



# LES ÉTATS BALTES

La recherche de leur sécurité  
en regard de leurs relations avec  
la Russie

Mémoire de géopolitique

Du lieutenant-Colonel **Paul Mulder**

Dans le cadre de l'étude dirigée « La Russie et ses espaces de sécurité »

Directeur : Professeur Jean-Christophe **Romer**  
Des Universités à l'Institut des Hautes Etudes européennes

27 mars 2001

## FICHE DE PRESENTATION

- 1) Mémoire intitulé « Les États baltes ; La recherche de leur sécurité en regard de leurs relations avec la Russie. » EMULDERP2703.DOC
- 2) LCL (Air) MULDER Paul (Pays-Bas)
- 3) 27 mars 2001
- 4) Collège Interarmées de Défense, Division A, Groupe A-5
- 5) Mémoire de géopolitique présenté dans le cadre de l'étude dirigée « La Russie et ses espaces de sécurité », directeur M. Jean-Christophe Romer
- 6) Résumé : Indépendantes depuis dix ans, les États baltes n'ont pas encore trouvé une base solide pour leur sécurité. Ils cherchent, avec leur position géostratégique importante, adhésion en Europe occidentale. Mais ils restent dépendants de la Russie spécialement dans les domaines d'économie et d'énergie. L'adhésion à l'OTAN envisagée par ces pays risque de heurter les relations de cette organisation et ces états avec la Russie. Une alternative mieux adaptée pourrait l'adhésion à l'Union européenne, qui donne ces états une sécurité « douce » sans menacer une réponse hostile de la part de la Russie.
- 7) L'ESTONIE, LA LETTONIE, LA LITUANIE, L'OTAN, L'UE, LA RUSSIE

# Les États baltes :

La recherche de leur sécurité  
en regard de leurs relations avec  
la Russie

## Sommaire

Partie I :

### APERÇU HISTORIQUE

L'Estonie

La Lettonie

La Lituanie

La similitude de destin

La route vers l'indépendance

Le retrait des forces russes

Les problématiques frontalières avec la Russie

La politique intérieure

L'enclave de Kaliningrad

Partie II :

### SÉCURITÉ ET DÉFENSE

Evaluation de la situation

La menace de la Russie

La coopération régionale

Les coopérations mondiale et européenne

L'approche de la Russie

L'option de l'OTAN

Les besoins des États baltes

La position de l'OTAN

La position de la Russie

L'alternative

## INTRODUCTION

L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont des Etats qui cherchent des solutions au problème de la sécurité de la région 'Balte'. Après environ dix ans d'indépendance (établie juste avant l'éclatement de l'Union soviétique), ils n'ont pas encore trouvé la base solide indispensable pour le développement de la stabilité de cette région. Or cette stabilité est nécessaire pour être capable de faire face à toutes les menaces qui restent aujourd'hui très présentes pour ces Etats : ils ont une position de grande importance stratégique : les rivages de la mer Baltique entre l'Europe et la Russie. Cette importance est reconnue par tous les acteurs politiques : l'Ouest (l'Europe), les Etats-Unis, la Russie et les pays baltes eux-mêmes. L'affiliation des Etats baltes à l'OTAN qui est souhaitée par ces Etats pour résoudre leurs sentiments d'insécurité peut cependant avoir des conséquences négatives sur les relations que pourrait avoir cette organisation et des Etats baltes avec la Russie. La relation fragile entre l'OTAN et la Russie, qui s'était gravement dégradée après la première vague d'élargissement de l'OTAN et puis ses frappes aériennes sur l'ancienne Yougoslavie au printemps de 1999, présente de nouveau une tendance assez positive tout en restant très délicate. Les relations entre les Etats baltes et la Russie ne sont pas eux aussi très stables, et ce pour des raisons différentes. Les Etats baltes restent dépendants de la Russie spécialement dans les domaines de l'économie et de l'énergie. Pour la stabilité de la région de la mer Baltique mais aussi de façon plus générale pour la sécurité du monde, il est particulièrement important que toutes les parties cherchent et trouvent une solution qui n'humilierait pas les intéressés tout en garantissant les Etats baltes contre les risques qu'ils ressentent. Dans ce mémoire nous allons examiner une solution alternative qui soit peut-être mieux adaptées que l'affiliation directe à l'OTAN. Cette option peut satisfaire les besoins des Etats baltes et les intérêts des 'Occidentaux' sans heurter la sensibilité des Russes.

