°6, 2003, pp. 667–697.
- KHERAD Rahim, « La reconnaissance internationale des États baltes », *Revue générale de droit international public,* n°4, 1992, pp. 843-872.
- KIONKA Riina Ruth, « La politique étrangère des États baltes », *Politique étrangère*, n°1, printemps 1994, pp. 87-98.
- KIRBY David, « Locating the Baltic : Keynote address delivered at the 16th Conference on Baltic studies », *Baltic Studies Newsletter,* vol. 22, n°3, décembre 1999, pp. 2-3.
- KIRCH Aksel, « Russians as a Minority in Contemporary Baltic States », *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 23, n°2, juin 1992, pp. 205-212.
- KIRCH Marika/KIRCH Aksel, « Estonia : New Identity Architecture », *Security Dialogue*, vol. 26, n°4, décembre 1995, pp. 439-447.

- KNUDSEN Olav, « The Foreign Policies of the Baltic States : Interwar Years and Restoration », *Cooperation and Conflict*, vol. 28, n°1, 1993, pp. 47-72.
- KNUDSEN Olav, « Vulnerabilities of the Baltic States : The Significance of Domestic Factors for the Security of Estonia, Latvia and Lithuania », *Arms control*, vol. 14, n°3, décembre 1993, pp. 405-423.
- KONONENKO Vadim, « Les États baltes dans le contexte des relations euro-russes après l'élargissement de 2004 », *Nordiques*, n°8, automne 2005, pp. 27-41.
- KOSTADINOVA Tatiana, « East European Public Support for NATO Membership : Fears and Aspirations », *Journal of Peace Research,* vol. 37, n°2, 2000, pp. 235-249.
- KRAMER John, « Energy shock from Russia jolts Baltic States », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°17, 23 avril 1992, pp. 41-49.
- KRIVAS Andrius, « Towards Interoperability : Actions at Home », *Baltic Defence Review*, n°1, 1999, (http://www.bdcol.ee/fileadmin/docs/bdreview/12bdr199.pdf – dernière consultation 5 novembre 2005).
- KRIVICKAS Domas, « La question de Vilnius au point de vue du droit international », *Revue baltique*, vol. 1, n°2, 1940, pp. 193-202.
- KULESZA-MIETKOWSKI Ewa, « L'entêtement balte », *Relations internationales et stratégiques*, n°13, printemps 1994, pp. 92-101.
- KUUS Merje, « European Integration in Identity Narratives in Estonia : A Quest for Security », *Journal of Peace Research*, vol. 39, n°1, janvier 2002, pp. 91-108.
- KUUS Merje, « Toward Cooperative Security ? International Integration and the Construction of Security in Estonia », *Millennium*, vol. 31, n°2, 2002, pp. 297-317.
- LAHELMA Timo, « The OSCE's Role in Conflict Prevention : The Case of Estonia », *Helsinki Monitor*, vol. 10, n° 2, 1999, pp. 19-38.
- LANDSBERGIS Vytautas, « Lituanie : sortir de l'empire », *Politique internationale,* n° 48, 1990, pp. 23-71.
- LANE Thomas, « The Baltic States, the Enlargement of NATO and Russia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 28, n°4, hiver 1997, pp. 295-308.
- LANGE Falk, « The Baltic States and the CSCE », *Journal of the Baltic Studies*, vol. 25, n°13, décembre 1994, pp. 233-248.
- LANGE Peer, « Estonia's Security : Consoliding Forces and Growing Uncertainties », *The World Affairs*, vol. 157, n°3, hiver 1995, pp. 131-136.
- LAURINAVIČIUS Česlovas/LOPATA Raimundas/SIRUTAVIČIUS Vladas, « Military Transit of the Russian Federation Trough the Territory of the Republic of Lithuania », *Lithuanian Political Science Yearbook 2001*, pp. 131-156.
- LE DEUNFF Hélène, « Le retrait des troupes russes des États baltes », *Arès*, vol. 15, n°1, 1996, pp. 51-61.
- LEHTI Marko, « Sovereignty Redefined : Baltic Cooperation and the Limits of National Self-determination », *Cooperation and Conflict*, vol. 14, n°4, décembre 1999, pp. 413-443.
- LEJINŠ Atis, « Will the Next Round of NATO Enlargement Split the Baltics ? », *Security Dialogue*, vol. 32, n°1, mars 2001, pp. 124-127.
- LÉONZI Christophe, « La transition économique dans les États baltes, une marche à trios temps vers l'Occident », *Le courrier des pays de l'Est*, n°403, octobre 1995, pp. 3-16.
- LIEVEN Anatol, « Baltic iceberg dead ahead : NATO beware », *The World Today*, vol. 52, n°7, juillet 1996, pp. 175-179.
- LOPATA Raimundas/MATONIS Andrius, « Several Causes of the Presidential Crisis in Lithuania », *Lithuanian Political Science Yearbook 2003,* pp. 11-23.
- LOUGH John, « The Place of the "Near Abroad" in the Russian Foreign Policy », *RFE/RL Research Report,* vol. 2, n°11, 12 mars 1993, pp. 21-29.

- MÄNNIK Erik, « EU and the Aspirations of Applicant Small States : Estonia and the Evolving CESDP », *Current Politics and Economics in Europe*, vol. 11, n°1, 2002, pp. 31-48.
- MÄNNIK Erik, « Development of the Estonian Defence : Finnish Assistance », *Baltic Defence Review*, n°7, vol. 1/2002, pp. 34-42.
- MARIN Anaïs, « Dix ans de relations russo-baltes. Entre ingérence et recherche de stabilité régionale », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1003, mars 2000, pp. 4-16.
- MENTRÉ Gilles, « Hongrie, Estonie, Lettonie : l'Union européenne et la citoyenneté », *Politique étrangère*, n°1, printemps 2004, pp. 137-150.
- MERI Lennart, « Estonie : le spectre de l'ours russe », *Politique internationale*, n°62, hiver 1993/1994, pp. 351-357.
- MEYER Kent, « US Support for Baltic membership in NATO : What Ends, What Risks? », *Parameters*, hiver 2000-2001, vol. 30, n°4, pp. 67-81.
- MIKKEL Evald/PRIDHAM Geoffrey, « Clinching the "Return to Europe" : the referendums on EU Accession in Estonia and in Latvia », *West European Politics*, vol. 27, n°4, septembre 2004, pp. 716-748.
- MILJAN Toivo, « The Proposal to Establish Economic Autonomy in Estonia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 20, n°2, été 1989, pp. 149-164.
- MINIOTAITE Grazina, « Convergent Geography and Divergent Identities : A Decade of Transformation in the Baltic States », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 16, n°2, juillet 2003, pp. 209-222.
- MOROZOV Viatcheslav, « Russia and the Baltic States : Letting Go of a Trouble Past », *Russia & Eurasia Review*, The Jamestown Foundation, vol. 2, n°16, 5 août 2003.
- MUIŽNIEKS Nīls, « The Daugavpils Hydro Station and *Glasnost* in Latvia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 18, n°1, printemps 1987, pp. 63-70.
- NEKRASAS Evaldas, « Is Lithuania a Northern or Central European Country ? », *Lithuanian Foreign Policy Review,* 1998/1, pp. 19-46.
- NEKRASAS Evaldas, « Lithuanian Political System and Foreign Policy Decision Making », *Lithuanian Foreign Policy Review*, 1999/4, pp. 23-36.
- NIES Susanne, « Between Chirac, Bush and Putin : the Baltic States, From Factors to Actors in the New Europe », *Baltic Defence Review*, vol. 1, n°9, 2003, pp. 87-101.
- NOREEN Erik/SJÖSTEDT Roxanna, « Estonian Identity Formations and Threat Framing in the Post-Cold War Era », *Journal of Peace Research,* vol. 41, n°6, 2004, pp. 733-750.
- NOVAGROKNIENĖ Juratė, « The Development and Consolidation of the Lithuanian Political Party System », *Journal of Baltic Studies*, vol. 32, n°2, été 2001, pp. 141-155.
- NYBERG René, « The Baltic Countries and the Northwest of Russia: A European Challenge », *European Security*, vol. 3, n°3, automne 1994, pp. 529-540.
- ÖÖVEL Andrus, « La politique de défense de l'Estonie : indépendance et coopération internationale », *Revue de l'OTAN*, vol. 44, n°5, septembre 1996, pp. 7-10.
- PARK Andrus, « Russia and Estonian Security Dilemmas », *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n°1, 1995, pp. 305-335.
- PARK Austra/SALMON Trevor, « Evolving Lithuanian Security Options in the Context of NATO, WEU and EU Responses », *European Security,* vol. 8, n°2, été 1999, pp. 103-129.
- PARK Austra, « Baltic Foreign Policy Making Establishments of the 1990s : Influential Institutional and Individual Actors », *Journal of Baltic Studies*, vol. 34, n°2, été 2005, pp. 178-208.
- PAVLOVAITE Inga, « Being European by Joining Europe : Accession and Identity Politics in Lithuania », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 16, n°2, avril 2003, pp. 239-255.
- PETERSEN Philip, « Security Policy in the Post-Soviet Baltic States », *European Security*, vol. 1, n°1, printemps 1992, pp. 16-24.

- PETTAÏ Vello/KREUZER Marcus, « Party Politics in the Baltic States : Social Bases and Institutional Context », *East European Politics and Societies*, vol. 13, n°1, hiver 1999, pp. 148-189.
- PLASSERAUD Yves, « Estonie, Lettonie : la question des minorités », *Nouveaux mondes*, n°9, automne 1999, pp. 105-128.
- PUGAČIAUSKAS Vykintas, « Lithuania's Semi-Presidential Model : Prospects for the Stability of the Inter-Institutional Relations », *Lithuanian Political Science Yearbook 2002,* pp. 11-21.
- RAIK Kristi, « Bureaucratization or Strengthening of the Political ? Estonian Institutions and Integration into the European Union », *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n°2, juin 2002, pp. 137-156.
- RAUN Toivo, « Post-Soviet Estonia 1991-93 », *Journal of Baltic Studies*, vol. 25, n°1, 1994, pp. 73-80.
- REBAS Hein, « Baltic Co-operation – Problem or Opportunity ? », *Perspectives*, n°9, hiver 1997-1998, pp. 64-76.
- ROBERTS Geoffrey, « Soviet Policy and the Baltic States, 1939-1940 : A Reappraisal », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 6, n°3, novembre 1995, pp. 672-700.
- ROMER Jean-Christophe, « Les États baltes, entre Nord, Centre et Est », *Stratégique*, n°55, 1993, pp. 97-114.
- SANDARGAS Algirdas, « Qui dit sécurité balte, dit sécurité européenne », *Revue de l'OTAN,* vol. 46, n°2, hiver 1998, pp. 4-8.
- SHEEHY Ann, « The Estonian Law on Aliens », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°38, 24 septembre 1993, pp. 7-11.
- SILVER Brian/TITMA Mikk, « Support for an Independent Estonia », *International Journal of Sociology*, vol. 22, n°2, été 1996, pp. 3-24.
- SIMONSEN Sven Gunnar, « Compatriot Games : Explaining the "Diaspora Linkage" in Russia's Military Withdrawal from the Baltic States », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n°5, 2001, pp. 771-791.
- SMITH David, « Narva Region within the Estonian Republic : From Autonomism to Accommodation ? », *Regional & Federal Studies*, vol. 12, n°2, été 2002, pp. 89-110.
- SMITH David, « "The Devil and the Deep Blue Sea" : European Integration, National identity and Foreign Policy in Post-Communist Estonia », *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 19, n°3, septembre 2003, pp. 156-177.
- SOCOR Vladimir, « U.S. Senate, European Parliament Condemn Occupation Of Baltic States », *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, vol. 2, n°102, 25 mai 2005. (http://www.jamestown.org/edm/article.php?volume_id=407&issue_id=3345&article_id=2369794 – dernière consultation 16 décembre 2005).
- STEEN Anton, « Ethnic Relations, Elites and Democracy in the Baltic States », *The Journal of Communist Studies and Transition Politics,* vol. 16, n°4, décembre 2000, pp. 68-87.
- STEEN Anton/RUUS Jüri, « Change of Regime – Continuity of Elites ? The Case of Estonia », *East European Politics and Societies*, vol. 16, n°1, 2002, pp. 223-248.
- TAAGEPERA Mare, « The Ecological and Political Problems of Phosphorite Mining in Estonia », *Journal of Baltic Studies*, vol. 20, n°2, été 1989, pp. 165-174.
- TALAT-KELPŠA Laimonas, « The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania », *Journal of Baltic Studies*, vol. 32, n°2, été 2001, pp. 156-169.
- TOCHEVA Detelina, « Êtes-vous Russe ou Estonien ? Ethnicité et transformation sociale dans l'Estonie contemporaine », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 35, n°3, 2004, pp. 67-98.

- TRAPANS Jan Arverds, « The Baltic States : Their Security and Defence », *European Security*, vol. 7, n°3, automne 1998, pp. 92-100.
- TRENIN Dmitri, « The Process of NATO and the Baltic States : a Russian Perspective », *Lithuanian Foreign Policy Review,* Vilnius, 1998/2 (3), pp. 143-145.
- UŠAKAS Vygaudas (dir.), Dossier spécial consacré aux relations russo-lituaniennes, *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2000/1 (5), 231 pages.
- UŠAKAS Vygaudas (dir.), Dossier spécial consacré aux relations entre la Lituanie et l'Union européenne, *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2000/2 (6), 231 pages.
- VETIK Raivo, « Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia », *Journal of Peace Research*, vol. 30, n°3, août 1993, pp. 271-280.
- VETIK Raivo, « Élite vs. People ? Eurosceptic Public Opinion in Estonia », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 16, n°2, juillet 2003, pp. 257-271.
- WALCH Jacques, « La coopération balte », *Défense nationale*, juin 1996, pp.166-168.
- WENNERSTEEN Peter, « The Politics of Inclusion : the Case of the Baltic States », *Cooperation and Conflict,* vol. 34, n°3, septembre 1999, pp. 272-296.
- WINNER Andrew, « The Baltic States : Heading West », *The Washington Quarterly*, n°25, hiver 2002, pp. 207-219.
- YAKEMTCHOUK Romain, « Les États baltes en droit international : échec d'une annexion opérée en violation du droit des gens », *Annuaire français du droit international,* 1991, pp. 259-289.
- YAKEMTCHOUK Romain, « Sécurité et droits de l'homme dans la Baltique », *Studia Diplomatica*, vol. 46, n°1, 1993, pp. 15-28.
- YAKEMTCHOUK Romain, « L'Union européenne et la protection des minorités nationales en Lettonie et en Estonie », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne,* n°476, mars 2004, pp. 160-168.
- ZAAGMAN Rob, « Conflict Prevention in the Baltic Area : The CSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, 1993-1999 », *Helsinki Monito*r, vol. 10, n° 3,1999, pp. 30-44.

- Collectif, « Lithuania's Security and Foreign Policy Strategy », *Lithuanian Political Science Yearbook 2001*, Vilnius 2002, pp. 181-253.
- Anonyme, « Baltic Security : Two Think Tank Views », *Monitor*, vol. 2, n°87, 3 mai 1996.
(http://www.jamestown.org/publications_details.php?search=1&volume_id=20&issue_id=1059&article_id=9828 – dernière consultation 20 décembre 2005).

Travaux universitaires

- ANTSU Gert, *Estonia's Security Policy Options 1991-1999,* MA Thesis, Université de Tartu, Sous la direction de Kaido Jaanson, 2000, 119 pages.
- BELTRAN Jacques, *Faut-il élargir l'OTAN aux États baltes* ?, mémoire de DESS « Défense », sous la direction de Guillaume Parmentier, Paris, Université Panthéon-Assas, année universitaire 1996-1997, 110 pages.
- CHILLAUD Matthieu, *L'Estonie et la sécurité en Europe,* mémoire de DEA « Sécurité internationale et défense », sous la direction de Catherine Schneider, Grenoble, Université Pierre Mendès France, année universitaire 1998-1999, 112 pages.
- CHILLAUD Matthieu, *La Question des minorités russophones dans les rapports entre les États baltes et la Russie : potentialités de crise*, mémoire de DESS « Études stratégiques », sous la direction de Jean-Louis Dufour, Université de Villetaneuse, année universitaire 1999-2000.

- KAPUSTANS Janis, *Cooperation among the Baltic States* : *Reality and Prospects*, Riga, Université de Lettonie, *NATO Research Fellowships Programme*, 1996-1998 – (http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/kapustan.pdf – dernière consultation 3 janvier 2002).
- LE DEUNFF Hélène, *L'Union européenne face à la coopération régionale européenne*, Mémoire pour l'obtention du Diplôme du Collège d'Europe, 1993-1994, 100 pages.
- LUHA Assar, *Enlarging North Atlantic Treaty Organization: A Possible Security Guarantee for the Baltic States*, Tartu University, Master thesis sous la direction de Kaido Jaanson, 1998, 89 pages. (http://www.ut.ee/ABVKeskus/publ/1999/NATO_enl/NATO_enl.html#BIBLIOGRAPHY – dernière consultation 8 septembre 2006).
- MÄNNIK Erik, *Estonia's Integration into NATO : Opportunities and Willingness of a Small State*, Thesis submitted in partial fulfilment of the requirements of the Manchester Metropolitan University for the Degree of Doctor of Philosophy, Department of Politics and Philosophy, Manchester Metropolitan University, Février 2005, 322 pages.
- MARCHAL Fanny, *L'OSCE et le retrait des troupes russes des États baltes*, Mémoire de diplôme d'études supérieures (DES), Rédigé sous la direction de Victor-Yves Ghébali, Institut universitaire des hautes études internationales, Genève, Soutenu en mars 1998.
- MARCHAL Fanny, *Le retour de l'Estonie à l'Europe : modèle d'intégration et de résolution pacifique des conflits ?,* thèse en Lettres, option Histoire contemporaine, sous la direction de Jean-Christophe Romer, Université Strasbourg III, février 2002, 660 pages.
- MINIOTAITE Gražina, *The Security Policy of Lithuania and the "Integration Dilemma",* Lithuanian Institute of Philosophy and Sociology, Vilnius, 1999. (http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/miniotaite.pdf – dernière consultation 3 mars 2003).
- NÉOLA Olivier, *Les institutions occidentales et la sécurité des États baltes*, Mémoire de DESS « Études stratégiques », sous la direction de Pascal Boniface, Université de Villetaneuse, année universitaire 1998-1999, 192 pages.
- SATKAUSKAS Rytis, *États baltes : succession ou identité*, Mémoire de DEA « Droit international et organisations internationales », sous la direction de Brigitte Stern, Université Panthéon Sorbonne, année universitaire 1999-2000, 106 pages.

Autres sources

- ARTER David, « Estonia : the Case of an Anti-Party System », The Politics of Small States in Europe Case-studies in Domestic Politics (http://www.psa.ac.uk/cps/1994/arte.pdf - dernière consultation 3 mai 2004).
- FAURBY Ib, The Baltic States and NATO After September 11 (http://www.nnss.org/TheBalticStatesandNATO.doc – dernière consultation 31 octobre 2003).
- HILVES Toomas Hendrik, *Estonia as a Nordic Country*, discours prononcé au *Swedish Institute of International Affairs*, Stockholm, 14 décembre 1999.
- Remarks by Toomas Hendrik Ilves, Estonian Minister of Foreign Affairs to the Danish Defence Commission at the Olympia Hotel, Tallinn, 14 avril 1997. (http://www.vm.ee/eng/kat_140/aken_prindi/1321.html - dernière consultation 28 novembre 2004).
- LEHTI Marko, *Challenging the « Old » Europe Estonia and Latvia in a « New » Europe*, Paper to be presented the 5th Pan-European International Relations Conference « Constructing World Orders », La Haye, 9-11 septembre 2004.
- MADE Vahur, *Estonian Conception of Foreign Policy and International Relations*, Tallinn, Estonian School of Diplomacy, 2005. (http://www.edk.edu.ee/default.asp?object_id=6&id=28&site_id=2 - dernière consultation 16 janvier 2006).

- Speech by H.E. Lennart Meri, President of the Republic of Estonia to the Royal Institute of International relations, Palais d'Egmont Bruxelles, 26 novembre 1992. (http://vp1992-2001.vpk.ee/eng/k6ned/K6ne.asp?ID=9516 – dernière consultation 28 octobre 2004).
- President of the Republic of Estonia H.E. Lennart Meri at a Conference in Frankfurt, 23 septembre 1994. *A Quest For Security Through The Economy*. (http://vp1992-2001.vpk.ee/eng/k6ned/K6ne.asp?ID=9428–dernière consultation 28 octobre 2004).
- MOLE Richard, *Talking Security* ? *The Discourse of European Identity in the Baltic States*, School of Slavonic and East European Studies, University College London.

- Staff of the Centre for European Security Studies, *Organising National Defence for NATO Membership. The Unexamined Dimension of Aspirants' Readiness for Entry***,** Harmonie Papers n°15, 2001, (http://odur.let.rug.nl/cess/harmonie.htm - dernière consultation 8 décembre 2005).

Textes officiels estoniens :
- *Estonian Annual National Programme 2001 / 2002*, 25 septembre 2001, n°2-BI, (http://www.vm.ee/eng/kat_138/761.html – dernière consultation 23 juillet 2004).
- *Positions of the Estonian Government on the Future of Europe*, Approved by the Government on 19 November 2002 and on 14 January 2003 (http://www.eib.ee/pages.php/020801 – dernière consultation 24 novembre 2004).
- *National Defence Development Priorities 2004.* (http://www.kmin.ee/?op=body&id=260 – 24 juin 206).

Textes officiels lettons
- *The National Security Concept of the Republic of Latvia*, disponible sur le site Internet du ministère letton de la défense (http://www.mod.gov.lv/index.php?pid=1251 – dernière consultation 21 août 2004).
- *State Defence Concept of the Republic of Latvia*, Approved by the Cabinet of Ministers on 30 September 2003 and passed by the Parliament (Saeima) on 13 November 2003, *Baltic Defence Review*, n°10, volume 2/2003, pp. 77-86.
- The National Security Concept (2002). (http://www.am.gov.lv/en/security/basic/4534/#_Toc10954578 - dernière consultation 24 juin 2006).
- *Latvian National Armed Forces units will go to the Persian Gulf region,* 18 mai 2003. (http://www.mod.gov.lv/index.php?pid=1237497 – dernière consultation 16 décembre 2004).

Textes officiels lituaniens
- Constitution de la République de Lituanie (http://www.droitsdelhomme-france.org/IMG/Lituanie.pdf- dernière consultation 23 décembre 2006).
- Republic of Lithuania, *Law on the Basics of National Security* 1997. (http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=39790&Condition2= - dernière consultation 2 novembre 2005).
- Livre Blanc sur la défense de 1999 et la Stratégie de sécurité nationale, disponibles sur le site Internet du ministère lituanien de la défense (http://www.kam.lt/index.php?ItemId=11602 – dernière consultation 21 août 2004).
- *National Security Strategy of the Republic of Lithuania* (www.merln.ndu.edu/whitepapers/LithuaniaNationalSecurity-2002.doc - dernière consultation 24 juin 2006).
- Ministère lituanien des Affaires étrangères, *Lithuania's Position on Military Conflict in Iraq*, 21 mars 2003. (http://www.urm.lt/view.php?cat_id=9 – dernière consultation 16 décembre 2004).

- Déclaration de S.E., Gints Jegermanis, représentant permanent de la république de Lettonie aux Nations unies au Conseil de sécurité, le 26 mars 2003. (http://www.am.gov.lv/en/news/speeches/2003/mar/3788 – dernière consultation 16 décembre 2004).

III) Kaliningrad

Ouvrages

- BAXENDALE James/DEWAR Stephen/GOWAN David (dir.), *The EU & Kaliningrad. Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement*, Federal Trust, Europe's Eastern Borders, Londres, 2000, 288 pages.
- FAIRLIE Lyndelle/SERGOUNIN Alexander, *Are Borders Barriers ?, EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad*, Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°13, 2001, 190 pages.
- HUISMAN Sander, *A New European Union policy for Kaliningrad*, Paris, Institut d'Étude de Sécurité, Occasional Papers, n°33, mars 2002, 52 pages.
- JOENNIEMI Pertti/PRAWITZ Jan, *Kaliningrad* : *The New Amber Region*, Aldershot, Ashgate, 1998, 281 pages.
- JOENNIEMI Pertti/FAIRLIE Lyndelle/DEWAR Stephen, *The Kaliningrad Puzzle. A Russian Region within the European Union*, Mariehamn/Karlskrona, The Åland Islands Peace Institute/The Baltic Institute, 2000, 32 pages.
- OLDBERG Ingmar, *Kaliningrad* : *Russian exclave, European enclave*, Stockholm, FOI, juin 2001, 87 pages.
- SWIECICKI Jakub, *Kaliningrad i kläm*, Stockholm, Utrikespolitiska Institutet, VD n°10, 2002, 39 pages.

Revues

- ALICHEVA-HIMY Bakyt, « Kaliningrad/Königsberg », *Outre-Terre. Revue française de géopolitique*, n°4, 2002, pp. 124-147.
- CHILLAUD Matthieu, « Kaliningrad et la dynamique des contraires », *Géoéconomie*, n°27, automne 2003, pp. 153-176.
- HOLTOM Paul, « A 'Baltic Republic in the Russian Federation' or the 'Fourth Baltic Republic' ? Kaliningrad's Regional Programme in the 1990s », *Journal of Baltic Studies*, vol. 24, n°2, été 2003, pp. 159-178.
- HUANG Mel, « Not in Our Backyard », *Central Europe Review*, vol. 3, n°2, 15 janvier 2001 (http://www.ce-review.org/01/2/amber2.html - dernière consultation 7 novembre 2004).
- LAMANDE Vincent/LEFEVRE Emmanuel, « Un nouveau mur pour Kaliningrad ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1025, mai 2002, pp. 39-49.
- LOPATA Raimundas/SIRUTAVIČIUS Vladas, « Lithuania and the Kaliningrad Oblast : a Clearer Frame of Cooperation », *Lithuanian Foreign Policy Review*, 1999/3, pp. 51-66.
- LOPATA Raimundas, « Kaliningrad, otage géopolitique de la Russie. Un point de vue lituanien », *Le courrier des pays de l'Est,* n°1048, mars-avril 2005, pp. 30-37.
- NIKITIN Vladimir, « Kaliningrad Chance : Realization of the Pilot Region Concept », *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2000/2 (6), pp. 99-106.
- TÉTART Frank, « Kaliningrad : changer l'image », *Questions internationales*, n°11, janvier-février 2005, pp. 86-92.
- TÉTART Frank, « Kaliningrad : une "Île" russe au sein de l'Union européenne élargie », *Hérodote*, 3ème trimestre 2005, n°118, pp. 175-195.

Autre source

- SOKOV Nikolai, *The "Tactical Nuclear Weapons Scare" of 2001*, CNS Reports (http://cns.miis.edu/pubs/reports/tnw.htm - dernière consultation 7 novembre 2004).
- Émission « Le dessous des cartes » sur le thème de Géopolitique de Kaliningrad – Une « île russe » au coeur de l'Union européenne élargie, Arte, 13 décembre 2003. (http://www.arte-tv.com/fr/histoire-societe/le-dessous-des-cartes/392,CmC=486008.html).

IV) Russie métropolitaine

Ouvrages et documents

- ALLISON Roy, *Military Forces of Soviet Successor States*, Londres, Adelphi Papers n°280, octobre 1993, 85 pages.
- ALLISON Roy, *Le maintien de la paix dans les États successeurs de l'Union soviétique*, Paris, Les Cahiers de Chaillot n°18, Institut d'Études de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, novembre 1994, 72 pages.
- ÅSELIUS Gunnar, *The Rise and Fall of the Soviet Navy in the Baltic, 1921-1941*, Londres/New York, Frank Cass, 2005, 266 pages.
- BARANOVSKI Vladimir, *Russia's Attitudes Towards the EU* : *Political Aspects,* Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°15, 2002, 124 pages.
- BOGDAN Henry, *Histoire des peuples de l'ex-URSS,* Paris, Perrin, 1993, 622 pages.
- BOYER Yves/FACON Isabelle, *La politique de sécurité de la Russie*. *Entre continuité et rupture,* Paris, ellipses, FRS, 2000, 250 pages.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, *La puissance maritime soviétique*, Paris, IFRI, Economica, 1983, 198 pages.
- FEDOROV Yuri/NYGREN Bertil (dir.), *Russia and NATO*, Stockholm, Försvarshögskolan ACTA B 14, Strategia Institutionen, 2000, 163 pages.
- FORSBERG Tuomas (dir.), *Contested Territories . Border Disputes on the Edge of the Former Soviet Union*, Londres, Aldershot, 1995, 267 pages.
- HAUSKALA Hiski/MEDVEDEV Sergei (dir.), *The EU Common Strategy on Russia. Learning the Grammar of the CFSP*, Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°11, 2001, 163 pages.
- HEIKKA Henrikki, *The Evolution of Soviet/Russian Strategic Culture and its Implications for the Nordic-Baltic Region,* Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°10, 2000, 148 pages.
- MEDVEDEV Sergei, *Russia's Futures. Implications for the EU, the North and the Baltic region,* Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°8, 2000, 109 pages.
- MORRISON James, *Vladimir Zhirinovsky. An Assessment of a Russian Ultra-Nationalist*, Appendix, Selected quotations from Zhirinovsky, National Defense University, McNair Paper 30, avril 1994, (http://www.ndu.edu/inss/McNair/mcnair30/m030appx.html – dernière consultation 24 mars 2004).
- MOSHES Arkady, *Turn of the Century : Russia looks at the Baltic Sea Region,* Helsinki, UPI Working Papers, 12 (1998), FIIA, 25 pages.

- MOSHES Arkady (dir.), *Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union*, Helsinki/Moscou, FIIA/Carnegie Moscow Center, 2003, 96 pages.
- MOURITZEN Hans (dir.), *Bordering Russia – Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim,* Londres, Ashgate, 1998, 322 pages.
- NEUMANN Iver, *Russia and the Idea of Europe* : *A Study in Identity and International Relations,* Londres/New York, Routledge, 1996, 253 pages.
- PUHELOINEN Ari, *Russia's Geopolitical Interests in the Baltic States*, Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian Leitos, 1999, 153 pages.
- ROMER Jean-Christophe, *La pensée stratégique russe au XX*ème *siècle*, Paris, Economica, ISC/FED/EPHE, 1997, 130 pages.
- ROMER Jean-Christophe, *Géopolitique de la Russie*, Paris, Economica, 1999, 112 pages.
- SIEWERT Wulf, *Der Ostseeraum*, Leipzig/Berlin, 1938, 99 pages.
- TINGUY (de) Anne, *La grande migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris, Plon, 2004, 662 pages.
- WHITE Stephen, *After Gorbatchev*, New York, Cambridge University Press, 1992, 360 pages.

Revues

- ARBATOV Alexei, « Nato and Russia », *Security Dialogue*, vol. 26, n°2, 1995, pp. 135-146.
- BRESSY (de) Bernard, « Défense européenne : et la Russie ? », *Défense nationale*, janvier 1999, pp. 23-31.
- DUBIEN Arnaud, « Russie-CEI : une hégémonie contestée », *La revue internationale et stratégique*, n°38, été 2000, pp. 159-168.
- CHILLAUD Matthieu/FACON Isabelle, « Le rôle de la Russie dans la sécurité européenne », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1025, mai 2002, pp. 31-38.
- FACON Isabelle, « La Russie, l'OTAN et l'avenir de la sécurité en Europe », *Politique étrangère,* n°3, automne 1997, pp. 291-305.
- FACON Isabelle, « La politique européenne de la Russie : ambitions anciennes, nouveaux enjeux », *Questions internationales*, n°15, septembre-octobre 2005, pp. 84-89.
- JACKSON William, « Russia after the Crisis Imperial Temptations : Ethnics Abroad », *Orbis*, vol. 38, n°1, hiver 1994, pp. 1-17.
- KOLSTØ Pål, « The New Russian Diaspora : Minority Protection in the Soviet Successor States », *Journal of Peace Research,* vol. 30, n°2, 1993, pp. 197-217.
- LIGHT Margot, « Débats sur la politique étrangère russe et l'évolution de la doctrine, 1991-1999 », *La revue internationale et stratégique*, n°38, été 2000, pp. 121-131.
- LITOVKINE Viktor, « La doctrine militaire russe », *Défense nationale*, janvier 2004, pp. 55-71.
- MAC FARLANE S. Neil, « NATO in Russia's Relations with the West », *Security Dialogue*, vol. 32, n°3, septembre 2001, pp. 281-296.
- MAHNCKE Dieter, « Russia's Attitude to the European Security and Defence Policy », *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, n°4, hiver 2001, pp. 427-436.
- MENDRAS Marie, « La Russie cherche-t-elle à reconquérir l'empire ? », *Relations internationales et stratégiques*, n°13, printemps 1994, pp. 70-75.
- MØLLER Karsten, « Russian Security Policy. In Search of a Major Power Identity », *Baltic Defence Review*, n°3, vol. 2000, pp. 65-79.
- PARISH Scott, « Will the Soviet Union Be Reborn ? », *Transition*, vol. 2, n°15, 25 juillet 1996, pp. 32-35.

- POULIOT Vincent, « La Russie et la communauté atlantique. Vers une culture commune de sécurité ? », *Études internationales*, vol. 34, n°1, mars 2003, pp. 25-51.
- ROMER Jean-Christophe, « La politique étrangère russe sous Boris Eltsine », *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 49-62.
- TINGUY (de) Anne, « La Russie, entre puissance et impuissance », *La revue internationale et stratégique*, n°38, été 2000, pp. 207-219.
- WILLIAMS Michael/NEUMANN Iver, « From Alliance to Security Community. Nato, Russia and the Power of Identity », *Millenium*, vol. 29, n°2, 2000, pp. 357-387.
- YAKEMTCHOUK Romain, « Bases militaires russes et stationnement de troupes à l'étranger », *Annuaire français de droit international*, Paris, 1994, pp. 379-418.

Travaux universitaires

- BAYOU Céline, *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, Thèse en vue de l'obtention du doctorat de l'INALCO, sous la direction de George Sokoloff, présentée et soutenue le 12 décembre 2003, 405 pages.
- CHILLAUD Matthieu, *Le traité sur les Forces Conventionnelles en Europe : du problème des flancs à la question de l'adaptation du traité*, Mémoire de DESS « Maîtrise des armements, désarmements et vérification », Université de Marne la Vallée, sous la direction du colonel François Astier, année universitaire 1999-2000.

Autres sources

- IVANOV Sergei, *Russia and NATO* : *Strategic Partners Responding to Emerging Threats*, discours prononcé à l'*International Institute of Strategic Studies*, 13 juillet 2004.
- SMITH Keith, *Russian Energy Politics in the Baltics, Poland and Ukraine*, Conference EU-Russia Energy Relations, 19 juillet 2006, Tallinn, Hans Rebane European Institute.
- TCHERNOMYRDINE Victor, discours prononcé lors de la Conférence internationale *Coexistence of Nations and Good Neighbourly Relations – The Guarantee of Security and Stability in Europe*, Vilnius, 5 et 6 septembre 1997.

- *Russia's response to Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia* (http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy – dernière consultation 4 décembre 2004).
- *Concept russe de politique extérieure, 28 juin 2000* (www.ln.mid.ru/Bl.nsf/0/1EC8DC08180306614325699C003B5FF0?OpenDocument – dernière consultation 17 novembre 2004).
- Déclaration de Vladimir Poutine et réponses lors de la conférence de presse sur les résultats de la rencontre au sommet Russie - UE, 29 mai 2002, Moscou (http://president.kremlin.ru/events/557.html – dernière consultation, 1er juin 2002).

V) Mer Baltique et Europe septentrionale

Ouvrages

- ALEXANDERSSON Gunnar, *The Baltic Straits*, La Haye/Boston/Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1982, 131 pages.
- ARCHER Clive/SOGNER Ingrid, *Norway, European Integration and Atlantic Security*, Londres, Sage, PRIO, 1998, 191 pages.
- ARCHER Clive/JOENNIEMI Pertti, *The Nordic Peace*, Aldershot, Ashgate, 2003, 217 pages.

- ARTÉUS Gunnar (dir.), *Security, Trust and Cultures. How the Baltic Sea Nations Regard Each Other*, Stockholm, Försvarhögskolans Acta B 20, Swedish National Defence College, 2001, 87 pages
- AUCHET Marc/BOURGUIGNON Annie (dir.), *Aspects d'une dynamique régionale : les pays nordiques dans le contexte de la Baltique*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 2001, 301 pages.
- BAILES J.K. Alyson/HEROLF Gunilla/SUNDELIUS Bengt, *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Stockholm, SIPRI, 2006, 427 pages.
- BELTRÀN Luis/MAESTRO Javier/SALO-LEE Liisa (dir.), *European Peripheries in Interaction. The Nordic Countries and the Iberian Peninsula*, Alcalà, 2002, 384 pages.
- BLANC-NOËL Nathalie, *Changement de cap en mer Baltique*, Paris, CAPC/FEDN, 1992, 106 pages.
- BLANC-NOËL Nathalie (dir.), *La Baltique, une nouvelle région en Europe*, Paris, L'Harmattan, collection Pouvoirs comparés, 2002, 173 pages.
- BLANK Stephen, *Rethinking the Nordic-Baltic Security Agenda : A Proposal*, Standhurt, Report G88, Conflict Studies Research Centre, novembre 2000, 25 pages.
- BRZEZINSKI Zbigniew (dir.), *U.S Policy toward Northeastern Europe,* New York, Council of Foreign Relations, 1999, 84 pages.
- BONVICINI Gianni/VAAHTORANTA Tapani/WESSELS Wolfgang, *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension*, Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°9, 2000, 267 pages.
- CABOURET Michel, *Les régions de l'Europe du Nord,* Tome I, Paris, Cedes, 1983, 283 pages.
- CHILLAUD Matthieu, *Territorial Disarmament in Northern Europe. The epilogue of a success story?,* Solna, SIPRI Policy Paper n°13, août 2006, 62 pages.
- DATH-DELCAMBE Patrick, *Évolutions et perspectives des enjeux stratégiques en Europe du Nord,* Bruxelles, GRIP n°163, novembre 1991, 47 pages.
- DÖRFER Ingemar, *The Nordic Nations in the new Western Security Regime*, Washington, Woodrow Wilson Center Special Studies, 1997, 103 pages.
- ELGAARD BRETT Julian, *No New Dividing Lines : Danish Defence Support to the Baltic States*, Copenhague, DUPI, 2002, 46 pages.
- GJESETH Gullow (dir.), *The Nordic Countries and European Security*, Clausewitz Seminar, Oslo, Europa-programmet, 2001, 31 pages.
- HAUSKALA Hiski (dir.) *Dynamic aspects of the Northern Dimension,* Turku, Working papers, n°4, Jean Monnet Unit, Université de Turku, 1999, 188 pages.
- HEININEN Lassi/KÄKÖNEN Jyrki (dir.), *The New North of Europe*, Tampere, TAPRI, Research Report n°80, 1998, 133 pages.
- HULDT Bo/JOHANNESEN Ulrika (dir.), *First Annual Stockholm Conference on Baltic Sea Security and Cooperation,* Stockholm, Conference paper 20, The Swedish Institute of International Affairs, 1997, (http://stockholm.usembassy.gov/bsconf/toc.html – dernière consultation 5 août 2004).
- HULDT Bo/TIILIKAINEN Teija/VAAHTORANTA Tapani/HELKAMA-RÅGÅRD Anna (dir.), *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*, Helsinki/Stockholm, Swedish National Defence College/Programme of the Northern Dimension of the CFSP, 2001, 287 pages.
- HULDT Bo/RIES Tomas/MÖRTBERG Jan/DAVIDSON Elisabeth (dir.), *The New Northern Security Agenda. Perspectives from Finland and Sweden*, Helsinki/Stockholm, Strategic Yearbook 2004, Finnish National Defence College/Swedish National Defence College, 2003, 342 pages.

- JUNTANEN Alpo, *The Baltic Sea as a Geopolitical Issue*, Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Working Paper 13/2001, 14 pages.
- KASLAUKAS Bracius, *L'Entente baltique*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1939, 256 pages.
- KNUDSEN Olav, *La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique*, Paris, cahiers de Chaillot n°33, Institut d'Études de sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, novembre 1998, 61 pages.
- KNUDSEN Olav (dir.), *Stability and Security in the Baltic Sea Region*, Londres/Portland, Frank Cass, 1999, 287 pages.
- KNUDSEN Olav (dir.), *Cooperation or Competition. A Juxtaposition of Research Problems Regarding Security in the Baltic Sea Region*, Södertörns Högskola, research report 1/02, 2002, 139 pages.
- KNUDSEN Olav (dir.), *Advancing Cooperation Between Northern Europe and The United States*, Proceedings from a Transatlantic Conference Jointly Organized in Washington DC by the Swedish Institute of International Affairs and the Johns Hopkins University Center for Transatlantic Relations, 14 octobre 2004, 111 pages.
- KROHN Axel (dir.), *The Baltic Sea Region. National and International Security Perspectives*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, 287 pages.
- KUKK Mare/JERVELL Sverre/JOENNIEMI Pertti (dir.), *The Baltic sea Area – A Region in the Making*, Oslo/Karlskrona, 1992, 241 pages.
- LÄHTEENMÄKI Kaisa (dir.), *Dimensions of Conflict and Cooperation in the Baltic Sea Rim*, Tampere, Research Report, n°58, TAPRI, 1994, 216 pages.
- LEHTI Marko/SMITH David, *Post-Cold War Identity Politics. Northern and Baltic Experiences*, Londres/Portland, Frank Cass, 2003, 320 pages.
- JOENNIEMI Pertti (dir.), *Cooperation in the Baltic Sea Region*, Washington, Taylor & Francis, 1993, 185 pages.
- JOENNIEMI Pertti, *Regionality and the modernist Script. Tuning into the unexpected in international Politics,* Tampere, TAPRI, Occasional Papers, n° 57, 1994, 26 pages.
- JOENNIEMI Pertti (dir.), *Neo-Nationalism or Regionality. The Restructuring of Political Space around the Baltic Rim*, Stockholm, NordREFO, 1997, 343 pages.
- JOENNIEMI Pertti (dir.), *Confidence-Building and Arms control* : *Challenges Around the Baltic Sea Rim*, Mariehamm, The Åland Islands Peace Institute, 1999, 147 pages.
- LA RUCHE Francis, *La neutralité de la Suède*, Paris, Les nouvelles éditions latines, 1953, 221 pages.
- LEJIŅŠ Atis (dir.), *The Northern Dimension* : *an Assessment and Future Development*, Riga, Latvian Institute of International Affairs, Konrad-Adenauer Shifting, Riga, 2000, 88 pages.
- MÖLLER Frank/VESA Unto, *Security Community in the Baltic Sea Region?,* Tampere, Tapri, Occasional Paper, n°88, 2003,
- MOURITZEN Hans, *High Politics in the Northern Europe* : *Recent Developments and their Interpretation,* Reprint 2000/1, Copenhague, DUPI, 2000, 16 pages.
- OJANEN Hanna (dir.), *Northern Dimension. Fuel of the EU ?*, Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, 2001, 262 pages.
- PAKŠTAS Kazys, *The Baltoscandian Confederatio*n, Kaunas Academia, Baltoscandia, 1942, réédité en 2005 aux éditions Versus Aureus, Vilnius, 75 pages.
- PENTTTILÄ Risto, *Finland's Security in a Changing Europe. A Historical Perspective*, Helsinki, National Defence College, Finnish Defence Studies, n°7, 1994, 77 pages.

- PERRY M. Charles/SWEENEY J. Michael/WINNER C. Andrew, *Strategic Dynamics in the Nordic-Baltic Region. Implications for U.S. Policy*, Brassey's, Institute for Foreign Policy Analysis, 2000, 205 pages.
- PURSIAINEN Christer, *Finland's Security Policy Towards Russia* : *From Bilateralism to Multilateralism*, Helsinki, UPI Working Papers n°14 (1999), 27 pages.
- RIES Tomas, *Cold Will. The Defence of Finland*, Brassey's, Londres, 1988, 394 pages.
- RIES Tomas, *Finland and NATO*, Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Strategian Tutkimuksia julkaisusarja I, n°15, 1999, 75 pages.
- SIMOULIN Vincent, *La coopération nordique*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, 1999, 319 pages.
- SIVONEN Pekka (dir.), *Security-Political prospects in Northern Europe at the Beginning of the Millenium*, Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian Leitos, Julkaisusarja 2, n°8, 2000, 103 pages.
- SNIDER Don/BRUNDTLAND Arne Olav (dir.), *Nordic-Baltic Security : an International Perspective*, CSIS/NUPI, Washington/Oslo, novembre 1994, 131 pages.
- SØRENSEN Øystein/STRÅTH Bo (dir.), *The Cultural Construction of Norden,* Scandinavian University Press, 1997, 315 pages.
- STÅLVANT Carl-Einar/WINDMAR Erik (dir.), *The Baltic Sea Choir – Still in Concert ?,* Stockholm, The Swedish National Defence College, Geneva Centre for Security Försvarshögskolans Acta B 33, 2005, 74 pages.
- TAYLOR William/COLE Paul, *Nordic Defense* : *Comparative Decision Making*, Lexington Books, 1985, 218 pages.
- TISSOT Louis, *La Baltique. Situation des pays riverains de la Baltique, importance économique et stratégique de la "Méditerranée du Nord",* Paris, Payot, 1940, 263 pages.
- TRENIN Dmitri/HAM (van) Peter, *Russia and the United States in Northern European Security,* Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, n°5, 2000, 95 pages.
- ZETTERMARK Hans/HÄGG Magnus/EULER (von) Caroline (dir.), *The Baltic Room extending the Northern Wing on the European House*, Stockholm, Strategic Yearbook 2001, Swedish National Defence College, 195 pages.
- ZORGBIBE Charles, *Les États-Unis scandinaves*, Paris, Pedone, 1968, 141 pages.

Revues

- AALTO Pami/DALBY Simon/HARLE Vilho, « The Critical Geopolitics of Northern Europe : Identity Politics Unlimited », *Geopolitics*, vol. 8, n°1, printemps 2003, pp. 3-18.
- AHTISAARI Martti, « La dimension nordique est indispensable à l'intégration de l'UE », *The Philip Morris Institute for Public Policy Research,* Faut-il repenser l'UE ?, janvier 1999, pp. 18-26.
- APRELEV Sergeï, « Aspects "méditerranéens" de la Baltique », *Revue de l'Indemer*, 1997, n°5, pp. 11-17.
- ARCHER Clive, « New Threat Perceptions : Danish and Norwegian Official Views », *European Security*, vol. 3, n°4, hiver 1994, pp. 592-615.
- ARCHER Clive, « The Nordic Area as a "Zone of Peace" », *Journal of Peace Research*, vol. 33, n°4, novembre 1996, pp. 445-467.
- ARCHER Clive/JÆGER Øyvind, « The Security Policy Doctrines in the Nordic and Baltic Countries », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 449-464.
- ARCHER Clive, « Nordic Swans and Baltic Cygnets », *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n°1, mars 1999, pp. 47-71.

- ARCHER Clive, « Security Considerations between the Nordic and the Baltic Countries », *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, DUPI, pp. 81-100.
- ARCHER Clive, « Security Aspects of the EU's Northern Dimension », *The NEBI Yearbook 2000*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 315-328.
- ARCHER Clive, « Baltic Security after Ten Years », *The NEBI Yearbook 2003*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 261-272.
- ARTER David, « Small State Influence Within the EU : the Case of Finland's "Northern Dimension Initiative" », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°5, décembre 2000, pp. 677-697.
- ÅSELIUS Gunnar, « La géographie militaire suédoise et scandinave », *Stratégique*, n°81, 2001, pp. 77-103.
- AUSTIN Daniel, « NATO Expansion to Northern Europe », *European Security*, vol. 8, printemps 1999, n°1, pp. 79-90.
- BAILES J.K. Alyson, « The EU's Future Role in Defense, Issues for the Baltic Region », *Lithuanian Foreign Policy Review,* n°1, vol. 5, 2000, pp. 17-28.
- BAYOU Céline, « La VIII^{ème} session ministérielle du Conseil des États de la mer Baltique. Bilan d'un an de la présidence lituanienne », *Le courrier des pays de l'Est*, n°441, juillet 1999, pp. 73-76.
- BAYOU Céline/CHILLAUD Matthieu, « L'Europe à la recherche de sa frontière septentrionale », *Géoéconomie*, n°19, automne 2001, pp. 117-158.
- BERGMAN Annika, « Adjacent Internationalism. The Concept of Solidarity and Post-Cold War Nordic-Baltic Relations », *Cooperation and Conflict,* vol. 41, n°1, janvier 2006, pp. 73-97.
- BLANC-NOËL Nathalie, « À la recherche des identités retrouvées : le débat identitaire dans les sciences politiques et sociales des pays nordiques », *Nordiques*, n°1, janvier/avril 2003, pp. 49-70.
- BROWNING Christopher/JOENNIEMI Pertti, « Introduction. The Challenges of EU and NATO Enlargement », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n°3, septembre 2004, pp. 227-231.
- BROWNING Christopher/JOENNIEMI Pertti, « Regionality Beyond Security ? The Baltic Sea Region after Enlargement », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n°3, septembre 2004, pp. 233-253.
- BUTKEVICIUS Audrius, « La région de la Baltique et l'Europe de l'après-Guerre froide », *La revue de l'OTAN*, vol. 41, n°1, février 1993, pp. 7-11.
- CABOURET Michel, « Esquisse sur le rôle géographique de la Baltique dans les pays du Nord », *Les Cahiers du CIREN*, n°4/1987, pp. 3-37.
- CARMONA Robert, « Panorama des pays nordiques », *Défense nationale*, mars 1986, pp. 55-69
- CHILLAUD Matthieu, « Un exemple de coopération régionale. Le Conseil nordique dans les États baltes et le Nord-Ouest russe », *Le courrier des pays de l'Est*, n 1012, février 2001, pp. 46-53.
- CHILLAUD Matthieu, « La géo-puissance de la Finlande (le pouvoir du *sisu*) », *Géoéconomie*, n°25, printemps 2003, pp. 165-189.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, « La Russie et la mer. Sur un déterminisme géopolitique », *Hérodote,* 1987, n°47, pp. 85-93.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, , « La poussée russe vers la Baltique », *Hérodote*, n°54/55, 4ème trimestre 1989, pp. 59-80.
- ENGHOLM Björn, « Im Norden des neuen Europas : Eine neue Hanse ? », *Nordenropaforum*, 4, 1991, pp. 9-11.
- FERRARI François, « La protection de l'environnement en mer Baltique », *Revue de l'Indemer*, La Baltique "Méditerranée du Nord", n°5, 1997, pp. 19-36.

- FORSBERG Tuomas, « Settled and Remaining Borders Issues around the Baltic Sea », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 437-447.
- FORSBERG Tuomas/VAAHTORANTA Tapani, « Inside the EU, Outside NATO : Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-Neutrality », *European Security*, vol. 10, n°1, printemps 2001, pp. 68-93.
- GÄNZLE Stefan/HUBEL Helmut, « Le Conseil des États de la mer Baltique », *Défense nationale*, février 2003, pp. 78-88.
- HÆKKERUP Hans, « La coopération autour de la Baltique : perspectives et initiatives danoises », *Revue de l'OTAN*, vol. 43, n°3, mai 1995, pp. 14-18.
- HERD Graeme, « Russia's Baltic Policy After the Meltdown », *Security Dialogue*, vol. 30, n°2, juin 1999, pp. 197-212.
- HENDRICKSON Ryan, « NATO's Northern Allies : Contributions in the Post-Cold War Era », *European Security*, vol. 8, n°1, printemps 1999, pp. 64-78.
- HEURLIN Bertel, « Military Command Structures in the Baltic Sea Area », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 405-422.
- HUBEL Helmut, « The Baltic sea Subregion after Dual Enlargement », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n°3, septembre 2004, pp. 283-298.
- JAANSON Kaido, « The Baltic Sea Region in International Relations of the Twentieth Century: The Seminal Nature of the Interwar period », *Journal of Baltic Studies*, vol. 32, n°3, automne 2001, pp. 267-288.
- JÄRVENPÄÄ Pauli, « L'après-Madrid : la vision d'Helsinki », *Revue de l'OTAN*, vol. 45, n°3, septembre-octobre 1997, pp. 30-33.
- JOENNIEMI Pertti, « Norden, Europe and Post-Security », *Northern Dimensions*, FIIA, 1998, pp. 62-71.
- JOENNIEMI Pertti, « The Relationship between Regionality and Security : Exploring Two Cases in Northern Europe », *Studia Diplomatica*, n°3-4, vol. 51, 1998, pp. 141-149.
- JUKARAINEN Pirjo, « Norden is dead – Long Live the Eastwards Faced Euro-North : Geopolitical re-making of Norden in a Nordic Journal », *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n°4, décembre 1999, pp. 355-382.
- KASKI Antti, « Baltic NATO Membership Does Not Lead Finland into Alliance », *Yearbook of Finnish Foreign Policy 2003*, UPI, pp. 39-54.
- KOSKENNIEMI Martti/LEHTO Marja, « La succession d'États dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande », *Annuaire français de droit international*, Paris, 1992, pp. 179-219.
- LACHOWSKY Zdzislaw, « Building Military Stability in the Baltic Sea Region », *The NEBI Yearbook 2000*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 279-274.
- LAGERSPETZ Mikko, « How Many Nordic Countries ? Possibilities and Limits of Geopolitical Identity Construction », *Cooperation and Conflict*, vol. 38, n°1, mars 2003, pp. 49-61.
- LAITINEN Kari, « Geopolitics of the Northern Dimension : A Critical View on Security Borders », *Geopolitics*, vol. 8, n°1, printemps 2003, pp. 19-44.
- LEHTI Marko, « Sovereignty Redefined Baltic Cooperation and the Limits of National Self-determination », *Cooperation and Conflict,* vol. 34, n°4, pp. 413-443.
- LEHTO Marja, « Restrictions on Military Activities in the Baltic Sea – A Basis for a Regional Regime ? », *The Finnish Yearbook of International Law*, vol. 2, 1991, pp. 38-65.
- LUOSTARINEN Heikki, « Finnish Russophobia : The Story of an Enemy Image », *Journal of Peace Research*, vol. 26, n°2, 1989, pp. 123-137.