D'abord, nous donnerons une description des pays baltes (l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) selon une perspective historique, afin d'expliquer leurs relations avec la Russie et avec l'Europe de l'Ouest. Ensuite, nous verrons la situation actuelle de ces pays, analysée individuellement avec leurs problèmes spécifiques. Une possibilité de politique étrangère commune des pays baltes sera exposée avec quelques approches sécuritaires et leurs conséquences sur les relations avec la Russie. Enfin l'élargissement de l'OTAN avec les Républiques baltes est analysée et une solution alternative est suggérée.

## I – APERÇU HISTORIQUE



Figure 1 : les Etats baltes.

L’Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont couramment regroupées sous le terme générique d’Etats baltes, en raison d’une situation géographique et d’une histoire tourmentée, résolument associées aux rivages de la mer Baltique. Au Moyen Age, toute la région (la Hanse) connaît une expansion commerciale qui attise la convoitise de puissants voisins. Ceux-ci la domineront à tour de rôle, habitude qui s’est perpétuée jusqu’à une période récente. Ce passé a profondément marqué ces trois Etats, qui perçoivent de manière aiguë la nécessité d’une politique de défense rationnelle, pour espérer sauvegarder l’indépendance ainsi retrouvée.

Cependant, au-delà des similitudes bien réelles, ces pays sont profondément différents : d’un point de vue linguistique, l’Estonien appartient au groupe finno-ouralien, lointain héritage du peuplement initial este, alors que le letton et le lituanien appartiennent au groupe indo-européen, et à ce titre authentiquement balte. D’un point de vue historique, les trois Etats ont subi des influences différentes, qui se retrouvent dans la religion dominante : l’Estonie et la Lettonie sont luthériennes, alors que la Lituanie est catholique.

## 1.1. - L'Estonie

Le plus septentrional des trois Etats baltes, l'Estonie, a subi de nombreuses influences historiques. Du X<sup>e</sup> au XIV<sup>e</sup> siècle, les autochtones sont dominés principalement par les Danois, dont l'empreinte est toujours perceptible aujourd'hui (le nom de Tallinn, la capitale, signifie la « forteresse des Danois »). Après une sanglante révolte, ceux-ci finissent par abandonner le pays au profit des chevaliers Teutoniques qui, sous prétexte d'évangélisation, entreprirent une germanisation forcée du pays. Celle-ci devait durer jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle et le développement des idées de la Réforme. La conversion du Grand maître de l'ordre teutonique entraîna une pénétration des nouveaux principes dans le pays, fournissant au tsar Ivan IV, protecteur des orthodoxes, un prétexte pour déclencher la guerre de Livonie (région s'étalant sur la moitié sud de l'Estonie et le quart nord-est de la Lettonie). Contre cette offensive, les deux puissances régionales de l'époque, la Suède et la Pologne - Lituanie s'allièrent pour repousser l'envahisseur. Après avoir chassé l'ennemi commun, les deux vainqueurs se tournèrent l'un contre l'autre. Il s'ensuivit une longue guerre qui devait finir à l'avantage du premier. Les Suédois restèrent maîtres du pays de 1629 à 1721, entreprenant de vastes réformes le mettant en valeur. La longue « guerre du Nord », opposant la Suède à la Russie du tsar Pierre le Grand, vint mettre un terme à cet « âge d'or », avec la paix de Nystad, qui reconnaissait la suzeraineté du tsar sur l'Estonie et la Livonie. Cette domination dura jusqu'à la fin du premier conflit mondial (1918).