- MOISIO Sami, « Back to Baltoscandia ? European Union and Geo-Conceptual Remaking of the European North », *Geopolitics*, vol. 8, n°1, printemps 2003, pp. 72-100.
- MOROZOV Viatcheslav, « Russia in the Baltic Sea Region. Desecuritization or Deregionalisation ? », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n°3, septembre 2004, pp. 317-331.
- MOURITZEN Hans, « The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument : its Rise and Fall », *Journal of Peace Research*, vol. 32, n°1, 1995, pp. 9-21.
- MOURITZEN Hans, « Denmark in the Post-Cold War Era : The Salient Action Spheres », *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, pp. 33-51.
- MOURITZEN Hans, « Security Communities in the Baltic Sea Region », *Security Dialogue*, vol. 32, n°3, septembre 2001, pp. 297-310.
- MOUSSON-LESTANG Jean-Pierre, « Stabilité et sécurité en zone baltique : le rôle de la Suède », *Défense nationale*, mars 1998, pp. 109-117.
- NIES Susanne, « Quelle sécurité pour la région baltique ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1035, mai 2003, pp. 58-70.
- NEUMANN Iver, « A region-building approach to Northern Europe », *Review of International Studies*, n°20, 1994, pp. 53-74.
- OJANEN Hanna, « La Finlande dans l'Union européenne : quelle européanisation ? », *Nordiques*, n°2, mai-août 2003, pp. 43-59.
- RIES Tomas, « Finland and the Post-Modern Security Environment », *Northern Dimension*, 1998, pp. 20-35.
- RHODES Edward, « The American Vision of Baltic Security Architecture : Understanding the Northern Europe Initiative », *Baltic Defence Review*, vol. 2, n°4, 2000, pp. 91-112.
- ROTKIRCH Holger, « The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands. A Regime in "European Interests" Withstanding Changing Circumstances », *Journal of Peace Research*, vol. 23, n°4, décembre 1986, pp. 357-375.
- RYNNING Sten, « La politique danoise de sécurité : activisme international et ambiguïté européenne », *Politique étrangère*, n°3, été 2001, pp. 673-686.
- SERGOUNIN Alexander, « Russia's Security Policies in the Baltic Sea Area », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 429-483.
- SHARP Jane, « CFE and the Baltic Rim », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 423-436.
- TIBAL André, « Les perspectives sur la Baltique », *Monde slave*, n°7, juillet-septembre 1928, pp. 41-69.
- TUNANDER Ola, « The Uneasy Imbrications of Nation-State and NATO : The Case of Sweden », *Cooperation and Conflict,* vol. 34, n°2, juin 1999, pp. 169-204.
- VANECHTER Jérôme, « La Finlande et l'"initiative de la dimension nordique" : interdépendance et sécurité régionale », *Annuaire français de relations internationales 2002*, Bruxelles, Bruylant, pp. 486-497.
- VILPIŠAUSKAS Ramūnas, « Baltic States Negotiating the EU Entry : Process, Patterns and Results », *Lithuanian Political Science Yearbook 2002,* pp. 119-141.
- WÆVER Ole, « Nordic Nostalgia : Northern Europe after the Cold War », *International Affairs*, vol. 68, n°1, janvier 1992, pp. 77-102.

Travail universitaire

- MARIN Anaïs, *Régionalisation et acteurs transnationaux en Europe nordique-baltique : étude de cas aux marges Nord-Ouest de la Russie*, Mémoire de DEA « Étude comparée de la transition démocratique dans l'Europe post-communiste », IEP de Paris, sous la direction d'Anne de Tinguy, septembre 1999, 137 pages.

Autres sources

- ARCHER Clive, *Norden and the Security of the Baltic States*, Security Policy Library, n° 4, 1998, (site Internet de *Den norske Atlanterhavskomité* – http://www.atlanterhavskomiteen.no/publikasjoner/sp/98/4-98.htm – dernière consultation 21 avril 2003).
- ENGELEN Hilde Dominique, *The Construction of a Region in the Baltic Sea Area*, Présenté à la cinquième conférence pan-européenne, 11 septembre 2004.
- GRØBJERG Lars, *Prospects for Cooperation in the Baltic Sea Region,* Présenté à la conférence de Vyborg, 3 et 4 juillet 1998.
- HONKANEN Karoliina, *The Influence of Small States on NATO Decision-Making. The Membership Experiences of Denmark, Norway, Hungary and the Czech Republic*, Stockholm, Tötalförsvarets Forskningsinstitut, novembre 2002, 130 pages. (www.foi.se/raw/documents/28946_nato-beslutsfattande-030213.pdf – dernière consultation, 7 février 2004).
- HURD Douglas, *Alistar Buchan Memorial Lecture*, International Institute for Strategic Studies, Londres, 28 mars 1996.

- The Norwegian Atlantic Committee, *Nordic Security. The Military Balance, 2001-2002*, Oslo.

Documents officiels

- *UBC Strategy*, site Internet de l'Union des Cités de la mer Baltique. (www.ubc.net/strategy/html – dernière consultation 25 juin 2003).
- Summary of the Report by the Council of State to the Parliament, *Security in a Changing World* : *Guidelines for Finland's Security Policy*, 6 juin 1995, (http://virtual.finland.fi/finfo/english/tpseng4.html#menu – dernière consultation 3 mai 2004).
- Commission de l'environnement et de l'agriculture de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, *La pêche dans les mers semi fermées d'Europe*, Rapport (Doc 9373, 15 février 2002). Rapporteur: M. Wolfgang Behrendt.

VI) L'architecture de sécurité et de défense en Europe

Ouvrages

- ASMUS Ronald, *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade itself for a New Era*, New York, Columbia University Press, 2003, 415 pages.
- BUSSIÈRE Robert (dir.), *L'Europe et la prévention des crises et des conflits,* Paris, L'Harmattan, 2000, 235 pages.
- CADARSO Agudo (rapporteur), Assemblée de l'UEO, *Les répercussions de la crise irakienne sur les opinions publiques en Europe*, Document A/1838, 3 décembre 2003.
- COLSON Bruno, *Europe : repenser les alliances,* Paris, Bibliothèque Stratégique, ISC, Economica, 1995, 233 pages.
- DUMOULIN André/REMACLE Éric, *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 605 pages.
- DUMOULIN André/MATHIEU Raphaël/SARLET Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opératoire à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 938 pages.

- GHÉBALI Victor-Yves, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 741 pages.
- GIESSMANN Hans (dir.), *Security Handbook 2004. The Twin Enlargement of NATO and EU*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, 304 pages.
- GNESOTTO Nicole, *La puissance et l'Europe,* Paris, Presses de Sciences Po, La collection du citoyen, 131 pages.
- GUILHAUDIS Jean-François, *L'Europe en transition*, Paris, 2ème éd., Montchrétien collection clefs politique, 1998, 160 pages.
- HAGLUND David, *New NATO, New Century. Canada, The United States and the Future of the Atlantic Alliance*, CISS/QCIR, 2000, 245 pages.
- HAINE Jean-Yves, *Les États-Unis, ont-ils besoin d'alliés ?,* Paris, Payot, 2004, 379 pages.
- HEISBOURG François (dir.), *Défense européenne : mise en œuvre,* Paris, Institut d'Études de sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, Cahiers de Chaillot n°42, septembre 2000, 132 pages.
- HOPKINSON William, *Élargissement* : *une nouvelle OTAN*, Paris, Cahiers de Chaillot n°49, Institut d'Études de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, Octobre 2001, 112 pages.
- HOWORTH Jolyon, *L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi* ?*,* Paris, Cahiers de Chaillot n°43, Institut d'Études de sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, novembre 2000, 119 pages.
- HOWORTH Jolyon/KEELER John, *Defending Europe : The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, New York, Palgrave McMillan, 2003, 247 pages.
- JEANCLOS Yves (dir.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXIème siècle,* Bruxelles, Bruylant, 2003, 415 pages.
- JOPP Mathias/WARJOVAARA Riku (dir.), *Approaching the Northern Dimension of the CFCP : Challenges and opportunities for the EU in the emerging European security order,* Helsinki, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, 1998, 168 pages.
- JOPP Mathias/OJANEN Hanna (dir.), *European Security Integration. Implications for Non-alignment and Alliances*, Helsinki/Bonn/Paris, Programme of the Northern Dimension of the CFSP, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, 1999, 235 pages.
- KAY Sean, *NATO and the Future of European Security,* Lanham, Rowman & Littlefield, 1998, 199 pages.
- KIRSCHBAUM Stanislav (dir.), *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 240 pages.
- KLEIN Jean/BUFFOTOT Patrice/VILBOUX Nicole (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense*, Paris, Economica, ISC, 2003, 328 pages.
- LARRABEE Stephen, *NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Era*, Rand Project Air Force, 2003, 192 pages.
- LE MORZELLEC Joëlle/PHILIP Christian (dir.), *La défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 274 pages.
- LIEVEN Anatol/TRENIN Dmitri (dir.), *Ambivalent Neighbors, The EU, NATO and the Price of Membership*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2003, 331 pages.
- MAGNETTE Paul/NICOLAÏDIS Kalypso, *Grands et petits États dans l'Union européenne* : *réinventer l'équilibre*, Paris, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Études et recherches n°25, mai 2003, 62 pages.
- MISSIROLI Antonio, *PESC, défense et flexibilité*, Paris, Cahiers de Chaillot n°38, Institut d'Études de sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, février 2000, 70 pages.
- MISSIROLI Antonio (dir.), *Bigger EU, Wider CFSP, Stronger ESDP ?,* Occasional Paper, n°34, Paris, Institut d'Étude de Sécurité de l'Union européenne, mars 2002, 66 pages.

- MORRISON W. James, *NATO Expansion and Alternative Future Security Alignements,* McNair Paper 40, Avril 1995, (http://www.ndu.edu/inss/McNair/mcnair40/m040appe.html – dernière consultation 19 novembre 2004).
- MUNUERA Gabriel, *La prévention des conflits en Europe* : *expériences récentes*, Paris, Cahiers de Chaillot n°15/16, Institut d'Études de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, juin 1994. (http://www.iss-eu.org/chaillot/chai156f.html – dernière consultation 28 mars 2002).
- PASCALLON Pierre (dir.), *L'Alliance atlantique et l'Otan, 1949-1999* : *un demi-siècle de succès*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 571 pages.
- POIRIER Lucien, *La crise des fondements,* Paris, Economica, 1992,188 pages.
- POULI-PLEROS Ionna, *L'intégration des pays de l'Europe centrale et orientale dans une Europe en transition*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 608 pages.
- RAMELOT Vincent/REMACLE Éric, *L'OSCE et les conflits en Europe*, Bruxelles, Les dossiers du GRIP, 1995, 136 pages.
- SIMON Jeffrey, *NATO Enlargement. Opinions and Options,* Washington, Institute for National Strategic Studies, 1995, 207 pages.
- TERCINET Josiane (dir.), *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 262 pages.
- WILKINSON John, *Contribution des États européens non membres de l'UE à la gestion militaire des crises en Europe*, document A/1735, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale – Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, 19 juin 2001, annexe II.
- ZORGBIBE Charles, *Histoire de l'OTAN*, Bruxelles, Éditions complexe, 2002, 283 pages.

Revues

- ANDRÉANI Gilles, « L'Europe de la défense : y a-t-il encore une ambition française ? », *Politique étrangère*, n°4, hiver 2002, pp. 983-1000.
- ASMUS Ronald, « L'élargissement de l'OTAN : passé, présent, futur », *Politique étrangère*, n°2, été 2002, pp. 353-376.
- AVERRE Derek, « NATO Expansion and Russian National Interests », *European security*, vol. 7, n°1, printemps 1998, pp. 10-54.
- BACAUD-DÉCRIAUD Michèle, « Les nouvelles relations Union européenne-OTAN en matière de sécurité et de défense : compétition ou coopération », *Arès*, vol. 19, n°49, mai 2002, pp. 35-50.
- BAILES J. K. Alyson, « NATO : Towards a New Synthesis », *Survival*, vol. 38, n°3, automne 1996, pp. 27-40.
- BAILES J.K. Alyson, « Europe's Defence Challenge. Reinventing the Atlantic Alliance », *Foreign Affairs*, vol. 76, n°1, janvier-février 1997, pp. 15-20.
- BARNETT Neil *et al*., « Nato Expansion », *Jane's Defence Weekly*, 15 octobre 2003, pp. 20-27.
- BLOC-LAINÉ Amaya, « L'Union européenne et la "soft security" : les attributs de la puissance civile », *Annuaire français de relations internationales 2000*, Bruxelles, Bruylant, pp. 28-36.
- BRZEZINSKI Zbigniew, « NATO : The Dilemmas of Expansion », *The National Interest*, n°53, automne 1998, pp. 13-17.
- CARNOVALE Marco, « Partenaires et Alliés : relations civilo-militaires et contrôle démocratique des forces armées », *La Revue de l'OTAN*, vol. 45, n°2, mars 1997, pp. 32-35.
- DAVID Dominique, « De l'Alliance à l'Alliance, ou la métamorphose incertaine », *La Revue internationale et stratégique*, n°32, hiver 1998-1999, pp. 46-53.

- DER STOEL (van) Max, « Prévenir les conflits et consolider la paix : des défis pour la CSCE », *Revue de l'OTAN,* vol. 42, n°4, avril 1994, pp. 7-12.
- GALLIS Paul, « Le Congrès des États-Unis et les missions de l'OTAN », *La Revue internationale et stratégique*, n°32, hiver 1998-1999, pp. 96-108.
- GÉLIN Évelyne, « La fin de la Guerre froide et les États membres du Conseil de l'Europe », *Études internationales*, vol. 26, n°1, mars 1995, pp. 113-134.
- GÉLIN Évelyne, « Les critères d'admission des nouveaux États indépendants au Conseil de l'Europe », *Revue de droit international et de droit comparé*, n°73, 1996, pp. 339-367.
- GNESOTTO Nicole, « L'Union européenne entre terrorisme et élargissement », *Critique internationale*, n°17, octobre 2002, pp. 6-15.
- GOLDGEIER James, « NATO Expansion : The Anatomy of a Decision », *Washington Quarterly*, vol. 21, n°1, hiver 1998, pp. 85-102.
- GORDON Philip, « NATO After 11 September », *Survival*, vol. 43, n°4, hiver 2001-2002, pp. 89-106.
- GUÉROT Ulrike, « Les relations de sécurité entre l'Europe et les États-Unis : crise ou progrès ? », *Défense nationale*, février 2005, pp. 41-49.
- HANSEN Niels, « L'OTAN : une alliance politique – La primauté du politique », *Revue de l'OTAN*, vol. 37, n°6, décembre 1989, pp. 13-18.
- HEISBOURG François, « L'Europe de la défense dans l'Alliance atlantique », *Politique étrangère*, n°2, été 1999, pp. 219-232.
- HENDRICKSON Ryan, « NATO's Open Door Policy and the Next Round of Enlargement », *Parameters*, vol. 30, n°4, hiver 2000-01, pp. 53-66.
- HONKANEN Karoliina, « Influencing or adjusting ? NATO's Decision-making from the Perspective of Small Allies », UPI, *Yearbook of Finnish Foreign Policy 2002*, pp. 36-52.
- KAY Sean, « NATO's Open Door. Geostrategic Priorities and the Impact of the European Union », *Security Dialogue*, vol. 32, n°2, 2001, pp. 201-215.
- KITFIELD James, « Knockin' on NATO's Door », *The National Journal*, vol. 30, n°40, 3 octobre 1998, p. 2306.
- LALUMIÈRE Catherine, « Le Conseil de l'Europe dans la nouvelle architecture de l'Europe », *La Revue de l'OTAN*, vol. 40, n°5, septembre-octobre 1992, pp. 8-12.
- LEFEBVRE Maxime, « L'Europe, puissance par la défense ? », *Défense nationale*, mai 2004, pp. 42-54.
- LE PRESTRE Philippe, « L'adaptation à la turbulence : les États-Unis face aux transformations de l'OTAN, 1989-1991 », *Études internationales*, vol. 23, n°1, 1992, pp. 57-65.
- MISSIROLI Antonio, « Central European between the EU and NATO », *Survival,* vol. 46, n°4, hiver 2004-2005, pp. 121-136.
- PERLMUTTER Armos/GALEN CARPENTER Ted, « NATO's Expensive Trip East. The Folly of Enlargement », *Foreign affairs*, vol. 77, n°1, janvier-février 1998, pp. 2-6.
- RAUCHHAUS Robert, « Marching NATO Eastwards : Can International relations Theory Keep Pace ? », *Contemporary Security Policy*, vol. 21, n°2, août 2000, pp. 3-20.
- SCHIMMELFENNIG Frank, « NATO Enlargement : a Constructivist Explanation », *Security Studies*, vol. 8, n°2/3, hiver 1998-1999/printemps 1999, pp. 198–234.
- SERFATY Simon, « Le lien transatlantique d'aujourd'hui. Une liaison durable », *La revue de l'OTAN*, vol. 4, n°1, printemps 2001, pp. 6-8.
- SLOAN Stanley, « U.S. Hegemony and the Transatlantic Alliance », *Baltic Defence Review*, vol. 11, n°1, 2004, pp. 21-38.
- TARSCHYS Daniel, « Le Conseil de l'Europe : renforcer la sécurité européenne par des moyens civils », *La Revue de l'OTAN*, vol. 45, n°1, janvier 1997, pp. 4-9.

- TERTRAIS Bruno, « L'OTAN, existera-t-elle encore en 2009 ? », *La Revue internationale et stratégique*, n°32, hiver 1998-1999, pp. 121-129.
- TRENIN Dmitri, « L'élargissement de l'OTAN, vu de Moscou », *Politique étrangère*, n°2, printemps 2002, pp. 377-394.
- YOST David, « The New NATO and Collective Security », *Survival*, vol. 40, n°2, été 1998, pp. 135-160.
- YOUNGS Richard, « The European Security and Defence Policy : What Impact on the EU's Approach to Security Challenge », *European Security*, vol. 11, n°2, été 2002, pp. 101-124.
- WALT Stephen, « Why Alliances Endure or Collapse », *Survival*, n°39, printemps 1997, pp. 156-179.
- WALTZ Kenneth, « Nato expansion, a realist's view », *Contemporary Security Policy*, vol. 21, n°2, août 2000, pp. 23-38.
- WILDE D'ESTMAEL (de) Tanguy, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 464 pages.
- WHITE Brian, « Expliquer la défense européenne : un défi pour les analyses théoriques », *La revue internationale et stratégique*, n°48, hiver 2002-2003, pp. 89-97.
- WOEHREL Steven/KIM Julie/EK Carl, *NATO Applicant States : A Status Report, CRS Report to Congress*, Updated February 7, 2000, (http://www.fas.org/man/crs/Crs_nato.htm – dernière consultation 19 janvier 2005).
- WÖRNER Manfred, « L'Alliance atlantique à l'ère nouvelle », *Revue de l'OTAN*, vol. 39, n°1, 1991, pp. 3-10.

- *North-Eastern and South-Eastern Dimensions of European Security – Regional Cooperation – Similarities and Differences*, NATO Defense College, Seminar Report Series n°13, Tartu, juin 2001, 136 pages.

- Eurobaromètre Europe Centrale et Orientale (CEEB) 6 - 1996, (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ceeb/ceeb6/ceeb6_fr.htm - dernière consultation 7 novembre 2004).
- Pays candidats, Eurobaromètre 2001, (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2001/cceb20011_fr.pdf - dernière consultation 7 novembre 2004).
- Eurobaromètre 2002.2, *L'opinion publique dans les pays candidats* (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2002/cceb_2002.2_rap_final.pdf - dernière consultation 7 novembre 2004).

Travaux universitaires

- LECOCQ Éric, *La défense européenne : genèse à deux visages,* Mémoire de DEA de science politique, Paris II, sous la direction de Serge Sur, année universitaire 1999-2000, 196 pages.
- MONGRENIER Jean-Sylvestre, *Les fondements géopolitiques de la défense européenne*, Mémoire de DEA de géopolitique, sous la direction de Béatrice Giblin, année universitaire 2001-2002, 196 pages.

Textes officiels

- *OTAN*

- Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council ("The London Declaration"), Londres, 6 juillet 1990. (http://www.nato.int/docu/basictxt/b900706a.htm - dernière consultation 24 juin 2006).
- The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Rome, 8 novembre 1991, (http://www.nato.int/docu/basictxt/b911108a.htm- dernière consultation 24 juin 2006).
- *Étude sur l'élargissement de l'OTAN*, septembre 1995. (http://www.nato.int/docu/fonda/ela-9501.htm - dernière consultation 24 juin 2006).
- *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, 27 mai 1997 (http://www.nato.int/docu/basictxt/fndact-a.htm - dernière consultation 24 juin 2006).
- *Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques publiée par les chefs d'État et de gouvernement***,** 8 juillet 1997. (http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081f.htm - dernière consultation 17 septembre 2005).
- Communiqué du Sommet de Washington, publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington le 24 avril 1999 (http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064f.htm – dernière consultation 4 avril 2006).
- *The Alliance's Strategic Concept,* Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th avril 1999. (http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm - dernière consultation 24 juin 2006).
- *NATO-Russia Relations: A New Quality, Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation*, Rome, Italie, 28 mai 2002, http://www.nato.int/docu/basictxt/b020528e.htm - dernière consultation 24 juin 2006).
- Communiqué final des chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN, (Istanbul, 28 juin 2004). (http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisations-internationales-europe_1126/otan_1134/sommet-istanbul-29.06.2004_3630.html#sommaire_3 – dernière consultation 23 juin 2006).

♦ *UE/UEO*

- Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *Projet de recommandation sur la coopération dans les domaines militaire et de la sécurité dans la région de la mer baltique*, Document 1494, décembre 1995.
- Avis du Comité des régions du 15 septembre 1999 sur la « Communication de la Commission – Une dimension septentrionale pour les politiques de l'Union », COM (1998) 589 final.
- Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence, annexe IV.
- UE/Russie, Annexe 4 à la Déclaration conjointe du 3 octobre 2001 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_fr.htm#Déclaration%20conjointe –dernière consultation, 1er juin 2002).
- Commission européenne, *Dimension septentrionale des politiques de l'Union, inventaire des actions en cours,* Document de travail des Services de la Commission. (http://presidency.finland.fi/netcomm/news/showarticle1878.html – dernière consultation 3 mai 2002).

♦ *CSCE/OSCE*

- CSCE Helsinki Document, *The Challenge of Change*, 1992, p. 8. (http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/hels92e.pdf – dernière consultation 22 février 2004).
- *Draft Decision by the Helsinki Follow-Up Meeting on Negotiations under the CFCE Auspices for the Withdrawal of Former Soviet Troops from the Territories of Estonia, Latvia and Lithuania*, 6 mai 1992.
- Document d'Istanbul 1999 (http://www.osce.org/item/16335.html - dernière consultation 7 décembre 2004).

♦ *Conseil de l'Europe*

- Sommet de Vienne, *Déclaration finale du Sommet de Vienne*, 9 octobre 1993 (http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'homme/Ecri/5Archives/2Autres_textes/Sommet_de_Vienne/D%E9claration/D%E9claration_Sommet_de_Vienne.asp – dernière consultation 1er avril 2004)

2. COLLOQUES ET CONFERENCES

- *Les dynamiques de la paix aux frontières de l'Est et de l'Ouest :* l'exemple de la région de la mer Baltique, Centre d'analyse et de Politiques Comparée (CAPC), Université Montesquieu – Bordeaux IV, 24 novembre 2000 ;
- *La sécurité en Europe : regards français et lituaniens*, Fondation Robert Schuman, IRIS, Université de Vilnius, Vilnius, 27-28 avril 2001 ;
- *Actes du colloque, Estonie – Lettonie – Lituanie, "10 ans d'indépendance",* Paris, 11-12 octobre 2001 ;
- *La Lettonie et la France : partenaires et alliés en Europe*, Fondation Robert Schuman, IEG, Riga, 7-9 mars 2002 ;
- *Norden at the Crossroads, An International Conference in Nordic Studies*, Helsinki, 30 octobre-2 novembre 2002 ;
- *The New North of Europe, Programme on the Northern Dimension of the CFSP*, Final Conference, Helsinki, 8 octobre 2002 ;
- *L'Europe et les pays Baltes après les sommets de Prague et de Copenhague*, IFRI, Paris, 29 avril 2003.
- *Promoting Democratic Values in the Enlarging Europe: The Changing Role of the Baltic States from Importers to Exporters*, 5 - 6 mai 2006, Tartu, Tartu University Euro College. (http://ec.ut.ee/conf06/files/konverents_inglisk.pdf - dernière consulation 12 novembre 2006).

3. PRINCIPAUX ENTRETIENS

(Par ordre chronologique)

Nom	Fonction	Service et institution d'appartenance	Lieu de l'entretien	Date de l'entretien
Antonio Missiroli	Chercheur	Institut d'étude de sécurité de l'UE	Paris	17 février 2001
François Heisbourg	Directeur de la FRS	Fondation pour la Recherche Stratégique	Paris	20 août 2001
Tomas Ries	Chercheur	*National Defence College*	Helsinki	1er octobre 2002
Harri Tiido	Conseiller technique du ministre estonien des Affaires étrangères	Ministère estonien des Affaires étrangères	Tallinn	15 octobre 2002
Bo Huldt	Professeur et chercheur	*Förvarshögskolan*	Stockholm	3 mars 2003
Olav F. Knudsen	Chercheur	*Swedish Institute of International Affairs*	Stockholm	5 mars 2003
Ingemar Dörfer	Directeur de recherche	FOI, *Swedish Defence Research Agency*	Stockholm	7 mars 2003
Stein Tønnesson	Directeur du PRIO	*Peace Research Institute of Oslo*	Oslo	12 mars 2003
Sten Rynning	Professeur adjoint	Université d'Odense	Odense	7 octobre 2003
Hans Mouritzen	Chercheur	*Danish Institute of International Studies*	Copenhague	8 octobre 2003
Perl Carlsen	Directeur	*Danish Institute of International Studies*	Copenhague	8 octobre 2003
Nikolaj Petersen	Professeur	Université d'Åhrus	Åhrus	10 octobre 2003
Margarita Šešelgyté	Chercheur	*Political Science Department of the Lithuanian Military Academy*	Vilnius	10 novembre 2003
Vaidodas Urbelis	*Director Defense Policy and Planning Department*	Ministère lituanien de la Défense	Vilnius	10 novembre 2003

Gedrius Mickūnas	*Adviser NATO Integration Division Security Policy Department*	Ministère lituanien des Affaires étrangères	Vilnius	10 novembre 2003
Gediminas Varvuolis	Chef de division d'Analyse des menaces, de gestion des crises et des opérations, au Département de la Politique de sécurité	Ministère lituanien des Affaires étrangères	Vilnius	10 novembre 2003
Jean-Bernard Harth	Ambassadeur	Ambassade de France à Vilnius	Vilnius	10 novembre 2003
Atis Lejiņš	Directeur du *Latvian Institute of International Affairs*	Université de Riga	Riga	12 novembre 2003
Laurent Toulouse	Chargé d'affaire	Ambassade de France à Riga	Riga	12 novembre 2003
Elisabeth Tromer	Directrice de l'*Institute for Defence Studies*	*Baltic Defence College*	Tartu	13 novembre 2003
Gert Antsu	Directeur général adjoint	Bureau de l'Intégration européenne auprès du Gouvernement estonien	Tartu	14 novembre 2003

Annexe n°1

Extraits du Traité de paix entre la Russie et l'Esthonie signé à Tartu le 2 Février 1920

L'Esthonie, d'une part, et la Russie, d'autre part, mues par le ferme désir de mettre fin à la guerre qui a éclaté entre elles, ont résolu d'entrer en pourparlers de paix et de conclure le plus rapidement possible une paix juste, honorable, et durable, et pour ce, ont désigné comme plénipotentiaires :

(…)

Article premier

L'état de guerre entre les parties contractantes prendra fin au jour de l'entrée en vigueur du présent traité de paix.

(…)

Article 3 (…) **remarque 2** (…)

2) La partie du territoire de l'Esthonie à l'Est de la Narova, la rivière Narova elle-même et les îles qui se trouvent dans son cours, de même que la zone au sud de la Pihkva qui se trouve compris entre la frontière ci-dessus mentionnée et la ligne des villages Borok-Smolki-Belkova-Spechtischi serait, au point de vue militaire, considérée comme neutre jusqu'au premier janvier mil neuf cent vingt-deux.

L'Esthonie s'engage à n'entretenir aucune espèce de troupe dans les zones neutralisées en dehors de celles qui sont nécessaires au service de la frontière et au maintien de l'ordre et dont l'effectif est prévu dans l'annexe 2 au présent article; à n'y pas construire de fortifications aux points d'observation; à n'y pas construire d'entrepôts militaires ; à n'y placer aucune espèce de matériel de guerre à l'exception de celui qui est indispensable aux effectifs prévus et aussi à ne pas y établir de bases ou de dépôts à l'usage de bateaux quels qu'ils soient ou d'une flotte aérienne quelconque.