## 1.2. – La Lettonie

La Lettonie, qui occupe une position géographique médiane, est sans doute le pays balte qui a l'identité la plus prononcée, peut-être en raison du nombre réduit de puissances étrangères l'ayant occupée pendant une durée importante. L'influence allemande s'y exerça dès le XII<sup>e</sup> siècle sous la forme d'une évangélisation qui se verra opposer une forte résistance. Celle-ci amènera le pape à autoriser la création d'un ordre de chevalerie analogue aux Templiers, les chevaliers (germaniques) Porte-Glaive, qui furent rapidement incorporés à celui des chevaliers Teutoniques. Ceux-ci restèrent maître du pays jusqu'au XVII<sup>e</sup> siècle, qui vit les Suédois et les Polono-Litvaniens se le partager. Ils devaient à leur tour en être chassés par les Russes après la « guerre du Nord ». Comme en Estonie, la domination russe se maintiendra jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle (initialement jusqu'à 1918).

### 1.3. – La Lituanie

La Lituanie est le seul des trois pays Baltes à avoir existé en tant qu'Etat, d'ailleurs puissant, avant le XX<sup>e</sup> siècle. L'identité lituanienne commença à s'affirmer dès le XI<sup>e</sup> siècle grâce à l'association de diverses principautés locales soucieuses de se défendre contre les entreprenants Danois. Au XIII<sup>e</sup> siècle, la Pologne, associée aux chevaliers Teutoniques, tenta vainement d'y établir sa domination. Contre cette menace, le pays s'unifia sous l'autorité de grand-duc Mindaugas, qui se convertit au catholicisme avec six cents de ses chevaliers, pour retirer aux Allemands tout prétexte à invasion. Le pape reconnut le nouveau grand-duché en dépit des intrigues teutoniques. Celui-ci devait s'étendre tout au long des XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècles jusqu'à atteindre l'Ukraine, tout en écartant définitivement le danger teutonique en remportant, aux côtés des Polonais, la retentissante victoire de Tannenberg (1410). Le mariage, en 1386, du grand-duc Jagellon et de la reine Hedwige de Pologne scella l'union des deux pays. Celle-ci fut renforcée par « l'union de Lublin », signée le 1<sup>er</sup> juillet 1569, qui associait très étroitement les deux pays, lesquels conservaient toutefois un gouvernement, une administration, des finances, une justice et une armée propres. Les relations devinrent vite inégales, et la Lituanie vit sa liberté et son indépendance progressivement rognées. La lente agonie de la Pologne au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle entraîna la Lituanie dans sa chute, qui devint après province russe en 1795.

### 1.4. – La similitude de destin

On peut dire que la similitude de destin entre les trois Etats baltes commence à partir de cette dernière date (1795). Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, ils eurent à subir une intense politique de russification. L'affirmation des identités nationales prendra forme pendant cette période, notamment dans le domaine culturel. Profitant des désordres consécutifs à la fin du premier conflit mondial, les trois pays proclament leur indépendance, qui n'est pas reconnue par l'URSS qu'en 1920. Les débuts politiques sont agités et aboutissent à l'établissement de régimes autoritaires. La montée des périls extérieurs les amène à signer le premier accord de défense inter balte : l'Entente baltique. Cette alliance reste fragile et sans effet contre les clauses secrètes du pacte germano-soviétique Molotov-Ribbentrop du 23 août 1939. L'URSS n'a aucune difficulté à envahir

puis rattacher les trois Etats. Cette période marque le début de quinze années d’oppression, avec les épurations soviétiques et plus brièvement allemande de 1941 à 1944, qui prendront les formes habituelles de simulacres d’élections, d’assassinats et de déportations. De 1940 à 1953, 590 000 personnes, soit le tiers de la population balte, seront déportées, dont 150 000 par les seuls nazis. Dans le même temps, Moscou mettait en œuvre une énergique politique de russification, qui aboutit à modifier profondément l’équilibre ethnique de deux des trois Etats, comme le montre le tableau ci-dessous.