3) La Russie, de son côté, s'engage à ne pas entretenir de troupes dans la région de Pskov à l'ouest de la ligne: rive occidentale de l'embouchure de la Velikaja, villages Sivtseva, Luhnova, Samalina, Schalki et Sprechtitschi jusqu'au premier janvier mil neuf cent vingt-deux à l'exception de celles qui sont indispensables au service de la frontière et au maintien de l'ordre et dont l'effectif est prévu dans l'annexe 2 au présent article.

4) Les Parties contractantes s'engagent à n'avoir aucun bateau armé sur les lacs de Peipsi et Pihkva.

Annexe 2 à l'article 3 (…)

2. Á retirer leurs troupes avec tout le matériel et tous leurs approvisionnements des zones neutralisées où conformément aux points 2 et 3 de l'article 3 il n'est pas permis d'entretenir d'autres troupes que celles qui sont nécessaires au service de la frontière et au maintien de l'ordre dans les quarante deux jours qui suivront la ratification du traité.

3. Á retirer en exécution du point 4 de l'article 3 des bateaux armés se trouvant sur les lacs Peipsi et Pihkva dans les quarante deux jours après la ratification du traité de paix ou à les désarmer de leur artillerie, des mines et appareils pour la pose des mines et de toute espèce de munitions de guerre.

4° Á n'entretenir pour le service de la frontière dans les zones neutralisées où le séjour des troupes est interdit que quarante hommes pendant les six premiers mois qui suivront la ratification du traité de paix et ensuite trente seulement à cette condition la pose d'une barrière de fils de fer barbelés tout le long de la frontière est autorisée Quant aux hommes destinés à maintenir l'ordre intérieur leur nombre ne doit pas dépasser cinq cents dans chaque zone.

5° Á ne pas entretenir de bateaux armés sur les lacs Peipsi et Pihkva pour la garde de la douane à l'exception de patrouilleurs munis de canons d'un calibre maximum de quarante-sept millimètres et de mitrailleuses à raison de deux canons et de deux mitrailleuses au maximum par bateau le nombre de ces patrouilleurs ne devra pas être supérieur à cinq.

Article 5

Au cas où la neutralité perpétuelle de l'Esthonie serait reconnue internationalement, la Russie s'engagerait à respecter cette neutralité et à participer à la garantir.

Article 6

Les deux parties contractantes s'engagent en cas de neutralisation du golfe de Finlande à accéder à cette neutralisation aux conditions établies d'un commun accord par tous les États intéressés et fixés par actes internationaux y relatifs. Elle s'engage aussi si la convention internationale dont il s'agit était établie à placer leurs forces navales ou une partie de celles-ci dans les conditions répondant aux exigences de ladite convention internationale.

Article 7

Les deux parties contractantes s'engagent:

1. Á interdire le séjour sur leur territoire de toutes troupes, à l'exception de celles de leur gouvernement ou des États-amis avec lesquels l'une des parties contractantes aurait conclu une convention militaire, mais ne se trouvant pas de fait en état de guerre avec l'une des parties contractantes et à interdire également dans les limites de leur territoire le recrutement et le recrutement et la mobilisation de corps particuliers pris dans les rangs des armées ce des États ainsi que l'organisation même de simples groupes qui auraient pour but la lutte armée contre l'autre partie contractante.

2. Á désarmer ces forces de terre et de mer se trouvant sur le territoire et qui, au premier octobre mil neuf cent vingt-deux ne défendaient pas l'un des deux gouvernements contractants; à neutraliser et immobiliser jusqu'au premier janvier mil neuf cent vingt-deux tous les biens, le matériel d'artillerie et, d'intendance (sauf les vivres et les vêtements), le matériel du génie et d'aviation, c'est-à-dire les canons, mitrailleuses, fusils, armes blanches, millions, aéroplanes, véhicules blindés, tanks, trams blindés, etc. appartenant aux forces de terre et de mer dont il s'agit, à l'exception du matériel de guerre et technique qui a été remis aux dites forces, mais qui appartient aux parties contractantes ou à d'autres États ; la partie de ce matériel qui appartient à d'autres États devra être renvoyée dans le délai de six mois à dater du jour de la ratification du présent traité. Le désarmement des forces de terre et de mer non régulières sus-indiquées ainsi que l'immobilisation et la neutralisation de leurs stades militaires et de tout leur matériel de guerre et technique devront être achevés: les premiers trente pour cent des hommes et du matériel dans les sept jours qui suivront la ratification du présent traité de paix et le reste dans les deux semaines suivantes à raison de trente-cinq sur cent par semaine.

(…)

Source : Élias Sobolevicius, *Les États baltes et la Russie soviétique*, Paris, Thèse pour le doctorat de droit, PUF, 1930, pp. 223-239.

Annexe n°2

Extraits du Traité de paix de Riga du 11 août 1920

La Lettonie, d'une part, et la Russie, de l'autre, s'inspirant du ferme désir de mettre fin à l'état de guerre existant entre elles et de régler de façon définitive toutes les questions qui découlent de l'ancienne sujétion de la Lettonie vis-à-vis de la Russie, ont résolu d'engager des négociations de paix et de conclure le plus tôt possible une paix durable, honorable et juste. A ces fins elles ont nommé pour les représenter:

(…)

Article II.

En vertu du principe proclamé par la République Socialiste Fédérative des Soviets de Russie, qui établit le droit de tous les peuples à la libre disposition d'eux-mêmes, allant jusqu'à la séparation totale des États auxquels ils se trouvent incorporés, et vu la volonté exprimée par le peuple letton de posséder une existence nationale indépendante, la Russie reconnaît sans réserve aucune l'indépendance et la souveraineté de l'État letton et renonce volontairement et irrévocablement à tous les droits souverains qui ont appartenu à la Russie sur le peuple et le sol letton en raison du droit constitutionnel qui existait, aussi bien que les tractations internationales, lesquelles, dans le sens indiqué ici, perdent leur force pour l'avenir. De l'état antérieur de sujétion à la Russie il ne découle pour le peuple et le sol lettons aucune obligation vis à vis de la Russie.

(…)

Article IV.

Les deux Parties Contractantes s'engagent:

1) à interdire le séjour sur leur territoire de toute armée, à l'exclusion de leur armée nationale ou celles des États amis avec lesquels l'une des parties contractante a conclu une convention militaire, mais qui ne se trouvent pas de fait en état de guerre avec l'autre partie contractante; et à interdire également, dans les limites de leurs territoires respectifs, la mobilisation et le recrutement d'un personnel destiné aux armées d'États, d'organisations et de groupes dont l'objectif serait la lutte armée contre l'autre partie contractante.

(…)

4) à interdire, à l'exception des cas prévus par le droit international, le passage et la navigation dans leurs eaux territoriales de tous vaisseaux de guerre, canonnières, torpilleurs, etc. appartenant soit à des organisations et groupes ayant pour but la lutte armée avec l'autre Partie Contractante, soit aux Gouvernements se trouvant en état de guerre avec l'autre Partie Contractante et ayant pour but d'attaquer l'autre Partie Contractante: et cela dès que de tels buts seront connus de la Partie Contractante à laquelle appartiennent ces eaux territoriales et ces ports.

(…)

Fait à Moscou, achevé et signé à Riga le 11 août 1920.

Source : lietot dokumentus noradot avotu. (http://www.letton.ch/lvtpriga.htm – dernière consultation mai 2004).

Annexe n°3

Traité d'alliance défensive entre les Républiques de Lettonie et d'Estonie du 1er novembre 1923.

Entré en vigueur le 21 février 1924. Texte authentique : français.

Fermement résolues de sauvegarder leur souveraineté nationale et l'indépendance acquises au prix de tant de sacrifices ainsi que l'intégrité de leurs territoires, la République de Lettonie et la République d'Estonie ont décidé de conclure un traité d'alliance défensive.

Dans ce but ont été nommés en qualité de délégués plénipotentiaires, à savoir:
de la part de la Lettonie
Monsieur *Z.A.Meierovics*, Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères,
de la part de l'Estonie
Monsieur *Fr.Akel*, Ministre des Affaires Etrangères,
lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

Article I

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à suivre une politique purement pacifique ayant pour but de maintenir et de resserrer les liens d'amitié ainsi que de développer les relations économiques avec toutes les nations et surtout entre les États Baltiques et les pays voisins.

Article II

Afin de coordonner leurs efforts pacifiques, les deux Gouvernements s'engagent à se concerter sur les questions de politique extérieure d'une importance commune, et à se prêter une aide réciproque politique et diplomatique dans leurs rapports internationaux.

Article III

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à s'aider réciproquement dans le cas où l'une d'elles serait attaquée, sans provocation de sa part, sur ses frontières actuelles. En conséquence, au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait attaquée, sans provocation de sa part, l'autre se considérera en état de guerre et lui prêtera assistance armée.

Article IV

Les autorités techniques compétentes de la République lettone et de la République estonienne fixeront d'un commun accord la manière dont les pays se prêteront assistance et les dispositions nécessaires pour l'exécution de l'article III. du présent traité.

Article V

Si les Hautes Parties Contractantes, malgré leurs efforts pacifiques, se trouvaient en état de guerre défensive conformément à l'article III., ils s'engagent à ne traiter ni conclure l'armistice, ni la paix l'une sans l'autre.

Article VI

Toutes les questions litigieuses qui pourraient surgir entre les Hautes Parties Contractantes et qui ne peuvent être résolues par voies diplomatiques, seront portées devant la Cour de Justice Internationale ou soumises à un arbitrage international.

Article VII

Aucune des Hautes Parties Contractantes ne pourra conclure une alliance avec une tierce puissance sans le consentement de l'autre. Elles s'engagent à communiquer dès à présent l'une à l'autre le texte des traités conclus entre l'une d'elles et un ou plusieurs autres États.

Article VIII

La durée du présent traité est de dix ans à partir du jour de l'échange des instruments de ratification. Ce terme expiré chacune des deux Parties Contractantes aura la faculté de le dénoncer en avisant l'autre Partie un an d'avance.

Article IX

Le présent traité sera communiqué à la Société des Nations dans le but d'y être enregistré et publié.

Article X

Le présent traité sera ratifié et les instruments de ratification seront échangés dans le plus bref délai à Riga.
En foi de quoi les plénipotentiaires ont signé le présent traité et y ont apposé leurs sceaux.
Fait en double exemplaire à Tallinn, le 1 novembre mil neuf cent vingt-trois.
Signé: *Z.A.Meierovics*,
Signé: *Fr.Akel*,

Source: Prof. G. ALBAT, Recueil des principaux Traités conclus par la Lettonie avec les Pays étrangers vol. I, 1918-1928. p.77, Publié par le Ministère des Affaires étrangères. Riga 1928, SDN, N° d'enregistrement 578, Recueil des Traités, vol. XXIII, p.81 (http://www.letton.ch/lv_est23.htm – dernière consultation 21 mai 2003).

Annexe n°4

Traité du 17 février 1934 entre la Lettonie et l'Estonie pour l'organisation de l'Alliance défensive de 1923

Le Président de la République de Lettonie et le Président de la République d'Estonie, décidés de développer davantage la collaboration entre les deux Pays et de favoriser une entente plus étroite entre les États baltiques sur la base inébranlable du Traité d'alliance défensive, signé à Tallinn le 1er novembre 1923,
Fermement résolus de poursuivre et d'assurer par tous les moyens possibles la politique commune des deux Pays et de donna aux rapports d'amitié et d'alliance existant entre eux une base permanente et stable qui rendra plus efficace dans les rapports internationaux leur action de pays alliés, ont résolu de conclure un traité et ont désigné à cet effet leurs Plénipotentiaires, à savoir:
(…)

Article Premier

Les Hautes Parties Contractantes décident d'instituer des Conférences périodiques des Ministres des Affaires Etrangères des deux Pays, qui auront lieu régulièrement au moins deux fois par an, tour à tour sur le territoire de chacun des deux États. Sur la demande de l'une des Hautes Parties Contractantes et d'un commun accord, des Conférences extraordinaires pourront avoir lieu dans l'un des deux États ou en dehors de leurs territoires.

Article II

Les Conférences périodiques, ayant pour objet la coordination de la politique générale des deux États, traiteront toutes les questions de la politique extérieure commune.
La Conférence sera présidée par le Ministre des Affaires étrangères de l'État sur le territoire duquel elle a lieu; toutefois si elle se réunit en dehors du territoire des deux États, son président sera le Ministre des Affaires Etrangères du Pays sur le territoire duquel a eu lieu la dernière Conférence.
Le Président en exercice prendra soin de l'exécution des décisions prises par la Conférence qu'il a présidée et en cas de besoin sera chargé de veiller à la réalisation de ces décisions dans le domaine des relations internationales.

Article III

Les Hautes Parties Contractantes décident de constituer un Conseil permanent pour la coordination de la législation des deux pays; le Conseil aura le droit en cas de besoin d'instituer une Commission spéciale chargée de traiter les problèmes économiques. Le Conseil comprendra des membres nommés par les deux Gouvernements sur la base de parité; les deux Parties, reconnaissant désirable la participation à ce Conseil de représentants des chambres législatives des deux Pays, conviennent d'entreprendre toute mesure utile à cet effet.
Les deux Gouvernements donneront d'un commun accord des instructions détaillées pour les travaux de ce Conseil.
Les décisions prises par le Conseil permanent seront soumises à l'approbation de la Conférence périodique des Ministres des Affaires Etrangères.

Article IV

Les Hautes Parties Contractantes conviennent de se mettre d'accord dans chaque cas particulier, où ceci leur semblerait utile, de se faire représenter aux Conférences Internationales soit par une Délégation commune mixte, soit par la Délégation ou le Délégué d'un seul des deux États.

Article V

Les Hautes Parties Contractantes conviennent de coordonner, le plus étroitement possible, l'activité de leurs représentants diplomatiques et consulaires à l'étranger.

Article VI

Les Hautes Parties Contractantes conviennent d'être toujours prêtes à considérer les modalités permettant aux États tiers de devenir Parties Contractantes au présent Traité.

Article VII

Le présent Traité sera ratifié et l'échange des ratifications aura lieu le plus tôt possible à Tallinn. Il entrera en vigueur le jour de l'échange des ratifications et restera en vigueur aussi longtemps et aux mêmes conditions que le Traité d'alliance défensive, signé entre la République de Lettonie et la République d'Estonie à Tallinn, le 1er novembre 1923.
En foi de quoi les Plénipotentiaires susnommés ont signé le présent Traité et y ont apposé leurs sceaux.
Fait à Riga, en double expédition, le 17 février 1934.

Source: Recueil des principaux Traités conclus par la Lettonie avec les Pays Etrangers II. 1928-1938. Publié par le Ministère des Affaires étrangères sous la direction du Prof. G. Albat. Riga 1938 p.218. Lietot dokumentus noradot avotu. (http://www.letton.ch/lv_est34.htm – dernière consultation 20 mai 2003).

Annexe n°5

Traité d'entente et de coopération entre la Lettonie, la Lithuanie et l'Estonie du 12 septembre 1934

Le Président de la République de Lettonie, le Président de la République de Lithuanie et le Président de la République d'Estonie, décidés de développer la collaboration entre les trois Pays et de favoriser une entente plus étroite entre les États baltiques, fermement résolus de contribuer au maintien et à la garantie de la paix et de coordonner leur politique extérieure dans l'esprit des principes du Pacte de la Société des Nations, ont résolu de conclure un traité et ont désigné à cet effet leurs Plénipotentiaires, à savoir:

(…)

Article Premier

Afin de coordonner leurs efforts pacifiques, les trois Gouvernements s'engagent à se concerter sur les questions de politique extérieure d'une importance commune et à se prêter une aide mutuelle politique et diplomatique dans leurs rapports internationaux.

Article II

Dans le but visé par l'Article Premier, les Hautes Parties Contractantes décident d'instituer des Conférences périodiques des Ministres des Affaires Etrangères des trois Pays, qui auront lieu régulièrement au moins deux fois par an, tour à tour sur le territoire de chacun des trois États. Sur la demande de l'une des Hautes Parties Contractante et d'un commun accord, des Conférences extraordinaires pourront avoir lieu dans l'un des trois États ou en dehors de leur territoires.

La Conférence sera présidée par le Ministre des Affaires Etrangères de l'État sur le territoire duquel elle a lieu; toutefois si elle se réunit en dehors du territoire des trois États, son président sera le Ministre des Affaires Etrangères du Pays sur le territoire duquel a eu lieu la dernière Conférence.

Le Président en exercice prendra soin de l'exécution des décisions prises par la Conférence qu'il a présidée et en cas de besoin sera chargé de veiller à la réalisation de ces décisions dans le domaine des relations internationales.

Les Conférences périodiques des Ministres des Affaires Etrangères de la Lettonie et de l'Estonie prévues dans les Articles I et II du traité entre l'Estonie et la Lettonie pour organiser l'Alliance, signé à Riga le 17 février 1934, seront pendant la durée du présent Traité remplacées par les Conférences susvisées.

Article III

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent l'existence des problèmes spécifiques qui pourraient rendre difficile une attitude concertée à leur égard. Elles conviennent que ces problèmes constituent l'exception aux engagements stipulés dans l'Article Premier du présent Traité.

Article IV

Les Hautes Parties Contractantes s'efforceront de liquider à l'amiable et dans un esprit de justice et d'équité toute question qui pourrait opposer leurs intérêts les uns aux autres, et cela dans les délais les plus courts possibles; Elles conviennent de négocier entre Elles les accords qui peuvent paraître utiles pour arriver à ce but.

Article V

Les trois Gouvernements donneront des instructions à leurs représentants diplomatiques et consulaires à l'étranger ainsi qu'à leurs délégués dans les conférences internationales afin d'établir un contact approprié.

Article VI

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à communiquer dès à présent les uns aux autres le texte des traités conclus entre l'une d'Elles et un ou plusieurs autres États.

Article VII

Le présent Traité est ouvert à l'adhésion des États tiers, une telle adhésion ne pouvant avoir lieu que d'un commun accord des Hautes Parties Contractantes

Article VIII

Le présent Traité sera ratifié; il entrera en vigueur dés le dépôt des ratifications qui sera effectué à Riga. Le Gouvernement de Lettonie remettra à chacune des deux autres Hautes Parties Contractantes une copie certifiée conforme du procès-verbal de dépôt des ratifications.

Article IX

Le présent Traité produira ses effets pendant une durée de 10 ans. Si le Traité n'est pas dénoncé par une des Hautes Parties Contractantes un an avant l'expiration de ce terme, il sera prorogé par voie de tacite reconduction pour prendre fin un an après sa dénonciation par une des Hautes Parties Contractantes.

En foi de quoi les Plénipotentiaires susnommés ont signé le présent Traité et y ont apposé leurs sceaux.

Fait à Genève, en triple expédition, le 12 septembre 1934.

Source : Recueil des principaux Traités conclus par la Lettonie avec les Pays étrangers II. 1928-1938. Publié par le Ministère des Affaires étrangères sous la direction du Prof. G. Albat. Riga 1938 p. 248. (http://www.letton.ch/lventent.htm – dernière consultation août 2003).

Annexe n°6

Législation sur la neutralité estonienne[1] (1er décembre 1938)

Les dispositions ci-dessus relatives à la limitation du séjour ne s'appliquent pas aux bâtiments de guerre exclusivement affectés à une mission religieuse, humanitaire ou scientifique, ni aux bâtiments hôpitaux-militaires.
Le nombre maximum de bâtiments de guerre d'une Puissance belligérante ou de plusieurs Puissances belligérantes alliées admis à séjourner en même temps dans un port ou mouillages du même district côtier de l'Estonie, lorsque la côte aura été divisée à cette fin en districts, est de deux.
Si des bâtiments de guerre des deux parties belligérantes séjournent en même temps dans un port ou mouillage estonien, il devra s'écouler au moins 24 heures entre le départ d'un bâtiment d'une partie belligérante et celui &un bâtiment de l'autre, l'ordre des départs étant déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que le bâtiment arrivé le premier ne soit dans un cas où la prolongation du séjour est admise.
Un bâtiment de guerre belligérant ne peut quitter un port ou un mouillage estonien, où se trouve un navire de commerce battant le pavillon de l'adversaire, moins de 24 heures après le départ du dit navire de commerce. Les autorités compétentes auront à régler les départs des navires de commerce de manière à éviter de prolonger sans nécessité le séjour des bâtiments de guerre.

§5- Dans les ports ou mouillages estoniens, les bâtiments de guerre des belligérants ne pourront réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation, et ils ne pourront accroître d'aucune manière leur force militaire. Pour la réparation des avaries manifestement causées par des actes de guerre de l'adversaire, il ne pourra être reconnu à aucune aide que les bâtiments avariés se seraient procurés sur le territoire estonien. Les autorités compétentes estoniennes détermineront la nature des réparations à faire. Les réparations devront être exécutées, le plus rapidement possible et en observant un délai prévu au 14, alinéa 1.
Il est interdit aux bâtiments de guerre des belligérants de se servir des ports estoniens ou autres eaux territoriales estoniennes pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement, ou pour compléter leurs équipages.
Les bâtiments de guerre des belligérants ne pourront se ravitailler dans les ports ou mouillages estoniens que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix.
Dans les ports et mouillages estoniens, les bâtiments de guerre des belligérants seront soumis, en ce qui concerne le réapprovisionnement en combustible, aux mêmes dispositions que les autres navires étrangers. Ils n'y pourront charger toutefois que la quantité de combustible nécessaire pour se rendre au port le plus proche de leur propre pays et en aucun cas une quantité excédant celle nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites ou de leurs réservoirs à combustibles liquides. Après avoir pris du combustible dans un des ports ou mouillages avant l'expiration &un délai de trois ans.
§6- Les bâtiments de guerre des belligérants sont tenus de se servir dans les eaux intérieures estoniennes des pilotes brevetés de la République, d'après les mêmes règles que celles appliquées ou à appliquer aux bâtiments de guerre en temps de paix, autrement ils ne pourront pas se servir d'un tel pilote, sauf en cas de détresse, pour échapper à un danger de mer.
§7- Il est interdit d'amener des prises d'une nationalité étrangère dans un des ports ou mouillages estoniens, sauf en cas d'innavigabilité, de mauvais état de mer, de manque de combustible ou de provisions. Toute prise amenée par une des dites causes dans un port de mouillage estonien, devra repartir dès que cette cause aura cessé.
Aucun tribunal des prises ne peut être constitué par un belligérant ni sur le territoire estonien ni sur un navire dans les eaux territoriales estoniennes. Est également interdite la vente des prises dans un port ou mouillage estonien
§8- Les aéronefs militaires des belligérants, à l'exception des ambulances aériennes et des aéronefs transportés à bord des bâtiments de guerre, ne seront pas admis en territoire estonien.
Il est interdit aux aéronefs transportés à bord des bâtiments de guerre des belligérants de quitter ces bâtiments aussi longtemps qu'ils se trouvent dans les eaux territoriales estoniennes.
§9- Les bâtiments de guerre et aéronefs militaires des belligérants sont tenus de respecter les droits souverains de la République et de s'abstenir de tous actes qui seraient contraires à sa neutralité.
Sont interdits dans les limites du territoire estonien tous actes de hostilité, y compris l'arrêt, la visite et la capture des navires et des aéronefs, soit neutre, soit ressortissant de l'adversaire. Tout navire ou aéronef qui y aurait été capturé devra être immédiatement relâché, avec ses officiers, son équipage et sa cargaison.
§10- Les règlements sanitaires, de pilotage, de douane, de navigation, de circulation aérienne, de port et de police devront être strictement observés.

[1] Latvian and Lithuanian Neutrality Laws are *mutatis mutandis* identical

§11- Il est interdit aux belligérants de faire du territoire estonien la base d'opérations militaires contre leurs adversaires.
§12- Il est interdit aux belligérants et aux personnes à leur service d'installer ou exploiter en territoire estonien des stations télégraphiques ou tous autres appareils destinés à servir de moyens de communication avec des forces belligérantes, militaires, navales ou aériennes.
Il est interdit aux belligérants d'employer en territoire estonien leurs stations radiotélégraphiques mobiles, appartenant ou non à des forces combattantes, pour l'envoi de communication, sauf en cas de détresse ou pour la correspondance avec les autorités estoniennes par l'intermédiaire d'une station radiotélégraphique estonienne, terrestre ou côtière, ou d'une station radiotélégraphique installée à bord d'un navire appartenant à la marine estonienne.
§13- Il est interdit à quiconque &effectuer des observations à bord d'un aéronef en territoire estonien ou d'y recueillir par tout autre procédé des informations concernant les mouvements, opérations ou travaux de défense d'un belligérant dans le but de renseigner l'autre belligérant.
§14- Il est interdit aux belligérants d'établir des dépôts de combustible, soit sur le sol de la République, soit à bord de navires stationnés dans ses eaux territoriales.
Il est interdit aux navires ou aéronefs naviguant manifestant dans le but de faire passer aux forces combattantes des belligérants du combustible ou &autres approvisionnements, d'en charger en territoire estonien en quantité excédant celle nécessaire pour leurs propres besoins.
§15- Est interdit l'équipement ou l'armement sur le territoire estonien de tout navire destiné à être employé à croiser ou à concourir à des opérations de guerre contre un des belligérants. Il est également interdit aux navires devant être affectés à un des objets susvisés et qui ont été, en tout ou en partie, adaptés sur le territoire estonien à des usages de guerre, de sortir de ce territoire.
Il est interdit à tout aéronef en état de perpétrer une attaque contre un belligérant, ou porteur d'appareils ou de matériel dont le montage ou l'utilisation lui permettrait de perpétrer une attaque, de sortit du territoire estonien, s'il y lieu de présumer qu'il est destiné à être utilisé contre une puissance belligérante. Est également interdite l'exécution sur un aéronef de travaux destinés à en préparer le départ dans le but susvisé.

La présente loi n'affecte pas les droits et obligations découlant des accords internationaux.

Les dispositions de la présente loi seront mises en application par décision du Président de la République, à partir de la date et dans la mesure fixées par lui.

Tallinn, le 3 décembre 1938

Source: B Kazlaukas, *L'entente baltique*, 1939, pp. 251-253

Annexe n°7

Déclarations de neutralité

Par le Protocole du 18 novembre 1939, les Ministres des Affaires étrangères d'Estonie, de Lettonie et de Lithuanie, considérant le texte d'un projet de loi portant réglementation de la neutralité, arrêté par les délégués-experts des trois Pays à Tallinn, le 3 novembre 1938, sont tombé d'accord de prendre les mesures nécessaires afin d'introduire, d'après les modalités constitutionnelles de leurs États respectifs, les dispositions contenues dans la législation intérieure de leurs Pays, et sont convenus de n'effectuer dorénavant les modifications dans le texte de la loi uniforme ainsi promulguée qu'après une consultation entre les trois gouvernements.

La loi en question fut promulguée en Estonie le 3 Décembre 1938, en Lettonie le 21 décembre 1938 et en Lithuanie le 25 janvier 1939.

Le texte de la loi est identique dans tous les trois États et ci-dessous n'est reproduit que celui de l'Estonie.

Conformément à sa partie III, la loi a été mise en application par décision des Présidents de la République des trois pays respectifs à partir du 1er septembre 1939.

Arrêté du président de la république d'Estonie du 1er septembre 1939

Je proclame que la République d'Estonie observera la plus stricte neutralité dans la guerre qui vient d'éclater entre les puissances étrangères.

Afin de sauvegarder la neutralité, je mets en application à partir du 1er septembre 1939, à l'égard de tous les belligérants, les dispositions de la loi portant réglementation de la neutralité (RT 1938, 99, 860).

(K. Pats) Président de la République:
(K. Eenpalu) Premier Ministre
(K. Selter) Ministre des Affaires étrangères

Déclaration du président de la république de Lettonie

1. Je proclame, que dans la guerre qui vient de se déclarer entre les États étrangers, la Lettonie observera une stricte neutralité.
2. En me basant sur la Loi définissant la neutralité III (Recueil des lois 1938 / 227), je décide que les règles définies dans ladite loi s'appliquent à tous les États belligérants à partir du 1er septembre 1939.

Riga, le premier septembre 1939

K. Ulmanis
Président de la République

Acte du président de la république de Lithuanie

Me basant sur l'article 3 de la loi du 25 janvier 1939 portant réglementation de la neutralité (Journal Officiel No. (632, chap. 4535), je proclame ce qui suit:

1. La République de Lithuanie reste neutre dans la guerre qui vient d'éclater entre les puissances; étrangères ;
2. Sont interdits sur le territoire de la République de Lithuanie tous les actes qui, conformément aux règles généralement reconnues du droit des gens, portent atteinte à cette neutralité ;
3. Afin de sauvegarder la neutralité de la République de Lithuanie, sont mises en application, à partir du 1er septembre 1939, à l'égard de toutes les puissances belligérantes les dispositions de la loi portant réglementation de la neutralité.

Kaunas, le 1er septembre 1939, No. 1000.
(A. Smetona) Président de la République
(J. Černius) Président du Conseil.

Source : *Revue baltique,* n°1, vol. 1, 1940, pp. 131-132.

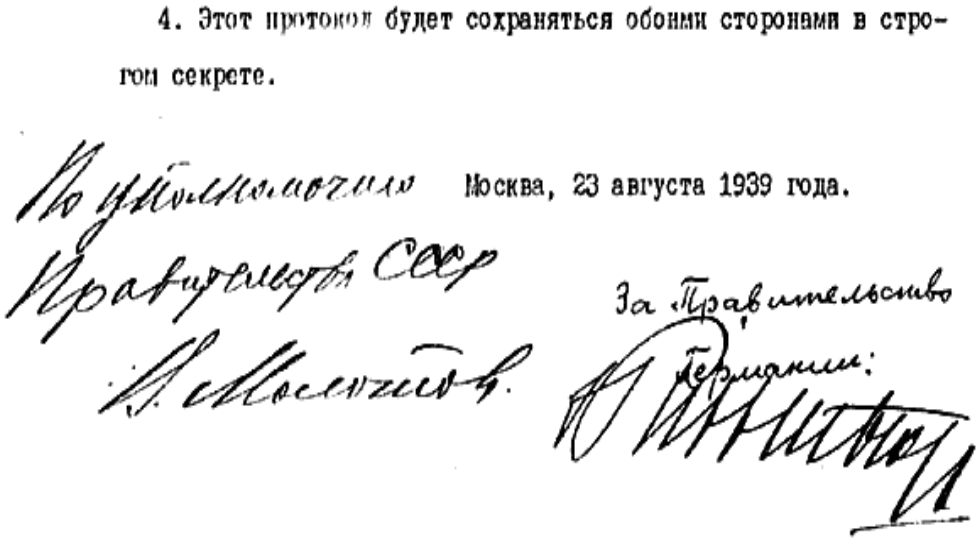
Annexe n°8

Protocole secret au Traité de non-agression entre l'Allemagne et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes du 23 août 1939

A l'occasion de la signature du Pacte de non-agression entre le Reich Allemand et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, les plénipotentiaires soussignés de chacune des deux Parties discutèrent, en stricte confidence, la question de la limite de leurs zones respectives d'influence dans l'Europe de l'Est. Ces conversations amenèrent les conclusions suivantes:

1) Dans le cas d'un réarrangement territorial et politique dans les régions des États baltes (Finlande, Estonie, Lettonie, Lithuanie), la frontière nord de la Lithuanie représentera la limite des zones d'influence de l'Allemagne et de l'URSS. A cet égard, chaque Partie reconnaîtra l'intérêt de la Lithuanie dans la région de Vilnius
2) Dans le cas d'un réarrangement territorial et politique des régions appartenant à l'État polonais, les zones d'influence de l'Allemagne et de l'URSS devront être limitées approximativement par la Narew, la Vistule et la San.
La question de savoir si c'est dans les intérêts des deux Parties de maintenir un État polonais indépendant et comment un tel État devrait être limité ne pourra être définitivement réglée que dans le cours de développements politiques ultérieurs.
De toute façon les deux Gouvernements résoudront cette question au moyen d'un accord à l'amiable.
3) En ce qui concerne le Sud-Est de l'Europe, les Soviets attirent l'attention sur leur intérêt en Bessarabie. Les Allemands déclarèrent leur désintéressement politique complet dans ces régions.
4) Ce protocole sera traité comme strictement secret par les deux Parties.

Moscou, le 23 août 1939.
Pour le Gouvernement du Reich Allemand: v. Ribbentrop.
Avec les pleins pouvoirs du Gouvernement de l'URSS: V:Molotov.



4. Этот протокол будет сохраняться обоими сторонами в строгом секрете.

По уполномочию Правительства СССР
В. Молотов

Москва, 23 августа 1939 года.

За Правительство Германии:

Source: Gazette de Lausanne No.185 du 8 août 1946, cité dans Bronis KASLAS, *La Lithuanie et la Seconde guerre mondiale*, éd. G. P. Maisonneuve et Larose, Paris 1981, pp. 92-100. (http://www.letton.ch/lvribent.htm#UN) – dernière consultation août 2003.

Annexe n°9

ORDRE No.001223 définissant la procédure pour effectuer la déportation des éléments anti-soviétiques de Lithuanie, de Lettonie et d'Estonie du 11 octobre 1939.

STRICTEMENT SECRET

1. SITUATION GENERALE

La déportation des éléments anti-soviétiques hors des Républiques baltes est une tâche de haute importance politique. La réussite de son exécution dépend de la capacité des "troïkas" et des quartiers généraux opérationnels de district de planifier avec attention l'exécution des opérations et de prévoir tout ce qui est nécessaire.

De plus, il faut prendre soin d'exécuter les opérations sans agitation, ni panique, de façon à interdire toutes manifestations et troubles que ce soit de la part des déportés ou de la part de la partie de la population locale qui est hostile à l'administration soviétique.

Les instructions sur la procédure à suivre pour exécuter les déportations sont données ci-dessous. Il faut exécuter strictement les instructions, mais dans des cas particuliers, les collaborateurs engagés dans les opérations doivent tenir compte des conditions concrètes et, pour maîtriser correctement la situation, prendre d'autres décisions pour atteindre le même but, soit de remplir la tâche qui leur est confiée sans bruit et sans panique.

2. PROCEDURE D'INSTRUCTION

L'instruction des groupes opérationnels est faite par les "troïkas" de district aussi vite que possible le jour précédant les opérations en tenant compte du temps nécessaire pour se rendre sur le lieu de l'opération. Les "troïkas" de district organisent le transport des groupes opérationnels jusqu'au lieu des déportations. Les "troïkas" de district s'adressent à la direction locale du Parti soviétique pour recevoir le nombre nécessaire de voitures et de wagons.

Les locaux prévus pour transmettre les instructions sont soigneusement organisés à l'avance, tant par leur volume que par le nombre d'entrées et sorties, en prenant en considération la possibilité d'une intrusion de personnes étrangères. Pendant l'instruction le bâtiment est gardé par des membres de l'opération. Si quelqu'un prévu pour l'opération ne se présente pas à la séance de transmission des ordres, la "troïka" du district remplace de suite l'absent d'une réserve de personnel prévue à l'avance.

Par les officiers de la police, la "troïka" notifie la décision du gouvernement de déporter un contingent déterminé d'éléments anti-soviétiques du territoire de la république ou de la région. De plus ils expliquent sommairement ce que ces déportés représentent. On attire particulièrement l'attention des travailleurs du Parti, réunis pour la transmission des ordres, sur le fait que les déportés sont des ennemis du peuple soviétique et qu'une attaque armée de la part des déportés ne peut être exclue.

3. PROCEDURE POUR LA TRANSMISSION DES DOCUMENTS

Après des instructions générales pour les groupes opérationnels, on transmet les documents concernant les déportés. Les dossiers personnels des déportés sont réunis et transmis aux groupes opérationnels, par communes et villages, de sorte qu'il n'y ait pas de perte de temps lorsqu'ils sont distribués.

Après la réception des dossiers personnels, le chef du groupe opérationnel prend connaissance des dossiers des familles qu'il doit déporter. Il s'assure de la composition de la famille, des formulaires nécessaires à remplir pour les déportés, des moyens de transport pour les déportés. Il devra recevoir des réponses exhaustives à toutes ses questions. En même temps que la remise des documents, la "troïka" du district explique à chaque chef de groupe où habitent les familles à déporter, la route à suivre pour atteindre le lieu de la déportation et les routes que suivra le groupe opérationnel avec les déportés jusqu'à la gare où ils seront embarqués dans les trains. Il est également essentiel d'indiquer où sont stationnés les groupes militaires de réserve, au cas où il serait nécessaire de faire appel à eux en cas de troubles. On contrôle tout le groupe opérationnel: les armes, l'état des armes et les munitions. Les armes doivent être prêtes au combat, les magasins chargés, mais les cartouches ne doivent pas être engagées dans le canon. Les armes ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort, lorsque le groupe opérationnel est attaqué ou menacé d'attaque ou lorsqu'il y a résistance.

4. PROCEDURE POUR EFFECTUER LES DEPORTATIONS

Dans le cas de plusieurs familles à déporter dans un village, l'un des membres du groupe opérationnel est nommé chef et il se rend avec son groupe dans le village. En arrivant dans le village, le groupe opérationnel prendra contact (en observant la discrétion nécessaire) avec les autorités locales: président, secrétaire ou membres du soviet du village, et s'informera du lieu exact où habitent les familles à déporter.

Après cela les groupes opérationnels, en compagnie des représentants des autorités locales, qui doivent faire l'inventaire des biens, se rendent chez les familles à déporter. Les opérations doivent commencer à l'aube. Dès qu'il pénètre dans l'habitation, le chef du groupe opérationnel réunit toute la famille dans une pièce, en prenant toutes les précautions nécessaires contre toute éventualité.

Après avoir contrôlé la conformité de la famille avec la liste, noté l'adresse des absents et le nombre de malades, on leur demande de rendre leurs armes. Indépendamment du fait si une arme a été rendue, le déporté est fouillé, puis on fouille l'ensemble des locaux pour trouver des armes cachées. Pendant les fouilles des locaux il y a un garde qui surveille les déportés.

Si la fouille permet de trouver des armes en petite quantité, elles sont réparties entre les membres du groupe opérationnel. Si on en trouve beaucoup, on les charge sur un camion ou dans un wagon du groupe, après en avoir retiré les munitions. Les munitions sont chargées avec les armes. Si nécessaire un convoi avec garde est organisé pour le transport des armes.
Dans le cas de découverte d'armes, de littérature contre-révolutionnaire, de devises étrangères, de grandes richesses, etc. on fait un bref rapport de la fouille sur place, où l'on indique les armes cachées et la littérature contre-révolutionnaire. S'il y a résistance armée, la "troïka" de district décide de l'arrestation des personnes qui ont résisté et de leur transport à la section du Commissariat du Peuple de la Sécurité publique.
On dresse un rapport à propos des déportés qui se cachent ou qui sont malades, rapport qui est contresigné par le représentant local du Parti.
Après la perquisition, on notifie aux déportés qu'ils sont déportés par décision du gouvernement dans d'autres régions de l'Union.
Les déportés peuvent prendre avec eux un maximum de 100 kg d'effets personnels: 1) vêtements, 2) chaussures, 3) sous-vêtements, 4) couvertures, 5) vaisselle, 6) verres, 7) ustensiles de cuisine, 8) un mois de nourriture pour la famille, 9) l'argent, 10) valises ou malles pour y mettre les objets. Eviter les articles encombrants.
Si les gens sont des déportés de la campagne, il peuvent prendre de petits instruments agricoles - pioches, scies, et autres, de façon à ce qu'ils puissent être chargé dans des wagons spéciaux du train de déportation.
Pour ne pas mélanger ces biens avec ceux d'autres, on y écrit le prénom, le prénom du père, le nom de famille et le nom du village.
En chargeant ces biens sur les véhicules, on prend soin à les disposer de telle façon que les déportés ne puissent pas les utiliser pour résister pendant que le convoi roule sur la route.
Simultanément avec le chargement des véhicules par le groupe opérationnel, les représentants locaux du Parti présents préparent un inventaire des biens et décrivent les mesures de conservation en conformité avec les instructions reçues.
Si un déporté possède son propre moyen de transport, ses biens sont chargés sur ce véhicule et avec sa famille il rejoint le lieu d'embarquement.
Si le déporté n'a pas de véhicule les autorités locales réquisitionnent des charrettes dans le village, sur ordre du chef du groupe opérationnel.
Toutes les personnes qui entrent dans la maison du déporté pendant la procédure ou qui s'y trouvent, sont détenues jusqu'à la fin de la procédure et on s'informe de ses liens avec le déporté. Cela est fait pour trouver des personnes qui se cachent de la police ou des gendarmes. Après vérification de l'identité des personnes détenues et la vérification que ce ne sont pas des personnes recherchées, elles sont relâchées.
Si les habitants du village commencent à s'assembler autour de la maison pendant la procédure, ils sont sommés de rentrer chez eux, et aucun attroupement n'est toléré. Si le déporté refuse d'ouvrir la porte de sa maison, sachant que des représentants du Commissariat du Peuple de Sécurité publique sont arrivés, la porte doit être enfoncée. Dans des cas particuliers on peut demander de l'aide à un groupe opérationnel voisin.
Le transport des déportés du village vers le lieu de rassemblement à la gare doit être fait de jour; on prendra soin que le rassemblement de chaque famille ne prendra pas plus de 2 heures. Dans tous les cas un action ferme et décidée est de règle, sans le moindre excitation, bruit ou panique.
Il est catégoriquement interdit de confisquer des biens aux déportés excepté les armes, littérature contre-révolutionnaire et devises étrangères, ou d'utiliser la nourriture des déportés.
Tous les participants aux opérations sont avertis qu'ils s'exposent à être jugés pour tentatives d'appropriation de biens appartenant aux déportés.

5. PROCEDURE POUR SEPARER UNE FAMILLE DE DEPORTES DE SON CHEF DE FAMILLE

Prenant en compte que beaucoup de déportés doivent être arrêtés et envoyés dans des camps spéciaux et que leur famille doivent rejoindre des lieux de résidence spéciaux dans des régions lointaines, il est essentiel que le transport de la famille et de son chef ait lieu simultanément, sans les informer de leur future séparation. Après la perquisition et que les documents adéquats d'identifications ait été remplis dans la maison du déporté, un membre du groupe opérationnel remplit les documents du chef de famille qu'il met dans le dossier de celui-ci et ceux des membres de la famille dans le dossier de la famille. Le transfert de toute la famille jusqu'à la gare se fait ensemble dans un seul véhicule, et ce n'est que là que les chefs de famille sont séparés et placés dans un wagon spécial pour chefs de famille.
Pendant les préparatifs à la maison il faut avertir le chef de famille que ses effets doivent être mis dans une valise séparée car l'inspection sanitaire sera séparée pour les hommes, des femmes et des enfants.
A la gare les chefs de famille qui doivent être arrêtés sont placés dans des wagons spéciaux, que leur indiquent les préposés.

6. PROCEDURE POUR CONVOYER LES DEPORTES

Il est interdit aux membres du groupe opérationnel qui escortent les déportés de s'asseoir sur les véhicules. Ils doivent suivre à côté ou derrière la colonne des déportés. Le chef du convoi doit de temps en temps parcourir la colonne pour s'assurer du bon déroulement des opérations.

Quand le convoi passe dans un lieu habité ou qu'il croise des passants, il doit faire l'objet d'une surveillance particulière; les responsables doivent éviter les évasions et interdire toute conversation entre les déportés et les passants.

7. PROCEDURE POUR METTRE LES DEPORTES DANS LE TRAIN

A chaque lieu d'embarquement un membre de la "troïka" et une personne spécialement nommée à cet effet sont responsables de l'embarquement. Le jour de l'embarquement le chef de l'embarquement, avec le chef du train de déportation et des forces armées d'escorte du Commissariat du Peuple des Affaires intérieures, examineront les wagons pour voir s'ils sont équipés de tout le nécessaire, puis se mettront d'accord sur la procédure à observer pour la remise des déportés.

Les hommes de l'Armée rouge formant l'escorte du Commissariat du Peuple des Affaires intérieures encerclent la gare.

Les chefs des groupes opérationnels transmettent au chef du train de déportation une copie de la liste nominale des déportés dans chaque wagon. Le chef du train de déportation, avec cette liste, fait l'appel nominal des déportés, vérifiant chaque nom et désignant la place dans le wagon. Les bagages du déporté sont chargés avec lui dans le wagon, à l'exception de l'inventaire agricole, qui est chargé dans un wagon séparé.

Les déportés sont réunis dans les wagons; il est interdit de séparer les familles (exception pour les chefs de famille sujets à l'arrestation). Un nombre de 25 personnes par wagon doit être observé.

Une fois que le wagon est rempli il est cadenassé.

A partir du moment où les personnes ont été remises et placées dans le train de déportation, le chef du train porte la responsabilité pour toutes les personnes embarquées et leur acheminement à leur destination. Après la remise le chef du groupe opérationnel fait son rapport sur son opération, note le nom du déporté, s'il a trouvé une arme ou de la littérature contre-révolutionnaire et comment s'est déroulé l'opération.

Après avoir placé les déportés dans le train de déportation et transmis son rapport sur les résultats de l'opération, les membres du groupe opérationnel sont libérés et agissent en accord avec les ordres du chef de district du Commissariat du Peuple de la Sécurité publique.

Vice Commissaire du peuple de Sécurité publique de l'URSS.

Commissaire de Sécurité publique de troisième rang (signé):

SEROV

Source: THESE NAMES ACCUSE, Nominal list of Latvians deported to the soviet Russia in 1940-41 (env. 35 000 noms), Ed. the Latvian National Fund in the Scandinavian Countries, Stockholm 1951, p.41. Traduction de l'original russe en anglais. Traduction française Ansis Reinhards mars 1997.
http://www.letton.ch/lv1223a.htm

annexe n°10

Estonian and Latvian memorandum to the Conference on Security and Cooperation 1975

EDITORIAL NOTE:
The following Memorandum, signed in Tallinn - Riga by representatives of the Estonian and Latvian Democrats, dated June 17, 1975 — the 35th anniversary of the occupation of Estonia and Latvia — was recently received in the West. It is reprinted without editorial corrections.

TO ALL GOVERNMENTS PARTICIPATING IN THE CONFERENCE ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE

This summer European heads of state will meet in Helsinki to bring to a conclusion the All - European Conference on Security and Cooperation. This assembly is expected to sanction officially and on the highest level the detente — —a process that still continues to arouse principal discussions and doubts in the minds of many Europeans. Up to now a fundamental question has been left open: will detente which the European heads of state are hoping to achieve be real, illusive, mutual or unilateral, will it have equal effect on all European nations or will it be implemented at the expense of basic rights and liberties of certain smaller numbers of European Community? It remains also to be decided, whether the effects of the hoped security and cooperation will be limited to the relations between governments and official organizations or could detente be based on closer intercourse and wider change of information between millions of ordinary Europeans, fostering better mutual understanding and trust.

A definite and exhaustive answer to those dilemmas is expected also by Baltic nations, whose national independence and basic rights have fallen victim to the deal of two imperialist superpowers. It is important to point out that the notorious Molotov - Ribbentrop Pact of 1939 was also concluded under the pretext of security and cooperation. However, the Munich agreement, Soviet - Nazi Pact as well as F. D. Roosevelt's short-sighted diplomacy at the end of the World War II and naive trust in the goodwill of his totalitarian partner, have proven beyond all doubt, that real security and cooperation cannot be based on unnatural compromises, reached at the expense of universally acknowledged international rights and basic human liberties. It is not a coincidence that instead of peace, the Munich agreement and Soviet-Nazi Pact paved the way to the World War II and that surrendering of East Europe to the mercy of Soviet totalitarism was quickly followed by Soviet attempt to subdue the western part of Europe as well as attempt that was foiled only through resolute counteraction by the late President H. Truman.

On the eve of the European Summit Conference, once again a moment of decision has come for the Western democracies: can they rely on the goodwill and peaceable intention of a totalitarian superpower — the Soviet Union? We appreciate tenacious efforts which Western representatives have made during the first and second stage of the European Security Conference with the view of linking intergovernmental detente to freer flow of information, ideas and people. However, we are conscious of the fact that in several Western counties there is a growing tendency to care almost exclusively about one's own economic and social well-being. Hence arises temptation to make unprincipled political compromises, to exhaust short-term economic gains by expanding trade with the Soviet Union, to weaken unilaterally one's defense (under the pretext of coming detente and present-day economic difficulties), to overlook the fate of several smaller members of European Community. The shameful invitation by British trade union leaders to the taskmaster of Soviet working people and former KGB boss Shelepin showed clearly enough the dangerous opportunism of certain Western politicians.

Such trends cannot but provoke deep anxiety among the Soviet-occupied nations of Eastern Europe. The question remains to be answered — —at whose expense the European detente is intended to be achieved? Are the victims once more to be found among smaller and weaker European nations, whose tragic fate now happens to be just an inappropriate obstacle on the smooth highway of East - West security and cooperation?

EUROPEAN SECURITY AND COOPERATION IS LINKED ALSO TO THE IMPLEMENTATION OP HUMAN RIGHTS IN THE BALTIC STATES

We as the representatives of the two Baltic nations cannot remain indifferent to such an outlook. Despite heavy losses and sufferings the Estonians and Latvians have preserved their national integrity, language and an European mentality. Defying russification and strict censorship they have managed making their contribution to the all-European culture. In the West, too, they have sizable and viable communities of refugees, whose representatives have performed outstanding work as regards preservation, development and propagation of the cultural heritage of their respective nations.

It is our opinion that before signing understandings on principal questions concerning European security and cooperation, one is bound to ask: have there appeared essential changes in the Soviet regime to justify reduction of vigilance and putting trust in the signatures of the Kremlin leaders? Can one find at least some sign of hope that the Soviet society is developing toward real implementation of human rights and basic liberties?

Relying on the 35-year experience of Soviet rule we are in position to testify that such changes have not taken place. The nature of the present-day Soviet regime has remained essentially the same as it was during the Stalin

era, comprising all its violence, aggressiveness, mendacity and intolerance. The system of government in the two Baltic states, far from being based on legal rights and people's mandate, rests on the sense of fear, generated by an all-embracing apparatus or violence and spying. Compared with the Stalin era, the actual regime of terror appears only in a more decent robe, it speaks more politely and softly, yet behind the lip-service to legality and democracy latent but ever-vigilant violence is looming. Instead of physical arrests and exterminations — which have be no means disappeared — the regime is holding millions of minds in an iron cage of official ideology, crippling one's free will, conscience, creative expression, esteem of truth and basic human values.

If the human rights and basic liberties are not a public topic of discussion in the present-day Estonia and Latvia, it is because these rights and liberties have been so totally oppressed. As for the Soviet rulers, perpetuation of such a situation is a necessary precondition of their totalitarian power. The aim is to accustom the people from earliest childhood to the idea, that from the hands of bureaucratic police regime they would always receive stones instead of bread, that instead of real rights citizens would be merely entitled to their distorted sterile effigies.

So in the articles 125 and 126 of Soviet constitution certain general rights and liberties are on the one hand acknowledged; on the other hand, implementation of these rights is promptly preconditioned by following provisions: "in conformity with the interests of the working people" (representation of which the ruling group would consider her indivisible and sacred monopoly) and "in order to consolidate the socialist order" (i.e. totalitarian regime). Under the circumstances only a simple-minded or queer person would sometimes claim his constitutional rights. A "Sensible" and "conscious" citizen is expected to accept without demur the illusive nature of his "rights" acknowledging by the same the arbitrary power of the ruling clique (alias "working people") over an individual, who lacks any kind of defense against all-powerful state. Even starting discussion over one's constitutional rights is considered as an offence against good breeding, the telephone, correspondence and private life of such person becoming immediately an object of KGB surveillance.

As to the Universal Declaration of Human Rights, an overwhelming majority of its articles are being ignored and violated (articles 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 26/2, 27, 28, 29, 30). That means that a citizen of the Estonian or Latvian SSR has no real right to the inviolability of his private life, habitation, correspondence and honor, he lacks in fact opportunity for impartial justice, exit and political asylum. It is completely out of question to express one's will through genuine elections ("trimming" results, to fit them to previously net targets is even by Soviet one-candidate predetermined ballot a regular practice, witnessed by thousands of "conscious" ballot counters), to participate freely in the political and cultural life, to protest or strike against poor wages or social injustice.

Articles 18 and 19 of the Human Rights Declaration are being violated with special brutality. As regards freedom to receive objective information, a sufficient example could be the way how the Soviet people have been informed about the work of the European Security Conference for the past two years: the central topic of discussion — —free flow of information, ideas and people — —has been passed over in silence or reported in an utterly distorted manner. In the everyday life a citizen of Estonia or Latvia is denied opportunity to have and express freely one's convictions to say nothing of proclaiming or changing the latter in public. As the official ideology has appeared incapable to explain contradictions and evils of the reality, to justify ineptitude and inhumanity of the regime, it has to distort that reality in the minds of its subjects. Prom here results utter intolerance and fear of objective information, alternative ideas and free flow of people.

Totalitarian regime has always shown vehement hostility towards religion as a potential ideological rival. By means of its universal and human ethics the Christianity is bound to remain the most serious challenge to the inhuman and intolerant class ideology. The Soviet Constitution assures believers merely the freedom of religious cult while atheists, having the support of the powerful state apparatus, are entitled to unlimited anti-religious propaganda, which frequently comprises vicious slandering of religion and believers. To be a believer in the present-day Soviet Union means to be a pariah, who has to renounce the right to occupy any important or representative post, especially that of a teacher. In Estonia and Latvia, a believer is often tolerated, provided he keeps silent in face of adverse propaganda. But if he would publicly defend his belief, he could be dismissed immediately. Indeed, foreign visitors may sometimes experience pleasant surprise at view of few crowded churches in Tallinn or Riga. What they would not experience is the atmosphere of silent coercion, created in and around the church by open spying and arrogant interfering into the religious life from the side of state and security organs. Ministers and preachers as well as noted activists have to undergo painful process of regular accounting to the representatives of State Committee for Religious Affairs or interrogating and instructing by the KGB. Every real initiative, especially among the youth, being checked, believers are in fact doomed to drag on a miserable existence which is confined to church walls and limited to saying formal service for elder generation and tourists. During 35 years of Soviet rule in Estonia and Latvia, not one copy of the Bible, Gospel or hymn-book has been published. Even introducing Bibles from abroad is prohibited. At the end of October 1974 seven people in Latvia, near Ligatne, were arrested and later sentenced 3 - 5 years imprisonment for printing religious literature; 30000 Gospels were confiscated. Considerable forces of Latvian KGB are hunting nowadays not foreign spies, but messengers of truth and brotherly love.

To sum up the question of how the human rights are being implemented in Estonia and Latvia, we cannot but conclude: no such rights really exist in these countries. What makes the situation worse is the fact that hardly any progress toward real implementation of these rights can so far be observed. Thus we ask, what should then serve as basis for genuine security and cooperation?

RE-ESTABLISHMENT OF BALTIC STATES AS INDEPENDENT MEMBERS OF THE EUROPEAN COMMUNITY IS INDISPENSABLE FOR SURVIVAL OF ESTONIAN AND LATVIAN NATIONS

Among all human rights the right of self-determination, which finds its expression in the demand of re-establishment national independence to the Estonians and Latvians, is of utmost importance for Baltic nations. Restoration of Estonia and Latvia as independent and sovereign members of the European Community would be their only chance for preservation and free development of their nationhood, culture and frame of mind. Actual situation offers the two nations nothing but systematic and progressive russification, which is realized under the slogan of molding the various nations of the USSR into a "new historic union", the notorious "Soviet nation". At the 24th Communist Party congress in 1971, L. Brezhnev proclaimed it as an intention of the Soviet leadership "to do also in the future everything possible to stimulate the process of approach among nations of the USSR". As a means of bringing about the desired approach (internationalization of societization), Kremlin is stepping up mechanically the peace of industrialization in the national republics. Forced expansion of industry provides most convenient pretext for increased migration of the Russians into the Union Republics. The ultimate aim of such policy was disclosed with startling frankness by the same Brezhnev in his speech made on the occasion of the 50th anniversary of the USSR. Said the Communist Party leader: "the more intensive the economic and social development of each national republic is, the more clearly there appears the process of internationalization of all our life." As an example of a model internationalized Union Republic Brezhnev pointed out Kazakhstan, where as a result of societization the Kazakhs formed in 1970 merely 32,4% of total population, while the Russian (including the Ukrainians and Byelorussians) totalled over 50%. Sovietization of Kazakhstan has bore its fruits in the field of education, too: in secondary schools and universities, instruction is given nowadays in Russian instead of the Kazakh language, before the war already, Arab and then Latin alphabet was replaced by the Russian one, isolating thus younger generation from older part of national culture.