	1922		2000	
	Autochtones	Russes	Autochtones	Russes
Estonie	90,1 %	5,8 %	62,3 %	29,5 %
Lettonie	73,5 %	12,5 %	60,6 %	33,4 %
Lituanie	80,6 %	2,4 %	82,9 %	8,7 %

Tableau 1 ; Répartition ethnique aux États baltes

### 1.5. – La route vers l’indépendance

Ces « années de plomb » (1940 – 1955) voient les consciences nationales écrasées, en dépit de l’action de quelques dissidents, laquelle prend de l’ampleur à partir de 1985 ; Les républiques baltes ont servi de pivot au démantèlement de l’empire externe de l’Union soviétique. La politique de glasnost de Gorbatchev, introduite en 1986, a laissé le débat critique s’étendre au-delà des dissidents. Se sont ainsi formés dans les trois Etats baltes des groupes d’opposition (Front populaire estonien, Front populaire letton et Sajudis en Lituanie), qui sont devenues la référence des mouvements populaires réclamant l’indépendance nationale. Par inadvertance, la glasnost a laissé le génie sortir de la lampe, permettant aux activistes baltes de réclamer des explications sur l’annexion de leurs Etats par les Soviétiques en 1940, et par là même de mettre en cause la légitimité de la domination exercée par ces derniers sur leurs pays. Ce mécontentement a été exprimé lors de nombreuses « manifestations anniversaires », où de grands rassemblements populaires ont commémoré les événements les plus importants de l’histoire nationale (tels que leur déclaration d’indépendance après la Première Guerre mondiale, et la signature du Pacte Molotov-Ribbentrop, qui a provoqué l’annexion des Etats baltes par l’URSS). La plus

connue de ces manifestations à l'Ouest est probablement celle de la « Voie balte » du 23 août 1989, organisée cinquante ans jour pour jour après la signature du Pacte Molotov-Ribbentrop, et au cours de laquelle près de deux millions de personnes ont formé une chaîne humaine allant de Tallinn (l'Estonie) à Vilnius (la Lituanie) en passant par Riga (la Lettonie).

En novembre 1988, l'Estonie franchit le Rubicon avec sa « Déclaration de souveraineté ». Les autres Etats baltes ont déclaré leur souveraineté et leur indépendance dans le domaine économique dès 1989, et des référendums officiels (en février - mars 1991) ont clairement indiqué que la majorité de la population souhaitait le divorce avec l'Union soviétique : 77 % des électeurs étaient pour l'indépendance en Estonie, 73 % en Lettonie et 90 % en Lituanie. Moscou a imposé un embargo économique sur la Lituanie et a exercé de fortes pressions sur tous pour qu'ils restent sous la coupe de l'Union soviétique. Les Russes n'ont utilisé qu'une force militaire mesurée pour étouffer ces velléités indépendantistes, mais beaucoup en Europe se souviennent encore d'un certain mois de janvier 1991, où les troupes du ministère soviétique de l'Intérieur (OMON) ont tiré sur des civils rassemblés d'immeubles stratégiques à Riga et à Vilnius, faisant quinze morts et des centaines de blessés. Suite au coup d'Etat manqué de la ligne dure des forces communistes à Moscou en août 1991, les trois Etats baltes ont déclaré leur pleine indépendance et ont affirmé leur autorité sur les anciennes institutions soviétiques. Cependant, il faut attendre le coup d'Etat raté de 1991 pour voir l'indépendance des trois Etats baltes officiellement reconnue par nombreux pays occidentaux, qui avaient jusqu'alors refusé de le faire afin de ne pas fragiliser un peu plus la situation de Gorbatchev. Moscou a décidé de la reconnaître le 4 septembre 1991. Moins de trois mois plus tard, l'union soviétique cessait d'exister.

L'histoire mouvementée des Etats baltes montre que, dans cette région du nord-est de l'Europe, la Russie et l'Ouest ont toujours tenté d'exercer leur influence en se faisant concurrence stratégiquement et idéologiquement. Tout au long de la période qui s'est écoulée depuis le XIII<sup>e</sup> siècle, les Etats baltes ont été occupés (plus d'une fois pour certains) par l'Allemagne, la Pologne, la Suède et la Russie. Malgré ou peut-être à cause de leur expérience historique, les Etats baltes ont développé et conservé un solide identité nationale et ont chéri leur langue et leur culture. Ils sont en outre fermement convaincus que leurs racines historiques et leur avenir se trouvent en Europe ; ils n'ont pas

l'impression de faire partie du monde slave. De plus, ils ont généralement le sentiment d'avoir bien mérité leur indépendance, puisque, à la différence de la plupart des Etats successeurs de l'union soviétique, qui l'ont reçue sur un plateau en 1991, ils ont agi pour leur compte avant la dissolution de l'URSS, contribuant ainsi à son effondrement. L'indépendance acquise, les trois Etats baltes vont alors chercher à se rapprocher des organisations économiques et militaires occidentales, espérant par ce biais obtenir une puissance suffisante pour résister à l'appétit de leur puissant voisin.