There is not a shadow of doubt that similar destiny is awaiting the Baltic nations as well. These republics have had invariably the highest growth rates of industrial production in the Soviet Union, notwithstanding acute shortage of manpower: between the years 1940 and 1972, industrial output in the Soviet Union as a whole has increased about 14 times while in Lithuania it has increased 37 times, in Latvia and Estonia almost 32 times. Such a development results in an utterly abnormal situation, in which the main source of population increase is no more the natural growth, but a mechanical one: influx of manpower from Russian Federation and other Union republics into Latvia and Estonia. In Latvia, for example, during the 4 year period of 1970-73, mechanical growth (i.e. influx of the Russian and others outnumbered the natural growth by 2:1 — mechanical growth 60,000 people, natural growth 30,000). In Estonia, during the years 1966 -72, respective figures were 67200 and 40600. The bulk of these Russians or Russian-speaking migrants would settle down in larger and more important cities, where they have assumed in fact the role of civil garrison. These civil garrisons serve as a basis for progressive russification (sovietization) constituting

at the same time an important political counter-balance to any possible "nationalist" actions by native population. As a result, Riga, the Latvian capital, has been already sovietized to a considerable extent: even on the ground of official data (census of 1970), the Latvians make up only 40% (300,000) out of the total population of 730000, with the Russian exceeding the 50% limit (369000). Tallinn is developing in similar direction: out of 363000 inhabitants (1970), the Estonians constituted merely 56% (202000), the Russian civil garrison about 40% (147000), not to speak of the military garrison. As for future developments, special anxiety is aroused by the fact, that not only in Riga, but also in Tallinn Russian-language schools outnumber the national schools.

Virtually nowhere can one speak of the praised reciprocal enrichment of national cultures. As for language, only 1 Russian out of 9 in Tallinn is able or dares to maintain that he has a good command of the local language. Such figures show expressively the real role of Russian contingent as an instrument of unilateral sovietization. Chauvinistic animosity or total indifference of the Russian-speaking population toward local language and culture, which they tend to regard as temporary relics and impractical decorations, doomed to vanish sooner or later before progressing sovietization, exposes once more the true nature of those immigrants. They remain, indeed, a civil garrison, an ominous tumor in the body of the Estonian and Latvian nation.

To sum up the situation one has to conclude that during the past 10 or 15 years, serious shifts have taken place within the national structure of Estonia and Latvia. Between 1959 and 1970, that is within 11 years, share of the Latvians has diminished from 62% (1959) to 56,8% (1970), that of the Estonians from 74,65% down to 68,2% of the total population of their respective republics. On the other hand, percentage of the Russian has risen from 31% up to 36,1% (increase of 205000) in Latvia and from 22,3% up to 27,2% (increase of 114000) in Estonia.

The figures presented above need hardly a comment. Provided the same trend will continue (and it certainly will as Communist Party secretary Brezhnev has promised), then within the next 2 decades turn in favor of sovietization will take place in the two republics. Local population will be reduced into a hopeless minority by

means of continued influx of alien element, by means of mixed marriages, mixed schools and various administrative and propaganda measures. Russian will in effect become the language of Estonians and Latvians will be given a status of ethnographic rudiments. And the European family of nations would lose forever two of her members.

Pacing these sinister perspectives, the representatives of Estonians and Latvians appeal now, on eve of the European Summit Conference to the heads of European governments, calling on them to remember and apply following principles:

1. Let the proposed detente be a real, not an illusory one.
2. Let it be based on just and fair principles.
3. Let it foster the human rights and basic liberties, including free flow of information, ideas and people as well as right of self-determination as envisaged by the United Nations Charter, Declaration of Human Rights and Pact on Political and Social Rights. Human rights and liberties must become main condition of security and cooperation until their unequivocal and fair implementation has been achieved or at last effective measures taken as to their implementation.
4. Let the rights and interests of all, without exception, members of the European family be taken into account, including of the Baltic nations to be compensated for past injustice that is to express freely their will and re-establish their national independence.
5. Let it be remembered that ignoring legal rights of some nations, which are living under soviet occupation, is bound to undermine implementation of these rights in the West as well. Only realization of basic human liberties and values within the Soviet Union can guarantee real peace and security, because it would give ordinary Soviet citizen a chance not to follow blindly aggressive intentions of the present ruling faction.
6. Let the Western governments take a firm stand against any attempts by totalitarian powers to undermine — by means of impudent demagogy the real meaning of basic human rights. If unprincipled and ambiguous compromises will be tolerated, the result would be that these rights will lose their inner sense altogether, will become hollow phrases. That is just what is expected from side of aggressive forces, who are brandishing human rights with the sole end of covering their oppressive nature. As a warning example, it must be that simultaneously with the gathering of European heads of state in Helsinki, only 80 kilometers southward, in Tallinn, silent campaign of terror by KGB organs against basic human liberties is continuing for the 7th month, with several people arrested, homes of tens of intellectuals and believers searched and hundreds of men and women endlessly questioned and terrorized. A show process is being prepared against 5 men, who are being accused of having used natural right to appeal to the United Nations to bring about realization of human liberties for Estonia.
7. Finally, let it be taken into account that more than ever, firm belief in the human values and ideals of the Western civilization and culture is needed. Aggressors have always respected determination, will-power and moral integrity. Let the West then be strong and united in order to achieve a real detente. Let all members of the European family be united in peace, justice, freedom and respect of each other rights.

Representatives of the Estonian and Latvian democrats
Tallinn - Riga 17th of June 1975,
35th anniversary of the occupation of Latvia and Estonia by the Red Army

source: *Lituanus*, volume 21, n°3, automne 1975

Annexe n°11

Résolution 47/21 de l'Assemblée générale de l'ONU sur le retrait complet des forces armées étrangères du territoire des États baltes, novembre 1992

En préparation Résolution 47/21 de l'Assemblée Générale de l'ONU: Retrait total des forces militaires étrangères des territoires des États baltes, 25 novembre 1992.

L'Assemblée générale,
Ayant examiné la question intitulée "Retrait total des forces militaires étrangères des territoires des États baltes",
Considérant le rôle éminent que l'Organisation des Nations Unies doit, conformément aux dispositions de sa Charte, jouer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la responsabilité qui lui incombe à cet égard,
Rappelant avec une satisfaction particulière que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont recouvré leur indépendance par des moyens pacifiques et démocratiques,
Estiment que le stationnement de forces militaires étrangères sur les territoires de l'Estonie de la Lettonie et de la Lituanie, sans le consentement indispensable de ces pays, est un problème hérité du passé qui doit être résolu par des voies pacifiques,
Se félicitant des accords récents relatifs au retrait total des forces militaires étrangères du territoire lithuanien,
se félicitant également des pourparlers bilatéraux concernant le retrait total des forces militaires étrangères des territoires estonien et letton,
Préoccupée de constater qu'aucun accord n'a encore été conclu sur le retrait total des forces militaires étrangères des territoires estonien et letton,
Prenant acte du rapport intitulé "Agenda pour la paix" que le Secrétaire général a présenté en application de la déclaration adoptée le 31 janvier 1992 à l'issue de la réunion tenue par le Conseil de sécurité au niveau des chefs d'État ou de gouvernement,
Sachant que le moyen le plus judicieux et le plus efficace de dénouer les tensions avant qu'elles ne se transforment en conflit consiste à recourir à temps à la diplomatie préventive,
Accueille avec satisfaction le "Document d'Helsinki 1992 - les défis du changement", adopté à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui s'est tenue à Helsinki les 9 et 10 juillet 1992, et notamment le paragraphe 15 dudit document,
Estimant que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe constitue un accord régional au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies et qu'à ce titre elle constitue un lien important entre la sécurité européenne et la sécurité mondiale,
Estimant également que les organisations régionales qui se joignent aux efforts complémentaires de l'Organisation des Nations Unies peuvent encourager les États extérieurs à la région à manifester leur soutien,

1) Appuie les efforts que les États participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe déploient pour que soient retirées, pacifiquement et par la négociation, les forces militaires étrangères qui sont stationnées sur les territoires de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie sans le consentement indispensable de ces pays ;

2) Engage les États concernés, conformément aux principes fondamentaux du droit international et afin d'éviter tout conflit éventuel, à conclure sans délai les accords voulus, assortis de calendriers, en vue du retrait rapide, organisé et complet des forces militaires étrangères stationnées sur les territoires estonien et letton ;

3) Demande instamment au Secrétaire général d'user de ses bons offices pour faciliter le retrait complet des forces militaires étrangères des territoires estonien, letton et lithuanien ;

4) Prie le Secrétaire général d'informer les États Membres des progrès réalisés dans l'application de la présente résolution et de lui rendre compte à ce sujet lors de sa quarante-huitième session ;

5) Décide d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa quarante-huitième session la question intitulée "retrait total des forces militaires étrangères des territoires des États baltes".

Source: Recueil des Résolutions, 24 novembre 1992, documentation de l'ONU, Palais des Nations, Genève. Internet (http://www.letton.ch) – dernière consultation 9 août 2000

Annexe n°12

Retrait total des Forces Armées de la Fédération de Russie hors du territoire de la Lettonie 30 avril 1994.

"Accord entre la République de Lettonie et la Fédération de Russie sur les conditions, les délais et l'ordre de l'évacuation complète des Forces Armées de la Fédération de Russie du territoire de la République de Lettonie et sur le statut juridique de ces Forces Armées pendant la durée de l'évacuation" du 30 avril 1994.

La République de Lettonie et la Fédération de Russie (désormais "les Parties"), prenant en compte les nouvelles réalités en Europe et dans le Monde, convaincues de l'absolue nécessité de contribuer à la Paix et la Stabilité en Europe dans cet environnement nouveau,

en se basant sur les statuts de l'Organisation des Nations Unies et sur les buts et principes des documents de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe, s'efforçant de construire avec une qualité nouvelle les relations entre la Lettonie et la Russie, selon des relations de bon voisinage, de coopération et de respect des intérêts et des droits des deux Parties, en observant le principe de l'égalité souveraine et en respectant les droits liés à la souveraineté des états,

en s'efforçant de développer l'héritage positif des relations entre la Lettonie et la Russie, pour renforcer les liens entre les peuples des deux États, en voulant dépasser les conséquences négatives de leur histoire commune,

considérant qu'un accord sur l'évacuation totale des Forces Armées de la Fédération de Russie du territoire de la République de Lettonie contribuera au renforcement de la confiance entre la République de Lettonie et la Fédération de Russie,

voulant finir de jeter des bases juridiques d'une évacuation totale des Forces Années de la Fédération de Russie du territoire de la République de Lettonie et de leur statut juridique pendant cette évacuation,
en respectant les accords déjà conclus et en vigueur qui règlent l'évacuation de l'armée et les divers aspects juridiques pendant l'évacuation, se mettent d'accord sur ce qui suit:

I. GENERALITES.

Article premier. Définition des concepts.

1) "Les Forces Armées": Les organes de directions, les unités, les institutions et les organes d'instruction militaire des Forces Armées de la Fédération de Russie et de l'Armée des gardes-frontière de la Fédération de Russie.
2) "Les personnes qui forment l'effectif des Forces Armées":
   a) les militaires ;
   b) les fonctionnaires du Ministère de la défense de la Fédération de Russie qui ont été détachés en République de Lettonie pour un travail lié aux activités des Forces Armées de la Fédération de Russie.
3) "Les membres des familles des personnes qui forment l'effectif des Forces Armées": les époux des personnes définies sous 2), les enfants mineurs et les personnes qui sont à leur charge.

4) "Le périmètre de dislocation": territoire sur lequel sont disloquées les Forces Armées de la Fédération de Russie en République de Lettonie (camps militaires et objets militaires isolés).
5) "Les biens mobiliers de Forces Armées": Toutes sortes d'armement, de munitions, de technique militaire, les moyens de transport et les autres moyens matériels ou techniques et ce qui ne peut être considéré comme bien immobilier et qui sont indispensable pour l'intendance des Forces Armées de la Fédération de Russie .
6) "Les biens immobiliers des Forces Armées": Les terrains dans les lieux de dislocation des Forces Armées de la Fédération de Russie avec les camps militaires, les aéroports, les bâtiments des ports, les polygones, les stands de tir, les forêts, les bâtiments et les constructions, les hôpitaux, les réseaux techniques et de communication, l'alimentation en eau et en chaleur, les systèmes de canalisation et d'épuration, ainsi que les bâtiments et constructions isolés et les terrains afférents en dehors des périmètres de dislocation des Forces armées de la Fédération de Russie.

Article II. Les délais d'évacuation des Forces Armées: Les Forces Armées de la Fédération de Russie seront évacuées du territoire de la République de Lettonie jusqu'au 31 août 1994.
L'évacuation totale des Forces Armées de la Fédération de Russie comprend toutes les personnes qui font partie des Forces Armées de la Fédération de Russie, leurs familles et leurs biens mobiliers.

La dissolution d'unités de l'armée et la démobilisation de militaires sur le territoire de la République de Lettonie après le 28 janvier 1992, ne peuvent pas être considéré comme une évacuation de l'armée.
L'évacuation totale des unités des Forces Armées de la Fédération de Russie et l'utilisation d'unités des Forces Armées de la Fédération de Russie pour la libération et la transmission des objets auront lieu selon le planning en annexe.
Font partie indivisible de cet Accord les accords suivants: - "l'Accord entre la République de Lettonie et la Fédération de Russie sur le statut juridique de l'installation radar de Skrunda pendant son fonctionnement provisoire et son démontage." - "l'Accord entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la République de Lettonie sur les questions de la protection sociale des retraités militaires de la Fédération de Russie résidant sur le territoire de la République de Lettonie." - "l'Accord entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la République de Lettonie sur les questions de la protection sociale jusqu'à leur évacuation totale des militaires et de leur familles qui font partie des forces armées de la Fédération de Russie disloquées provisoirement sur le territoire de la République de Lettonie et des membres de l'Armée des gardes-frontières."

Article III. Conditions générales:

1) Les Forces Armées de la Fédération de Russie, les personnes qui en font partie et les membres de leurs familles, observant la législation de la République de Lettonie, s'abstiendront de toute immixtion dans les affaires intérieures de la République de Lettonie, de toute activité qui ne corresponde pas aux règles du présent Accord. L'observation de ces règles sera assurée par la direction des Forces Armées de la Fédération de Russie. Les Forces Armées de la Fédération de Russie feront tout ce qui est nécessaire pour éviter toute activité qui puisse troubler le cours normal de la vie des habitants de la République de Lettonie.

2) Les institutions étatiques de la République de Lettonie respectent le statut juridique des Forces Armées de la Fédération de Russie, celui des personnes qui en font partie et des membres de leurs familles, comme le prévoit le présent Accord, et s'abstiennent de toute activité qui puisse gêner les Forces Armées de la Fédération de Russie dans l'exercice de leurs droits et obligations qui découlent du présent Accord, font tout pour prévenir toute action enfreignant la loi contre les Forces Armées de la Fédération de Russie, les personnes qui en font partie et les membres de leur famille.

3) La Fédération de Russie s'engage à ne pas augmenter le nombre des troupes sur le territoire de la République de Lettonie, à ne pas faire venir de nouvelles unités, à ne pas importer et à ne pas déployer de l'armement.
Avec l'accord de la République de Lettonie, il est admissible de faire venir du personnel des Forces Armées de la Fédération de Russie pour assurer le chargement/ déchargement, la garde et l'exécution de divers travaux nécessaires aux unités à évacuer.
4) Les Forces Armées de la Fédération de Russie se cantonnent dans les périmètres de dislocation du moment de la conclusion du présent Accord.
5) La Fédération de Russie informe la République de Lettonie de la composition numérique de ses Forces Armées sur le territoire de la République de Lettonie, des membres des familles de militaires, et périodiquement, mais pas moins souvent que chaque trimestre, fera rapport sur le rythme de l'évacuation et des modifications numériques détaillées pour chacun des groupes mentionnés.
6) Les questions de propriété, de biens et de finances, ainsi que d'autres questions économiques, qui sont liées à l'évacuation des Forces Armées de la Fédération de Russie du territoire de la République de Lettonie, qui ne sont pas prévues dans le présent Accord, feront l'objet d'accords ad hoc entre les Parties.
7) Les Forces Armées de la Fédération de Russie sur le territoire de la République de Lettonie sont soumises au contrôle prévu dans l'Accord international sur les armements et le désarmement. Les Forces Armées de la Fédération de Russie ne disposent pas et n'ont pas implanté, sur le territoire de la République de Lettonie, d'armes nucléaires, chimiques, biologiques, à vide, binaires ou interdites par les conventions internationales.
8) Les personnes qui font partie des Forces Armées de la Fédération de Russie, qui enfreignent volontairement la législation de la République de Lettonie, seront expulsées du territoire de la République de Lettonie, à la demande des institutions compétentes de la République de Lettonie. En cas de différend, la décision appartient à la Commission mixte russo-lettone prévue dans l'article XIV. du présent Accord.
9) Les bases des entreprises spécialisées et des institutions hospitalières du Ministère de la défense de la Fédération de Russie disloquées sur le territoire de la République de Lettonie seront transformées en entreprises mixtes, si les Parties le jugent utile. Les principes et les termes de la constitution de ces entreprises mixtes seront définis par des accords entre les institutions mandatées par les Parties, en tenant compte que, la part d'investissement de la Partie lettone est le bien immobilier, que la Partie russe remet à la Partie lettone, et la part d'investissement de la Partie russe est le bien mobilier de ces institutions et entreprises.

II: ACTIVITES DES FORCES ARMEES A EVACUER:

Article IV.

1) Les unités et sous-unités des Forces Armées de la Fédération de Russie jusqu'à leur évacuation totale du territoire de la République de Lettonie se cantonnent dans le périmètre des camps militaires et des objets militaires isolés. Les unités et sous-unités des Forces Armées de la Fédération de Russie n'utilisent pas les territoires hors des camps militaires et des objets militaires isolés, ni les anciens districts forestiers militaires.

2) Le Ministère de la défense de la République de Lettonie sera informé, pas moins de deux semaines à l'avance, des exercices des Forces Armées de la Fédération de Russie dans lesquels prend part un bataillon ou une unité plus grande et qui ont lieu sur la place de dislocation.

3) Les déplacements des Forces Armées de la Fédération de Russie, en dehors de leurs périmètres de dislocation, n'ont lieu que pour assurer des activités d'intendance ou d'autres activités militaires de routine. Tout déplacement des Forces Armées de la Fédération de Russie, qui n'est pas liée des activités d'intendance ou d'autres activités militaires de routine, qui implique, soit six voitures ou plus, soit trois véhicules de combat de l'infanterie, transports de troupes blindés, tanks ou plus, soit une unité armée (30 hommes ou plus) devra chaque fois être coordonné avec le représentant plénipotentiaire du Ministère de la défense et avec l'exécutif local de la République de Lettonie.

Article V

1) Les personnes faisant partie de l'effectif des Forces Armées de la Fédération de Russie et les membres de leurs familles peuvent se déplacer avec leurs moyens de transport, dans la mesure où sera observée la législation de la République de Lettonie et le présent Accord, sur toutes les sortes de routes, ainsi qu'utiliser tous les transports publiques (terrestres, aériens ou aquatiques).

2) Les moyens de transport des Forces Armées de la Fédération de Russie doivent avoir une plaque d'immatriculation et un signe distinctif bien en évidence. Les plaques d'immatriculation de la République de Lettonie sont interdites sur ces moyens de transport d'ordonnance.

Le commandement des Forces Armées de la Fédération de Russie fournit les plaques d'immatriculation aux véhicules du groupe de transport et informe les organes compétents de la République de Lettonie de leur immatriculation, exception faite pour les véhicules de combat.

Les organes compétents de la République de Lettonie sont habilités à contrôler les permis de conduire, les documents techniques des véhicules et les documents personnels du conducteur.

3) Les Forces Armées de la Fédération de Russie observent les règles de circulation en vigueur dans la République de Lettonie y compris les règles de comportement sur les lieux d'accidents de circulation, ainsi que les règles du transport des matières dangereuses.

4) Les transports de gros tonnage, de technique lourde et de véhicules à chenilles des Forces Armées de la Fédération de Russie, hors des itinéraires prédéfinis, se feront par le réseau ferroviaire ou sur des remorques ad hoc.

5) Le montant nécessaire à la réfection et l'entretien des voies de communications utilisées par les Forces Armées de la Fédération de Russie sera défini en accord avec l'Inspection principale des finances de l'État de la République de Lettonie, le Ministère des Communications de la République de Lettonie et les Forces Armées de la Fédération de Russie.

Article VI.

1) Les Forces Armées de la Fédération de Russie sont habilités, dans les limites de leurs périmètres de dislocation, d'assurer leur garde selon les règles en vigueur dans les Forces Armées de la Fédération de Russie, tout en respectant la législation en vigueur dans la République de Lettonie au moment de la signature du présent Accord. La garde des Forces Armées de la Fédération de Russie, pendant leur déplacements hors des périmètres de dislocation, est assurée par le personnel des Forces Armées de la Fédération de Russie, en observant la législation de la République de Lettonie et en coopération avec les institutions compétentes de la République de Lettonie.

2) Le personnel des Forces Armées de la Fédération de Russie n'a droit de porter des armes et des munitions en dehors des périmètres de dislocation que pendant des missions définies dans le point I) du présent article et liées à la garde des Forces Armées de la Fédération de Russie, de leurs propriétés immobilières, de leur armement et technique militaire, du matériel, de l'argent, des armes et des munitions.

Au cas où les obligations du présent article ne seraient pas observées, la police de la République de Lettonie, en application de la législation de la République de Lettonie en vigueur, confisque les armes et les munitions. Après enquête sur les circonstances de la saisie, les armes de service sont remises au commandement des Forces Armées de la Fédération de Russie.

3) L'inspection des véhicules des Forces Armées de la Fédération de Russie s'acquitte de ses fonctions dans la forme et dans les cas définis avec le plénipotentiaire du Gouvernement de la République de Lettonie.
4) Les Forces Armées de la Fédération de Russie, en application de l'article VIII du présent Accord, n'utilisent pas les périmètres de dislocation à des fins commerciales.

III: USAGE DES BIENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS:

Article VII.

1) Les Forces Armées de la Fédération de Russie, le personnel qui en fait partie et les membres de leurs familles, utilisent les biens immobiliers et assurent leur service, qui est lié avec l'application du présent Accord, de façon à ne pas nuire à la santé, à la sécurité et l'ordre public, à l'environnement.

2) Tout travail de construction, y compris la restauration de bâtiments, le démontage ou le montage, ne peut être fait par les Forces Armées de la Fédération de Russie qu'avec l'accord des institutions étatiques de la République de Lettonie.

3) Les Forces Armées de la Fédération de Russie assurent aux institutions compétentes de la République de Lettonie et aux plénipotentiaires l'accès aux objets immobiliers et garantissent les informations définies dans l'article XII du présent Accord sur ces objets. L'indispensable régime de secret sera assuré dans ces objets.

Le commandement des Forces Armées de la Fédération de Russie nomme dans ces objets immobiliers ses représentants, dont la fonction est de coopérer avec les institutions étatiques de la République de Lettonie, pour assurer l'accès indispensable aux objets immobiliers.

4) Les questions liées au parc immobilier des camps militaires géré par les Forces Armées de la Fédération de Russie et aux autres objets de la sphère sociale, ainsi que la question d'une participation de la Partie lettone dans la construction de logements et de bâtiments du domaine social dans les nouveaux périmètres de dislocation sur le territoire de la Fédération de Russie, seront définies par les Parties contractantes dans un accord ad hoc. En négociant la construction de logements et de bâtiments du domaine social sur le territoire de la Fédération de Russie, les Parties contractantes peuvent chercher séparément ou ensemble de l'aide internationale. Les Parties contractantes favoriseront la formation de fonds, y compris internationaux, dont les moyens seront utilisés pour la solution des problèmes sociaux des Forces Armées de la Fédération de Russie liés à leur évacuation de la République de Lettonie.

5) La Partie lettone verse une compensation équitable aux Forces Armées de la Fédération de Russie pour les biens immobiliers remis, qui furent construits ou achetés avec les deniers des Forces Armées de la Fédération de Russie et qui sont leur propriété.

Article VIII. La propriété et l'usage des biens immobiliers des Forces Armées et le comportement avec cette propriété.

1) Les Forces Armées de la Fédération de Russie sur le territoire de la République de Lettonie sont en droit de disposer des biens mobiliers qu'ils administrent, de les exporter, de les transmettre ou vendre aux institutions étatiques de la République de Lettonie ou, avec leur accord, à d'autres personnes physiques ou morales de la République de Lettonie. La transmission ou la vente d'armes, si elle a eu lieu avant l'entrée en vigueur du présent Accord, fera l'objet d'une information de la Partie russe au Ministère de la défense de la République de Lettonie.

2) La vente d'armement, de munitions et de technique militaire à n'importe quelle personne physique ou morale sur le territoire de la République de Lettonie, est soumise à l'approbation des institutions compétentes de la République de Lettonie.

3) La destruction de biens mobiliers des Forces Armées de la Fédération de Russie est interdite sur le territoire de la République de Lettonie. Exceptionnellement elle pourra avoir lieu selon une procédure définie avec le Ministère de la Défense de la République de Lettonie, avec des institutions de la République de Lettonie mandatées pour cela ou avec des institutions du pouvoir local de la République de Lettonie.

IV. CLAUSES JURIDIQUES:

Article IX. Questions juridiques générales La République de Lettonie sur son territoire assure aux personnes faisant partie des Forces Armées de la Fédération de Russie et aux membres de leur famille les droits et les libertés prévus par la législation de la République de Lettonie et par les normes internationales de droits.

Article X. Juridiction pour les affaires criminelles, civiles et administratives

1) Sur le territoire de la République de Lettonie, les affaires criminelles et civiles ainsi que les affaires de délits administratifs en rapport avec les personnes faisant partie des Forces Armées de la Fédération de

Russie et aux membres de leur famille, en accord avec les conditions du point 2) du présent article, sont de la juridiction de la République de la Lettonie.

Les personnes faisant partie des Forces Armées de la Fédération de Russie et les membres de leur famille ont les mêmes droits et devoirs procéduraux dans les institutions de la République de Lettonie que les citoyens de la République de Lettonie.

2) La juridiction des institutions compétentes de la Fédération de Russie s'applique aux personnes faisant partie des Forces Armées de la Fédération de Russie et aux membres de leur famille dans les cas suivants:

a) les personnes faisant partie des Forces Armées de la Fédération de Russie ou les membres de leur famille ont commis un crime ou un délit administratif contre la Fédération de Russie ou contre des personnes faisant partie des Forces Armées de la Fédération de Russie ou des membres de leur famille;

b) des personnes faisant partie des Forces Armées de la Fédération de Russie ont commis un crime ou un délit administratif dans l'exercice de leur fonction;

Les institutions compétentes de la Fédération de Russie et les institutions compétentes de la République de Lettonie peuvent se contacter l'une l'autre avec une requête pour transférer ou recevoir la juridiction sur des litiges (ou des personnes) décrits dans le présent article.

3) Dans les cas où les crimes ou les délits administratifs contre les Forces Armées de la Fédération de Russie cantonnées sur le territoire de la République de Lettonie, les personnes en faisant partie ou les membres de leur famille, ont été commis par des personnes qui ne font pas partie des Forces Armées de la Fédération de Russie ou les membres de leur famille, les coupables devront répondre de leurs actes selon la législation de la République de Lettonie.

4) Le commandement des Forces Armées de la Fédération de Russie informe sans délai le Ministère de l'intérieur de la République de Lettonie des cas où a eu lieu, dans les périmètres de dislocation des Forces Armées de la Fédération de Russie, des vols ou des disparitions d'armes, de munitions, de technique militaire ou de biens, et des cas où des militaires des Forces Armées de la Fédération de Russie ont quitté de leur propre initiative les périmètres de dislocation.

Article XI. Indemnisation des pertes

1) Les dommages, qui, pendant le service, auront été causés à la Partie lettone, à des personnes physiques ou morales, à des citoyens de pays tiers qui se trouvent sur le territoire de la République de Lettonie, par l'action ou la négligence des Forces Armées de la Fédération de Russie ou de personnes qui en font partie, seront indemnisés par la Fédération de Russie.

L'importance de l'indemnité, en tenant compte de la législation de la République de Lettonie, sera définie par la Commission mixte russo-lettone prévue par l'article XIV. du présent Accord.

2) La Fédération de Russie indemnisera aussi les dommages qu'auront causé à la Partie lettone ou à des citoyens de pays tiers qui se trouvent sur le territoire de la République de Lettonie, par l'action ou la négligence de personnes qui font partie des Forces Armées de la Fédération de Russie, action qui n'est pas liée avec les activités du service, ainsi que les dommages causés par l'action ou la négligence de membres de famille de personnes qui font partie des Forces Armées de la Fédération de Russie. Le montant de l'indemnisation est fixée par la justice de la République de Lettonie.

3) La République de Lettonie indemnisera la Fédération de Russie pour les dommages matériels subis par ses Forces Armées ou par les personnes qui font partie des Forces Armées de la Fédération de Russie, conséquence de l'action ou la négligence d'institutions étatiques de la République de Lettonie, de citoyens ou de personnes morales, par un montant qui sera défini, en tenant compte de la législation de la République de Lettonie, par la Commission mixte russo-lettone.

4) Les contestations des indemnisations versées par les Parties seront examinées par la Commission mixte russo-lettone prévue par l'article XIV. du présent Accord.

Article XII. Procédure de remise et de réception des objets, de vente des biens

1) Les Forces Armées de la Fédération de Russie remettent aux institutions compétentes les objets dans la séquence de leur libération suite à l'évacuation de l'armée et selon le graphique harmonisé entre les deux Parties.

La remise des objets est assurée par la commission de remise- réception et formalisée par des procès-verbaux contresignés par les plénipotentiaires des deux Parties.

Au fur et à mesure de l'évacuation des unités des Forces Armées de la Fédération de Russie, tous les territoires, bâtiments et constructions seront remis à la République de Lettonie avec un acte qui en décrit la situation et l'estimation de la valeur, selon une méthodologie définie d'un commun accord.

2) Le commandement des Forces Armées de la Fédération de Russie informe les institutions de la République de Lettonie 2 mois à l'avance de la transmission de chaque objet. L'information comprend: le nom de l'objet, la surface du territoire, l'emplacement et la date de remise. Des informations complémentaires seront fournies si (objet a abrité des armes chimiques ou nucléaires, du combustible de

fusées, des matières radioactives, ou a fait l'objet de minage ou de travaux à l'explosif, de bombardements, de tirs ou d'autres exercices où furent employées les matières susmentionnées.

Dans les 15 jours qui suivent la réception de l'avis a lieu une inspection préliminaire de l'objet. L'état technique de l'objet est décrit dans un procès-verbal contradictoire (acte) de remise-réception.

Les Forces Armées de la Fédération de Russie fournissent les documents suivants: - la liste des bâtiments et constructions, ainsi que les informations sur le terrain. Séparément sont listés les objets qui furent construits par les Forces Armées de la Fédération de Russie; - un acte par objet (polygone) attestant qu'il a été débarrassé de toute matière explosive.

Selon décision commune sera remis à la Partie lettone: - un plan général de l'objet avec l'implantation des bâtiments, des forêts, des réseaux techniques, du réseau téléphone télégraphe, des réseaux ferroviaire ou d'autres modes de circulation; - des descriptifs du parc immobilier, de l'électricité, des alimentations en gaz et en chaleur, des canalisations et d'autres équipements.

Article XIII. Protection de l'environnement

1) Les Forces Armées de la Fédération de Russie assurent le respect de la législation de le République de Lettonie en matière d'environnement.

2) Pendant l'évacuation des Forces Armées de la Fédération de Russie, les institutions étatiques de la République de Lettonie coopèrent avec l'administration des Forces Armées de la Fédération de Russie sur la protection de l'environnement et la prévention des pollutions, sur la base de la législation en vigueur sur le territoire de la République de Lettonie.

3) Tous les objets à transférer seront contrôlés pour constater la pollution de l'environnement et le degré de dégradation des ressources de la nature. Ce travail sera effectué par des commissions mixtes où chaque Partie aura son co-président, selon une méthodologie élaborée en commun par les représentants des deux Parties.

Article XIV. Les plénipotentiaires. Commission mixte russo-lettone

1) Les Parties contractantes nomment leurs plénipotentiaires pour gérer les questions liées à l'évacuation des Forces Armées de la Fédération de Russie.

2) Pour régler les litiges qui sont liés avec la transmission, la réception ou la vente des biens immobiliers des Forces Armées de la Fédération de Russie, ainsi que d'autres litiges qui sont apparus dans l'application du présent Accord est formée la Commission mixte russo-lettone. La Commission mixte russo-lettone se compose d'un nombre égal de délégués pour chaque Partie contractante.

La Commission mixte russo-lettone prend ses décisions de façon consensuelle. Si nécessaire, elle fait appel à des experts.

La Commission mixte russo-lettone siège à Riga.

3) Si la Commission mixte russo-lettone ne trouve pas de solution à une question, elle la transmet pour examen au niveau diplomatique.

4) Les divergences dans l'interprétation et dans l'application du présent Accord seront résolues par la voie de négociations.

V. CLAUSES FINALES: Article XV. Cet Accord doit faire l'objet d'une ratification. Il sera appliqué provisoirement dès la date de signature et entrera en vigueur le jour de l'échange des documents de ratification.

Pendant la durée du présent Accord, les Parties contractantes s'engagent à s'abstenir d'actions non-coordonnées et unilatérales dans les questions qui font l'objet du présent Accord et de ses annexes, ou d'accords séparés qui touchent également ces questions.

Signé le 30 avril 1994 en deux expéditions en langue russe et lettone, à l'interprétation les deux textes faisant foi.

Pour la République de Lettonie
Pour la Fédération de Russie

Source: Service de l'information du Parlement de la République de Lettonie. Traduction Ansis Reinhards mars 1997. (http://www.letton.ch/Ivarmee.htm) – dernière consultation 9 août 2000

Annexe n°13

Resolution

On the Principles of Unity of the Baltic States

The Baltic Assembly proposes that the parliaments and governments of the three Baltic States observe the following principles in their mutual relations:

- a misfortune or problem of one of the three states shall be regarded as a misfortune and concern of all three states;
- a threat posed to one of the three states shall be regarded as a threat to all three; and
- an achievement of one of the three states shall be regarded as an achievement of all three.

Tallinn, 2 December 1995

Source: site Internet de l'Assemblée balte (http://www.baltasam.org/documents/7/11.htm – dernière consultation, 16 octobre 2003)

Annexe n°14

Resolution
On Defence Co-operation

The Baltic Assembly,
• proceeding from its previous resolutions on the development of Baltic unity and mutual co-operation,
• feeling responsible for securing peace and stability in the region, and
• acknowledging the need to strengthen mutual co-operation in defence and security matters, including voluntary military formations,
- expresses full support for the efforts made by our governments and their subordinated structures in co-ordinating joint defence and security activities manifested in the formation of BALTBAT, which has already demonstrated itself in the international arena, and
- recommends that the Baltic Council of Ministers take additional measures for improving co-operation in security and defence matters by extending the co-operation to cover air surveillance, sea border control, land forces and their weapons, communications systems, etc., including the formation of joint Baltic structures for co-ordinating the activities of the national defence forces, and report to the Baltic Assembly on the progress concerning the preparation of a defence agreement of the Baltic States.
Tallinn, 2 December 1995

Source: site Internet de l'Assemblée balte (http://www.baltasam.org/documents/7/14.htm – dernière consultation, 16 octobre 2003)

Annexe n°15

Resolution

On the Common Policy of the Baltic States concerning NATO Membership

The Baltic Assembly,

• anxious about the security of Estonia, Latvia and Lithuania,

• concerned about the protracted debate on the eastward extension of NATO,

• being aware of the desire of the Baltic States to become full members of NATO at the earliest possible date and at the same time of the fact that the governments of these states have not yet developed a unified approach to obtaining NATO membership, and

• considering that essential talks on the enlargement of NATO are to be started by the NATO Council in the near future and assuming that the Baltic States will be regarded as acceptable candidates,

appeals to the governments of Estonia, Latvia and Lithuania to develop without delay a common policy and take effective joint preparatory steps – organisational, administrative, military and political – to facilitate an early accession to NATO by all three Baltic States.

Riga, 6 October 1996

Source: site Internet de l'Assemblée balte, (http://www.baltasam.org/documents/9/2.htm – dernière consultation 16 octobre 2003)

Annexe n°16

Resolution

Concerning Military Co-operation among the Baltic States

The contours of new defence structures safeguarding world security are becoming more distinct. The role of the Baltic States in the integration processes of Europe and the European collective security system is becoming more definite. The implementation of tasks that arise from the obligations of the Baltic States to their citizens and to the international community requires significant expenditures, serious work and good co-ordination. This may be guaranteed by defence co-operation and a mutual assistance agreement which provides the legal basis for co-operation among the Baltic States in the spheres of defence and national security.

For this purpose a Memorandum of Mutual Understanding was signed in Visby, Sweden, on 3 June 1994, wherein principles of co-operation in the training of Baltic UN peacekeeping forces were set forth. In Copenhagen on 11 September 1994, ministers of defence of Great Britain, the Nordic and Baltic countries signed a new Memorandum of Understanding. In Riga on 13 September 1994, the Baltic States' prime ministers signed a trilateral agreement among Estonia, Latvia and Lithuania concerning the establishment and formation of a joint peacekeeping unit. At the present time, a co-operation agreement between the Defence Ministry of Estonia, the Defence Ministry of Latvia, and the Lithuanian Ministry of National Defence is being prepared.

Bearing in mind the geopolitical situation in our region and the recent statements and obligations undertaken by the Baltic governments, the Baltic Assembly recommends that the Baltic Council of Ministers begin the preparation of a defence agreement among Estonia, Latvia and Lithuania and sign such an agreement as soon as possible.

Vilnius, 13 November 1994

Source : site Internet de l'Assemblée balte (http://www.baltasam.org/documents/5/1.htm – dernière consultation août 2003)

Annexe n°17

Joint statement of the Ministers of Defence of the Republic of Estonia, the Republic of Latvia and the Republic of Lithuania

Tallinn, January 23, 1996

Our three countries - Estonia, Latvia and Lithuania - have a long tradition of co-operation which is based on common values and common interests. Of great importance in this respect is our similar historical experience in the 20th century which has brought and tied us together even more than other issues. During the last years we have witnessed a significant step forward in co-operation among our three Nations, the trilateral co-operation on security and defence area is one part of it.

We, the undersigned, having common understanding that co-operation in the field of defence and security has been satisfactory, would also like to note that developments in this area are dependent on the positive changes in all-European context. Primarily, we are speaking about the NATO enlargement decision and activisation of the Partnership for Peace Program. As we strongly believe that NATO is the cornerstone for the European security and stability we welcome the decision made by sixteen nations about the enlargement process of Alliance. We also consider the WEU's Common Reflection on the New European Security Condition and the deployment of IFOR have influenced the new European security system.

Reviewing the work accomplished and experience gained, we are satisfied with the results of the defence-related co-operation between our respective states. An agreement among the Ministries of (National) Defence of the Baltic countries on co-operation in the fields of defence and military relations was signed on the 27th of February last year. This plan has been fulfilled. Regular contacts on all previously agreed levels have been established. The most important accomplishment of the last year was the working out of basic defence documents in all three countries, since these underlie the practical formation and development of our defence structures. Most of practical experience was obtained developing our joint peace-keeping battalion (BALTBAT) and building up facilities in its respective training centres.

For this year, deeper and broader Baltic co-operation in security and defence matters has been planned. The agenda includes four most important joint activities: the training and further development of BALTBAT, the acceleration of the development of the common Baltic Regional Air-surveillance system, project of creating command, control and communication system (C3) and formation of the Combined Baltic Naval Training Group with the intention of increasing interoperability between Navies of the Baltic States. We would like to emphasis the developing of the Baltic Regional Air-surveillance system as one of the main priorities of the common defence-related co-operation between the Ministries of Defence of our respective states.

The regular meetings on the level of Ministers, Commanders of Defence Forces and Chiefs of General Staffs are planned, as well as meetings of different working groups and joint participation in military exercises.

Being concerned about the security situation in Europe and being committed to assist in solving the problems our continent is facing, we will continue our participation in peacekeeping and peace implementation missions. In 1996 our efforts will be directed towards NATO’s efforts in Bosnia-Herzegovina, a mission where three platoons, one from each Baltic state will be serving as a part of the Danish Battalion.

We will participate in agreed defence information exchange and, to facilitate our co-operation, develop a Baltic Status of Forces Agreement.

We would like to commend the formation of the International Defence Advisory Board to advise Baltic States on build-up of our Armed Forces and defence structures. We find IDAB's activities for the year 1995 successful and will propose the extension of the presence of the Group for the year 1996 as well.

The ability of the defence and security structures of the Baltic countries to act together is increasing our interoperability potential with NATO. As prospective members of NATO, we are working to reach our goal of membership in the North Atlantic Treaty Organization.

ANDRUS ÖÖVEL
ANDREJS KRASTINS
LINAS LINKEVICIUS

Minister of Defence of the Republic of Estonia
Minister of Defence of the Republic of Latvia
Minister of National Defence of the Republic of Lithuania

Source: http://muhu.cs.helsinki.fi/E-LIST/1996/96_01/1996_01_28_18_03_07_0200 – dernière consultation 18 janvier 2004

Annexe n°18

Extrait du discours de Victor Tchernomyrdine devant la Conférence de Vilnius sur la coexistence des États et les relations de bon voisinage, garantes de la sécurité et de la stabilité en Europe, 5 septembre 1997.

Le gouvernement russe estime que cette conférence, dont l'initiative revient au président de la République de Lituanie, M. Algirdas Brazauskas, et au président de la République de Pologne, M. Aleksander Kwasniewski, vient à point nommé et revêt une grande importance. Les relations de bon voisinage entre les représentants des pays ici présents sont appelées à devenir un facteur d'une portée considérable.

Cela vaut aussi bien pour l'encouragement de la coopération économique globale que pour la création d'une Europe unie, d'une Europe sans lignes de séparation. La Russie n'envisage pas sa propre sécurité hors du contexte de la sécurité européenne; ces deux concepts sont inséparables. Ils déterminent sa politique, notamment dans la région Baltique-mer Noire.

Nous sommes opposés, sans équivoque, à la domination militaire et économique, à la création de zones tampons ou de zones d'influence. Notre intérêt national fondamental réside dans un partenariat et une coopération sur un pied d'égalité, dans l'encouragement de l'intégration régionale et européenne et dans la participation à ces processus. Une telle conception nous a aidés à apporter une contribution notable au renforcement de relations de bon voisinage en Europe centrale et dans la Baltique. Nous avons retiré de cette région un contingent de près d'un million d'hommes. Avec la plupart des pays de l'Europe centrale et de la Baltique, la Russie a conclu des accords radicalement nouveaux qui instituent les bases des relations entre nos pays en tant que partenaires démocratiques et égaux.

Les derniers mois ont été particulièrement fructueux à cet égard. Un accord d'union entre la Russie et la Biélorussie a été signé, et, sur cette base, la partie russe s'attache avec constance à renforcer les relations bilatérales entre ces deux pays. Nous estimons que le Traité d'amitié, de coopération et de partenariat entre la Russie et l'Ukraine constitue également une contribution à la sécurité commune de l'Europe. Il faudra toutefois bien davantage pour parvenir à des relations fortes et durables dans notre région et dans l'ensemble de l'Europe.

Nous devons reconnaître que, si nous ne résolvons pas les questions essentielles de sécurité à l'échelle européenne, nous ne pourrons pas mettre en place un modèle efficace de sécurité régionale. Il s'agit d'un processus complexe qui implique un certain nombre de problèmes.

L'un de ces problèmes a été, hélas, provoqué par la décision récente d'élargir l'OTAN. Les autorités russes ont une réaction négative face à ce processus. Elles considèrent cette mesure comme une très grave faute stratégique de l'après-guerre froide. Parallèlement, elles se basent sur le fait que les membres de l'Alliance se conformeront strictement à l'Acte fondateur entre la Russie et l'OTAN, qui crée les conditions nécessaires à l'édification de la sécurité et de la stabilité en Europe.

Nous sommes profondément convaincus que la voie de la paix consiste dans la création d'un mécanisme ou d'un instrument de sécurité commune et universelle pour l'Europe. Nous avons pour tâche commune d'ouvrir la voie à une Charte de la sécurité européenne. La Russie a proposé qu'un document-cadre soit inscrit à l'ordre du jour de l'OSCE. Nous sommes persuadés que nos partenaires de l'OSCE, y compris les participants à la conférence d'aujourd'hui, répondront à notre initiative dans un esprit de bon voisinage. La partie russe est favorable à l'adoption de la Charte de la sécurité européenne lors du prochain sommet de l'OSCE. Nous considérons sa réunion en 1998 comme un impératif. Par ailleurs, dans le contexte de la sécurité européenne, il importe de définir des mesures communes dans le processus de mise en place de relations de bon voisinage dans la région Baltique-mer Noire. J'estime tout d'abord que nous avons besoin d'un dialogue ouvert sur nos objectifs et nos intérêts dans cette région.

Dans le débat sur l'avenir de la région Baltique-mer Noire, on perçoit la résurgence d'accents anti-russes, et certains projets ont l'odeur de naphtaline des plans des années vingt avec leur grande idée de création de « cordons géopolitiques » autour de la Russie. Leurs effets négatifs pour nos peuples sont bien présents à notre mémoire. J'estime que de tels schémas seraient de nos jours doublement utopiques. Tout d'abord, parce qu'ils ne correspondent pas à la logique des processus d'intégration qui valent pour l'ensemble du continent. Et ensuite, parce que les relations de bon voisinage dans la région souffriraient gravement de ces « plans ». Nous sommes favorables à un modèle radicalement nouveau de coopération orienté vers le XIX^{ème} siècle.

Ce modèle pourrait avoir quatre composantes essentielles. La première consisterait en des garanties de sécurité pour les pays de cette région, sur la base du partenariat, de la reconnaissance du caractère inviolable de la sécurité dans nos pays et du maintien de modèles de sécurité nationale indépendants des blocs, modèles qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité. La base de la sécurité, de la Baltique à la mer Noire en passant par la Vistule, doit résider dans l'intérêt commun que nous avons et soc à prévenir toute tension et éviter toute confrontation.

Nous avons été inquiets de voir la Déclaration de Madrid mentionner les pays baltes dans la perspective d'un élargissement futur de l'OTAN. Je tiens à souligner une zone que, pour la Russie, une telle décision serait inacceptable et saperait les relations de bon voisinage et la confiance mutuelle dans la région de la Baltique. Dans cette vaste région, la Russie est le pays qui apporte la plus grande contribution. Vouloir garantir la sécurité des pays de cette région en contournant les intérêts de la Russie, voire en s'y opposant, n'augure pas bien de l'avenir.

La Russie est prête à apporter une contribution importante à la solution des problèmes de sécurité dans la région de la Baltique, tant dans le cadre de mesures de sécurité régionale qu'en offrant des garanties de sécurité, comme l'a déclaré à Helsinki le président Eltsine.

À notre avis, le maintien d'un statut indépendant des blocs pour les États baltes, joint à la politique de neutralité de la Finlande et de la Suède, établirait également les conditions essentielles préalables à des mesures complémentaires et constructives de notre part en matière de confiance et de sécurité dans cette région. Nous pourrions notamment envisager les mesures spécifiques suivantes:

- la mise en place d'un« téléphone rouge »entre le commandement militaire de la région de Kaliningrad et les pays baltes, afin de traiter efficacement les questions de sécurité de la navigation maritime et aérienne;
- des échanges d'informations sur les grandes manœuvres militaires dans les pays baltes et dans les régions frontalières de Russie, y compris les manœuvres de tout niveau auxquelles prendraient part des forces armées non baltes, et la participation d'observateurs à ces manœuvres;
- le développement des échanges de visites entre équipages de navires de guerre et la délimitation de zones spécifiques en mer Baltique dans lesquelles les parties n'organiseraient pas de manœuvres;
- la tenue de manœuvres à caractère exclusivement défensif dans la région de Kaliningrad.

Par ailleurs, la mise en place de mesures de confiance et de stabilité allant au-delà du document de Vienne offre des perspectives favorables. Ces mesures pourraient comprendre des limitations supplémentaires des manœuvres militaires en mer Baltique, la création d'une zone de contrôle des armements spéciaux sur la base du Traité FCE adapté, la mise en place d'une zone commune de contrôle militaire de l'espace aérien sus-jacent aux États baltes et aux régions adjacentes de la Fédération de Russie, ainsi qu'à la Pologne, à la Finlande et aux pays scandinaves.

Les bases des relations de bon voisinage résident dans l'élimination inconditionnelle de toute revendication territoriale, aujourd'hui comme demain. Si chacun des hauts responsables qui participent à cette conférence réaffirmait son adhésion à ce principe, le renforcement de la confiance et de l'amitié entre les nations et les États n'aurait qu'à y gagner.

La deuxième composante du nouveau modèle de relations dans notre région est le développement de la coopération économique. Notre région peut devenir le catalyseur de la croissance pour toute l'Europe. Il existe de nombreux moyens d'y parvenir. Citons la mise en œuvre de grands programmes énergétiques et d'infrastructures au service des intérêts économiques de la grande Europe. Citons encore les investissements trilatéraux de la part de sociétés et de banques de Russie, des pays riverains de la Baltique et de l'Union européenne, en vue de développer le secteur énergétique, les activités portuaires, les technologies modernes et le secteur bancaire. A cet égard le Conseil des États de la mer Baltique et la Zone économique de la mer Noire offrent des possibilités sérieuses. Nous serions favorables à des contacts entre ces organisations en vue de mettre en œuvre des projets conjoints.

Il ne fait aucun doute que nous nous devons de développer pleinement la coopération à nos frontières. Les tous premiers pas entrepris sur cette voie par les régions de la Fédération de Russie avec leurs homologues de Pologne, d'Ukraine, de Biélorussie et des pays baltes attestent que ces contacts sont appelés à un développement considérable. Troisièmement, il ne peut y avoir de relations de bon voisinage ni de confiance sans respect des droits de l'Homme. Malheureusement, tout ne va pas pour le s mieux dans ce domaine, en particulier dans les pays baltes. Notre position sur cette question se fonde sur les normes européennes et n'est liée à aucune ingérence dans les affaires intérieures des États. Nous sommes favorables au traitement des problèmes des minorités nationales dans le cadre d'un dialogue constructif entre les de pays de la région, grâce aux mécanismes de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et aux qu prérogatives du Conseil des États de la mer Baltique. Quatrièmement, nous devons développer notre coopération pour faire face aux menaces nouvelles qui pèsent sur notre sécurité. Dans le cadre du Conseil des États de la mer Baltique, une mesure importante a d'ores et déjà été adoptée en mai dernier à Visby. Un groupe formé de représentants personnels des chefs de gouvernement a été mis en place afin de lutter contre la criminalité organisée. Étant donné l'aggravation considérable de ce problème, germa cette partie de l'Europe a besoin de mettre en place et de développer une coordination d'un type nouveau entre nos pays pour pouvoir y faire obstacle.

Source : Documents d'actualité internationale, *Paris, ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, n°* 22, 1997

Annexe n°19

Communiqué du Président de la Fédération de Russie Boris Eltsine sur les moyens de garantir la sécurité des États baltes et de renforcer la compréhension réciproque en développant leurs relations avec la Russie du 27 octobre 1997.

En poursuivant le renforcement des relations de bon voisinage et en développant une coopération réciproquement profitable avec les États baltes, nous proposons, dans le développement de nos relations, de nous fonder sur des bases d'une sécurité et d'une confiance réciproque.

La Fédération de Russie est concrètement intéressée dans la sécurité et la stabilité de nos voisins, les États baltes. Nous voulons que notre frontière commune ne soit pas un facteur de séparation, mais de rapprochement. Dans les États baltes, nombreux sont les russophones et, pour une raison évidente, nous désirons contribuer à ce que ces gens puissent vivre paisiblement et en paix. En tant que partenaires dans les États baltes, des relations solides sont indispensables dans les domaines économiques, commerciaux, énergétiques et autres.

La Russie a déjà annoncé qu'elle garantit la sécurité des États baltes. Par la présente initiative, nous proposons que ces garanties soient assumées en tant qu'obligation unilatérale par la Fédération de Russie, qui, du point de vue du droit international, serait confirmée par un accord sur les relations de bon voisinage et sur la garantie réciproque de sécurité, signée entre la Fédération de Russie et chacune des 3 États baltes ou entre la Fédération de Russie et les 3 États baltes.

Nous envisageons, pour que les garanties de sécurité concernant les États baltes prennent un caractère multilatéral, que s'y associent, par exemple, les États-Unis, l'Allemagne, la France, parmi les États occidentaux. Nous n'excluons pas, non plus, la création d'un espace régional de stabilité et de sécurité, en y incluant les États de l'Europe du Nord.

L'accord international correspondant, qui serait basé sur un complexe de mesures dans les domaines économique, humain et écologique, pourrait être un « Pacte régional de sécurité et de stabilité ». Dans un proche avenir le Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie, selon mes instructions, fera des propositions plus détaillées.

Source **:** lietot dokumentus noradot avotu. (http://www.letton.ch/lvgar97.htm – dernière consultation septembre 2003)

Annexe n°20

Le Ministère des affaires étrangères de Lettonie n'entre pas en matière le 3 novembre 1997
Communiqué du Ministère des affaires étrangères de Lettonie du 3 novembre 1997

La politique étrangère et de sécurité de la Lettonie se base sur le concept de l'indivisibilité de la sécurité de la zone Euro-Atlantique et le concept de bases de l'architecture de la nouvelle sécurité de l'Europe résidant dans la transformation et l'élargissement des organisations européennes et transatlantiques, complétés par une large collaboration entre les États d'Europe. Les buts stratégiques de la politique de sécurité de la Lettonie restent inchangés - une participation de plein droit à l'Union Européenne et à l'OTAN, en maintenant de bonnes relations de bon voisinage avec la Russie et les autres États de la région.

Les dirigeants russes ont proposé, de façon répétée, des garanties unilatérales de sécurité et des accords de sécurité régionale pour les États baltes. Les garanties unilatérales de sécurité ne correspondent pas à l'esprit de la nouvelle Europe, et, tout comme les accords de sécurité régionale, n'ont jamais été à l'ordre du jour de la politique extérieure de la Lettonie.

En même temps, nous saurions gré à la Russie pour une participation plus active dans la coopération régionale et des relations renforcées avec les organisations Européennes et transatlantiques, y compris une participation active dans le Conseil des États de la Baltique, dans le Conseil du Partenariat euro-atlantique et au Partenariat pour la paix. Cette participation amplifierait le rôle de la Russie dans la construction d'une Europe unie et indivisible, améliorant la sécurité de la région de la Mer baltique et celle de tout le continent.

En tant que membre de l'OSCE et de l'ONU, la Russie a déjà des obligations claires de respecter la souveraineté des membres de ces organisations. Le développement des relations de bon voisinage et le respect des obligations internationales est la meilleure des garanties pour l'avenir de la région de la Mer baltique.

La Lettonie est prête à continuer le dialogue actuel avec la Russie pour assurer le développement qui est nécessaire pour la prospérité, la stabilité et la sécurité de la région et de l'Europe prise dans son ensemble.

La Lettonie veut participer, sur une base de réciprocité, aux mesures de renforcement de la confiance et de la sécurité dans le cadre des accords multilatéraux existants, tel le Document de Vienne. Ces mécanismes offrent encore beaucoup de possibilités de développement.

Des mécanismes renforcés, tant bilatéraux que multilatéraux, assurent des conditions favorables au développement futur des relations entre États, sur la base de la loi internationale, de bénéfices réciproques et de la réalisation de buts à long terme.

Source: Document en letton, Ministère des affaires étrangères de Lettonie. ©Traduction française Ansis Reinhards novembre 1997. (http://www.letton.ch/lvgarnon.htm) – dernière consultation 9 août 2000

Annexe n°21

A Charter of Partnership among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania

January 16, 1998

Preamble

The United States of America, the Republic of Estonia, the Republic of Latvia, and the Republic of Lithuania, hereinafter referred to as Partners.

Sharing a common vision of a peaceful and increasingly integrated Europe, free of divisions, dedicated to democracy, the rule of law, free markets, and respect for the human rights and fundamental freedoms of all people;

Recognizing the historic opportunity to build a new Europe, in which each state is secure in its internationally recognized borders and respects the independence and territorial integrity of all members of the transatlantic community;

Determined to strengthen their bilateral relations as a contribution to building this new Europe, and to enhance the security of all states through the adaptation and enlargement of European and transatlantic institutions;

Committed to the full development of human potential within just and inclusive societies attentive to the promotion of harmonious and equitable relations among individuals belonging to diverse ethnic and religious groups;

Avowing a common interest in developing cooperative, mutually respectful relations with all other states in the region;

Recalling the friendly relations that have been continuously maintained between the United States of America and the Republic of Estonia, the Republic of Latvia, and the Republic of Lithuania since 1922;

Further recalling that the United States of America never recognized the forcible incorporation of Estonia, Latvia, and Lithuania into the USSR in 1940 but rather regards their statehood as uninterrupted since the establishment of their independence, a policy which the United States has restated continuously for five decades;

Celebrating the rich contributions that immigrants from Estonia, Latvia, and Lithuania have made to the multi-ethnic culture of the United States of America, as well as the European heritage enjoyed by the United States as a beneficiary of the contributions of intellectuals, artists, and Hanseatic traders from the Baltic states to the development of Europe; praising the contributions of U.S. citizens to the liberation and rebuilding of Estonia, Latvia and Lithuania;

Affirm as a political commitment declared at the highest level, the following principles and procedures to guide their individual and joint efforts to achieve the goals of this Charter.

Principles of Partnership

The United States of America has a real, profound, and enduring interest in the independence, sovereignty, and territorial integrity, and security of Estonia, Latvia, and Lithuania.

The United States of America warmly welcomes the success of Estonia, Latvia, and Lithuania in regaining their freedom and resuming their rightful places in the community of nations.

The United States of America respects the sacrifices and hardships undertaken by the people of Estonia, Latvia, and Lithuania to re-establish their independence. It encourages efforts by these states to continue to expand their political, economic, security, and social ties with other nations as full members of the transatlantic community.

The Partners affirm their commitment to the rule of law as a foundation for a transatlantic community of free and democratic nations, and to the responsibility of all just societies to protect and respect the human rights and civil liberties of all individuals residing within their territories.

The Partners underscore their shared commitment to the principles and obligations contained in the United Nations Charter.

The Partners reaffirm their shared commitment to the purposes, principles, and provisions of the Helsinki Final Act and subsequent OSCE documents, including the Charter of Paris and the documents adopted at the Lisbon OSCE Summit.

The Partners will observe in good faith their commitments to promote and respect the standards for human rights embodied in the above-mentioned Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) documents and in the Universal Declaration on Human Rights. They will implement their legislation protecting such human rights fully and equitably.

The United States of America commends the measures taken by Estonia, Latvia, and Lithuania to advance the integration of Europe by establishing close cooperative relations among themselves and with their neighbors, as well as their promotion of regional cooperation through their participation in fora such as the Baltic Assembly, Baltic Council of Ministers, and the Council of Baltic Sea States.

Viewing good neighborly relations as fundamental to overall security and stability in the transatlantic community, Estonia, Latvia, and Lithuania reaffirm their determination to further enhance bilateral relations between themselves and with other neighboring states.

The Partners will intensify their efforts to promote the security, prosperity, and stability of the region. The Partners will draw on the points noted below in focusing their efforts to deepen the integration of the Baltic states into transatlantic and European institutions, promote cooperation in security and defense, and develop the economies of Estonia, Latvia, and Lithuania.

A Commitment to Integration

As part of a common vision of a Europe whole and free, the Partners declare that their shared goal is the full integration of Estonia, Latvia, and Lithuania into European and transatlantic political, economic, security, and defense institutions. Europe will not be fully secure unless Estonia, Latvia, and Lithuania each are secure.

The Partners reaffirm their commitment to the principle, established in the Helsinki Final Act, repeated in the Budapest and Lisbon OSCE summit declarations, and also contained in the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, that the security of all states in the Euro-Atlantic community is indivisible.

The Partners further share a commitment to the core principle, also articulated in the OSCE Code of Conduct and reiterated in subsequent OSCE summit declarations, that each state has the inherent right to individual and collective self-defense as well as the right freely to choose its own security arrangements, including treaties of alliance.

The Partners support the vital role being played by a number of complementary institutions and bodies -- including the OSCE, the European Union (EU), the West European Union (WEU) the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), the Council of Europe (COE), and the Council of Baltic Sea States (CBSS) -- in achieving the partners' shared goal of an integrated, secure, and undivided Europe.

They believe that, irrespective of factors related to history or geography, such institutions should be open to all European democracies willing and able to shoulder the responsibilities and obligations of membership, as determined by those institutions.

The Partners welcome a strong and vibrant OSCE dedicated to promoting democratic institutions, human rights, and fundamental freedoms. They strongly support the OSCE's role as a mechanism to prevent, manage, and resolve conflicts and crises.

Estonia, Latvia, and Lithuania each reaffirm their goal to become full members of all European and transatlantic institutions, including the European Union and NATO.

The United States of America recalls its long-standing support for the enlargement of the EU, affirming it as a core institution in the new Europe and declaring that a stronger, larger, and outward-looking European Union will further security and prosperity for all of Europe.

The Partners believe that the enlargement of NATO will enhance the security of the United States, Canada, and all the countries in Europe, including those states not immediately invited to membership or not currently interested in membership.

The United States of America welcomes the aspirations and supports the efforts of Estonia, Latvia, and Lithuania to join NATO. It affirms its view that NATO's partners can become members as each aspirant proves itself able and willing to assume the responsibilities and obligations of membership, and as NATO determines that the inclusion of these nations would serve European stability and the strategic interests of the Alliance.

The United States of America reiterates its view that the enlargement of NATO is an on-going process. It looks forward to future enlargements, and remains convinced that not only will NATO's door remain open to new members, but that the first countries invited to membership will not be the last. No non-NATO country has a veto over Alliance decisions. The United States notes the Alliance is prepared to strengthen its consultations with aspirant countries on the full range of issues related to possible NATO membership.

The Partners welcome the results of the Madrid Summit. They support the Alliance's commitment to an open door policy and welcome the Alliance's recognition of the Baltic states as aspiring members of NATO. Estonia, Latvia, and Lithuania pledge to deepen their close relations with the Alliance through the Euro-Atlantic Partnership Council, the Partnership for Peace, and the intensified dialogue process.

The Partners underscore their interest in Russia's democratic and stable development and support a strengthened NATO-Russia relationship as a core element of their shared vision of a new and peaceful Europe. They welcome the signing of the NATO-Russia Founding Act and the NATO-Ukraine Charter, both of which further improve European security.

Security Cooperation

The Partners will consult together, as well as with other countries, in the event that a Partner perceives that its territorial integrity, independence, or security is threatened or at risk. The Partners will use bilateral and multilateral mechanisms for such consultations.

The United States welcomes and appreciates the contributions that Estonia, Latvia, and Lithuania have already made to European security through the peaceful restoration of independence and their active participation in the Partnership for Peace. The United States also welcomes their contributions to IFOR, SFOR, and other international peacekeeping missions.

Building on the existing cooperation among their respective ministries of defense and armed forces, the United States of America supports the efforts of Estonia, Latvia, and Lithuania to provide for their legitimate defense needs, including development of appropriate and interoperable military forces.
The Partners welcome the establishment of the Baltic Security Assistance Group (BALTSEA) as an effective body for international coordination of security assistance to Estonia's, Latvia's, and Lithuania's defense forces.
The Partners will cooperate further in the development and expansion of defense initiatives such as the Baltic Peacekeeping Battalion (BaltBat), the Baltic Squadron (Baltron), and the Baltic airspace management regime (BaltNet), which provide a tangible demonstration of practical cooperation enhancing the common security of Estonia, Latvia, and Lithuania, and the transatlantic community.
The Partners intend to continue mutually beneficial military cooperation and will maintain regular consultations, using the established Bilateral Working Group on Defense and Military Relations.
Economic Cooperation
The Partners affirm their commitment to free market mechanisms as the best means to meet the material needs of their people.
The United States of America commends the substantial progress its Baltic Partners have made to implement economic reform and development and their transition to free market economies.
Estonia, Latvia, and Lithuania emphasize their intention to deepen their economic integration with Europe and the global economy, based on the principles of free movement of people, goods, capital, and services.
Estonia, Latvia, and Lithuania underscore their commitment to continue market-oriented economic reforms and to express their resolve to achieve full integration into global economic bodies, such as the World Trade Organization (WTO) while creating conditions for smoothly acceding to the European Union.
Noting this objective, the United States of America will work to facilitate the integration of Estonia, Latvia, and Lithuania with the world economy and appropriate international economic organizations, in particular the WTO and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), on appropriate commercial terms.
The Partners will work individually and together to develop legal and financial conditions in their countries conducive to international investment. Estonia, Latvia, and Lithuania welcome U.S. investment in their economies.
The Partners will continue to strive for mutually advantageous economic relations building on the principles of equality and non-discrimination to create the conditions necessary for such cooperation.
The Partners will commence regular consultations to further cooperation and provide for regular assessment of progress in the areas of economic development, trade, investment, and related fields. These consultations will be chaired at the appropriately high level.
Recognizing that combating international organized crime requires a multilateral effort, the partners agree to cooperate fully in the fight against this threat to the world economy and political stability. Estonia, Latvia, and Lithuania remain committed to developing sound legislation in this field and to enhancing the implementation of this legislation through the strengthening of a fair and well-functioning judicial system.
The U.S.-Baltic Relationship
In all of these spheres of common endeavor, the Partners, building on their shared history of friendship and cooperation, solemnly reaffirm their commitment to a rich and dynamic Baltic-American partnership for the 21st century.
The Partners view their partnership in the areas of political, economic, security, defense, cultural, and environmental affairs as contributing to closer ties between their people and facilitating the full integration of Estonia, Latvia, and Lithuania into European and transatlantic structures.
In order to further strengthen these ties, the Partners will establish a Partnership Commission chaired at the appropriately high level to evaluate common efforts. This Commission will meet once a year or as needed to take stock of the Partnership, assess results of bilateral consultations on economic, military and other areas, and review progress achieved toward meeting the goals of this Charter.
In order to better reflect changes in the European and transatlantic political and security environment, signing Partners are committed regularly at the highest level to review this agreement.

FOR THE UNITED STATES OF AMERICA:
FOR THE REPUBLIC OF ESTONIA:
FOR THE REPUBLIC OF LATVIA:
FOR THE REPUBLIC OF LITHUANIA:
Washington D.C. January 16, 1998

Source: site Internet Ministère estonien de la défense (http://spunk.mfa.ee/eng/nato//harta/charter.htm) – dernière consultation octobre 2003

Annexe n°22

L'acquisition d'armements conventionnels par les pays Baltes (1992-1999)

Année*	État balte	Fournisseur	Nombre commandé	Type d'armement**	Nombre délivré	Commentaires
1993	Lituanie	Russie	2	*Grisha-3 Class Frigate*	2	La Lituanie construira, en échange, des maisons en Russie***
-	-	-	2	*Stenka class Fast Control Craft*	2	-
-	-	-	2	*Turya Class Fast Control Craft*	2	-
1994	Estonie	Allemagne	2	*L-410 OVP Turbolet Transport Aircraft*	2	Ancien équipement RDA; cadeau
-	-	-	(40)	*Armoured personnel Carrier (BTR Series)*	(40)	Ancien équipement RDA; cadeau
-	Lettonie	-	2	*L-410 OVP Turbolet Transport Aircraft*	2	Ancien équipement RDA; cadeau
-	-	-	2	*Kondor-I Class Minesweeper*	[indisponible]	Ancien équipement RDA
-	-	-	2	*Osa II Class Fast Patrol Craft*	[indisponible]	Ancien équipement RDA
-	Lituanie	-	2	*L-410 VP Turbolet Transport Aircraft*	2	Ancien équipement RDA; cadeau
-	-	Russie	8	*L-39C Albatros Jet Trainer Aircraft*	4	Ancien équipement de l'armée de l'air russe
-	-	-	2	*Stenka class Fast Control Craft*	[indisponible]	Ancien équipement de la marine russe
-	-	-	2	*Turya Class Fast Control Craft*	2	Ancien équipement de la marine russe
1995	Estonie	Danemark	1	*Maagen Class Patrol Craft*	1	Ancien équipement de la marine danoise
-	-	Russie	2	*Zhuk Class Patrol Craft*	[indisponible]	
-	-	Allemagne	2	*Kondor-I Class Minesweeper*	[indisponible]	Ancien équipement RDA
-	Lettonie	-	2	*Kondor-I Class Minesweeper*	2	Ancien équipement RDA

-	-	Russie	3	*Osa I Class Fast Patrol Craft*	3	
-	-	-	(13)	*M-42 Armoured Personnel Carrier*	[indisponible]	
-	Lituanie	Allemagne	3	*Osa I Class Fast Patrol Craft*	[indisponible]	Ancien équipement RDA
-	-	[indisponible]	(4)	*Antonov 2 Transport Aircraft*		
-	-	[indisponible]	3	*Mi-8t Hip C Helicopter*		
1996	Estonie	Finlande	1	*Silmä Class Off-shore Patrol Vessel*	1	Ancien équipement des gardes-frontières finlandais
-	-	Allemagne	4	*Mi-8t Hip C Helicopter*	4	Ancien équipement RDA
-	-	-	6	*Osa I Class Fast Patrol Craft*	6	Ancien équipement RDA
-	-	Norvège	1	*Storm Class Fast Patrol Craft*	1	Ancien équipement de la marine norvégienne. Cadeau
-	Lettonie	République Tchèque	20	*D-30 120 mm Towed gun*	20	Ancien équipement de l'armée tchèque
-	-	-	25	*M-53 100 Towed gun*	25	Ancien équipement de l'armée tchèque
-	-	Norvège	1	*Storm Class Fast Patrol Craft*	1	Ancien équipement de la marine norvégienne. Cadeau
-	-	Allemagne	1	*Osa I Class Fast Patrol Craft*	1	Ancien équipement RDA
-	Lituanie	-	3	*Osa I Class Fast Patrol Craft*	3	Ancien équipement RDA
-	-	Norvège	1	*Storm Class Fast Patrol Craft*	1	Ancien équipement de la marine norvégienne. Cadeau
-	-	Suède	1	*Victoria Class fast Patrol Craft*	1	
-	-	-	1	*SK-21 Patrol Craft*	1	
-	-	République Tchèque	18	*120 mm Towed gun*	18	
1997	Estonie	France	1	*Rasit-E Battlefield Radar*	1	
-	-	Israël	(13)	*Mapats anti-tank missile*	(13)	
-	-	Danemark	1	*Radar*		
-	Lituanie	Pologne	5	*MI-2 Hoplite*	5	Ancien équipement

				Helicopter		de l'armée de l'air polonaise
-	-	-	3	*P-37 Barlock A Surveillance radar*	3	-
-	-	-	2	*P-40 Knife rest Surveillance radar*	2	-
-	-	-	2	*PRV-11 Side Net Surveillance radar*	2	-
1998	Estonie	Finlande	19	*M-61/37 105 mm Towed Gun*	[indisponible]	Ancien équipement de l'armée finlandaise. Cadeau
-	-	France	[indisponible]	Rasit-E Battlefield Radar	[indisponible]	
-	-	Allemagne	2	*Type 394 Frauenlob Class Minesweeper*	2	Ancien équipement de la marine de la RFA
-	-	Suède	8	*RBS 56 Bill anti-tank missile*	[indisponible]	Ancien équipement de l'armée suédoise
-	-	États-Unis	1	*Balsam Class Depot Ship*	1	Ancien équipement des gardes-côtes américains
-	Lettonie	Pologne	5	*MI-2 Hoplite Helicopter*	5	
-	-	Suède	8	*RBS 56 Bill anti-tank missile*	8	Ancien équipement de l'armée suédoise
-	-	Finlande	1	*Silmä Class Off-shore Patrol Vessel*	1	Ancien équipement des gardes-frontières finlandais
-	Lituanie	Suède	8	*RBS 56 Bill anti-tank missile*	[indisponible]	Ancien équipement de l'armée suédoise
1999	Estonie	Finlande	19	*M-61/37 105 mm Towed Gun*	(19)	Ancien équipement de l'armée finlandaise. Cadeau
-	-	-	2	*minelayer*	2	
-	-	France	(1)	*Rasit-E Battlefield Radar*	(1)	
-	-	Suède	8	*RBS 56 Bill anti-tank missile*	(2)	Ancien équipement de l'armée suédois. A destination du BaltBat
-	Lettonie	-	8	*RBS 56 Bill anti-tank missile*	(8)	Ancien équipement de l'armée suédois. A destination du BaltBat
-	Lituanie	République tchèque	2	*L-39ZO Albatros Jet trainer aircraft*	2	
-	-	Allemagne	3	*Mi-8TV Hip-F Helicopter*	3	Ancien équipement de la RDA, puis de

						la RFA
-	-	Suède	8	*RBS 56 Bill anti-tank missile*	8	Ancien équipement de l'armée suédois. A destination du BaltBat
2000	Estonie	Finlande	2	*Minelayer*	2	
2001	Estonie	Danemark	1	*Frigate*	1	Renommée *Amiral Pitka*

*** Pour l'année précédente**
****Nom donné en anglais**
***** Accord signé le 8 septembre 1992 dans le cadre des négociation sur le retrait des forces militaires russes de Lituanie, en vertu duquel 2700 appartements seront construits à Kaliningrad pour des officiers russes**
() Données non confirmées

Source : Tableau n°16 *in* Christopher Jones, « The Development of the Armed Forces in the Baltic States », *in* Lars Hedegaard/Bjarne Lindström (dir.), *The NEBI Yearbook 2001-2002*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, pp. 283-284. [Données collectées à partir du *SIPRI Yearbook* (1993-1999) et de *Military Balance* (1992-2000)].

Annexe n°23

Appel de Vilnius

Vilnius, les 18 et 19 mai 2000

We have gathered today in Vilnius to demonstrate our solidarity and commitment to the creation of a Europe whole and free in an alliance including the countries of Europe, the United States and Canada as the foundation for stability and security in the 21st century.

We subscribe to the fundamental and common values of the Euro-Atlantic community, including a belief in individual liberty, the free market and the rule of law. We not only share these values but consider ourselves to have contributed to their development in Europe over the centuries. Our desire to integrate into the institutions of the Euro-Atlantic community emanates from our readiness to assume our fair share of responsibility for the common defense and to add our voice to the debate on our common future. Having experienced the consequences of political indifference towards the rate of others far too often in our own history, we are committed to defend these values in order to contribute to freedom and peace.

We recognize that security for Europe and North America lies in maintaining a strong transatlantic alliance. Today, we reaffirm our commitment to the completion of the historic project of a Europe whole and free. In this regard we welcome the contributions of the newest members of the Alliance Poland, the Czech Republic, and Hungary as an important step in achieving this vision. Their membership in the North Atlantic Treaty Organization bas enhanced European stability and contributed significantly to the military strength and political cohesion of NATO.

We are not only prepared for the responsibilities and burdens of NATO membership today. But we are already coordinating our defense structures and policies with the Alliance and contributing to NATO political and military undertakings. Furthermore, we remain committed to practical and political efforts to further improve the specific qualifications of our countries, including implementation of the Membership Action Plan. While each country should be considered on its own merits, we believe that the integration of each democracy will be a success for us all and the integration of all our countries will be a success for Europe and NATO.

We welcome the commitment by NATO Heads of State at the Washington Summit that the transatlantic link remains as important for our future as it bas been in the past and that NATO will remain the institution of choice when Europe and the United States decide to act together. The Alliance remains the foundation of the collective defense of its members and must be capable of addressing bath current and future threats to our common values through crisis management.

We also welcome the commitment of the European Union to build a Common European Security and Defense Policy that fulfils Europe's aspirations and strengthens the transatlantic link, and we are ready to contribute to those efforts. We recognize that NATO and the European Union are the two central foundations of the Euro-Atlantic community and that we must pursue accession in both institutions if we are to fully re-integrate our democracies into the community we share. We recognize that these aspirations are complementary, and we are committed to pursuing both objectives in parallel.

We are determined to contribute to the efforts of the European Union as well as to NATO missions. The stabilization, reconstruction and integration of South-East Europe into the European mainstream is in our common interest. Therefore, we pledge our continued support for the efforts of the international community to restore stability in the Western Balkans.

We are firmly convinced that the integration of our democracies into NATO and the EU will facilitate the creation of a free, prosperous and undivided Europe. Today, we reiterate our common commitment to work together cooperatively to achieve this goal. Our goal will not be reached until each of us, - as well as other European democracies sharing the values of the Euro-Atlantic community and able to bear its common responsibilities, has been fully integrated into these institutions. We call upon the member states of NATO to fulfil the promise of the Washington Summit to build a Europe whole and free. We call upon the member states at the next NATO Summit in 2002 to invite our democracies to join NATO.
May 19,2000, Vilnius, Lithuania

Source: avec l'aimable autorisation du ministère lituanien des Affaires étrangères

Annexe n°24

Non papier suédo-finlandais sur la sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique

(adopté au Sommet de Vienne de l'OSCE le 22 avril 1998)

Introduction

1. An active discussion is taking place among interested states on security, cooperation and integration in the Baltic Sea region. Russia's initiatives, and the response by the Baltic states to these initiatives, have played an important role. The Nordic countries, the European Union and its member states, Poland and the United States, among others, have all contributed with ideas and proposals to this discussion.

2. This non-paper will discuss regional cooperation in the Baltic Sea region. It will address the specific issue what further steps could be taken in the political-military field to promote the security and stability of the Baltic Sea region, while fully respecting the comprehensive nature of security and the indivisibility of the OSCE security space. This paper does not discuss bilateral security cooperation, although it should be noted that this cooperation gives an indispensable contribution to security in the Baltic Sea region.

The OSCE security space and the Baltic Sea region

3. Recent steps to promote integration and cooperation have enhanced the security of the OSCE area. The adaptation of the OSCE, the European Union, the Western European Union, NATO and other institutions, as well as the development of regional cooperation, have a positive impact on the security of the Baltic Sea region.

4. The security of the Baltic Sea region, which is based on joint OSCE principles and commitments, benefits from the overall change in Europe towards democracy, respect for human rights and unity. The countries of the Baltic Sea region have contributed to the unification of Europe by overcoming political and institutional divisions, pursuing mutual cooperation and managing the legacies of history. Not least in the last respect, further steps need, however, to be taken. It is only by facing the past that the countries of the region can prepare themselves fully for the challenges of the future.

5. It is the task of regional and sub-regional cooperation to meet specific needs and promote practical steps that complement OSCE-wide, European and Transatlantic processes and institutions. Regional institutions have to be flexible and innovative in providing for and supporting governmental contacts at various levels, as well as non-governmental contacts and networks.

6. Significant results have been achieved among the countries of the Baltic Sea region in addressing new opportunities and meeting new security challenges. Demand-driven and innovative cooperation, bilateral as well as regional, is taking place in economy and infrastructure, ecology, energy, education and minority rights, in civic security and cross-border contacts. The Council of the Baltic Sea States and the Barents Euro-Arctic Council play a crucial role in this respect. The Second Baltic Sea Summit in Riga has given new impetus to this cooperation.

Cooperative security in the political-military field

7. The situation in the Baltic Sea region is stable and no military threats are perceived or envisaged. Mutual confidence must Test on defense systems that are stabilizing, and military capabilities that are commensurate with legitimate needs of individual or collective self-defence. The full implementation of arms control and CSBM commitments undertaken in the OSCE framework is vital for maintaining confidence, security and stability among neighbours in the region. The CFE treaty is particularly important. Its flank provisions give a crucial contribution to the stability of the region.

8. Constructive regional cooperation and dialogue on confidence, security and stability must rest on the commitment of all states concerned to the fundamental and inherent right of every state to choose its arrangements for national defence and security, and on a commitment to the principle of the indivisibility of security. Such cooperation and dialogue on political-military matters can be pursued along the following main lines.

9. First, there is a need for intensified cooperation in areas related to the welfare of societies and civic security, such as the prevention of international crime, coordination of border controls, development of search and rescue capabilities and provision of safe civilian and military traffic and economic activity at sea. The task force on organized crime set up at the Visby Summit in 1996 has set an example in this area. The Visby/Riga summit process can provide a framework for further cooperation and coordination among the competent civilian and military authorities in managing such new security risks and challenges. The Council of the Baltic Sea States and other regional fora can play their respective roles in developing and implementing cooperation. The northern dimension to be developed for the policies of the European Union will strengthen the preconditions for stability in the region.

10. Second, considerable progress has been achieved in making the armed forces of the states of the Baltic Sea region train and exercise together within the framework of the Partnership for Peace (PfP). This year, the armed forces of all the Baltic Sea states will for the first time participate together in a major peace support exercise in the region. The regional PfP training center at Almnas, Sweden, will host courses for officers from a number of Baltic Sea states, including the Baltic States and Russia. The Niinisalo centre in Finland has an established position in peace-keeping training both for UN and PfP purposes. Such forms of cooperation should be expanded.

11. Third, the Euro-Atlantic Partnership Council provides a forum for discussing and developing PfP activities and other forms of security cooperation in the Baltic Sea region. The thrust of the Council's regional dimension should be open-ended and practical cooperation. New areas of cooperation such as defence-related environmental hazards should be considered. The EAPC could entail consultation, on a case-by-case basis, and cooperation on the security of the Baltic Sea region. An informal link should be established between coordination of security assistance to the Baltic states within the BALTSEA framework and the EAPC. This could be done through informal reports from the BALTSEA chairman to the Political Committee (PC) or Politico-Military Steering Committee (PMSC) of the EAPC.

12. Fourth, regional aspects should be duly considered within the process of revision of the 1994 Vienna Document. Regional issues could be explored in a special session/special sessions of the Forum for Security Cooperation. Another idea worth exploring is the adoption of a list of bilateral and regional measures, for possible use on a bilateral or regional basis.

The list could be included as a chapter in the revised Vienna Document. For any measure to be implemented, all states concerned must give their consent.

13. Firth, Finland and Sweden are prepared, without delay, to go beyond the mandatory provisions of the 1994 Vienna Document and raise unilaterally our respective passive quotas for evaluation visits with one evaluation visit each, and for inspections with one inspection each. We make this offer, on the basis of interest and reciprocity, to each of our neighbours

Denmark, Estonia, Germany, Latvia, Lithuania, Norway, Poland and Russia.

Source : Avec l'aimable courtoisie du ministère finlandais des Affaires étrangères