#### 1.6. – Evénements après l'indépendance

Pendant les toutes premières années de leur indépendance, les Etats baltes ont tenté de déterminer quelle serait leur place dans la 'nouvelle' Europe. Bien que ces pays aient, à l'évidence, été une chasse gardée de l'ex-Union soviétique, la plupart des hommes politiques baltes soulignent aujourd'hui qu'ils appartiennent désormais à l'Europe centrale : Cela ne fait aucun doute, mais les Etats baltes n'en ont pas moins en commun des caractéristiques qui les distinguent des autres pays de cette région. Tout d'abord, il y a les problèmes que leur posent leurs importantes minorités russes, notamment en Estonie et en Lettonie (table 1). De plus, continuant de dépendre économiquement de la Russie, les Etats baltes ne peuvent échapper à l'emprise russe aussi facilement que les autres anciens pays communistes. Bien entendu, ils diffèrent des autres républiques ex-soviétiques par leur tradition étatique. La plupart des Russes en conviennent et reconnaissent que les Etats baltes sont véritablement 'différents' et plus 'européens' que les autres Etats de l'ancienne Union soviétique.

##### 1.6.1. – Retrait des forces russes

Le bilan historique de la politique russe à l'égard des Etats baltes est plutôt décourageant et la politique actuelle de Moscou vis-à-vis de ses voisins donne de bonnes raisons de s'inquiéter. La Russie a adopté en novembre 1993 une doctrine militaire envisageant la création d'une sorte de 'glacis' autour de ses frontières ; et elle considère que ce qu'elle appelle son 'étranger proche' appartient à sa sphère d'intérêts en matière de sécurité. Selon ce texte, la Russie estime indispensable pour sa sécurité de conserver certaines installations (souvent militaires) sur le territoire des anciennes républiques soviétiques.

#### 1.6.1.A. - L'Estonie

Pendant l'ère soviétique, l'Estonie a fait partie des régions les plus militarisées. Près de 2 % du territoire estonien étaient sous la juridiction du commandement militaire russe, qui comprenait plus de 500 installations militaires ; quelque 132 000 soldats soviétiques (un tiers du nombre de soldats stationnés en Allemagne de l'Est) étaient basés en Estonie. De plus, le seul centre soviétique de formation pour les équipages de sous-marins stratégiques nucléaires se trouvait à Paldiski (à 40 km de la capitale estonienne). Le 26 juillet 1994, après plus de deux ans de négociations et dix-neuf rencontres entre les délégations des deux pays, les présidents estonien et russe ont finalement signé un accord sur le retrait des troupes russes. Malheureusement, cet accord comprenait plusieurs passages ambigus et le mauvais déroulement de la procédure de signature a eu un impact négatif sur les relations russo-estoniennes. L'accord contient des conditions, relatives pour la plupart aux droits et aux garanties concernant les militaires russes en retraite, qui vont à l'encontre d'un certain nombre de lois estoniennes. Bien que le retrait des troupes soviétiques ait contribué à améliorer les relations entre Tallinn et Moscou, le fait que les deux parties puissent interpréter différemment la teneur même de l'accord à leur propre avantage remet beaucoup de choses en question. La pomme de discorde concerne surtout celle des plus de dix mille militaires russes retraités. Par ailleurs, malgré le retrait officiel des troupes russes d'Estonie (en 1994), 1 000 soldats au total demeurent encore dans le pays en violation des accords russo-estoniens et il est officiellement fait état de la présence illégale de plusieurs soldats.

#### 1.6.1.B. – La Lettonie

Avant l'indépendance de la Lettonie, quelque 100 000 soldats de l'Armée rouge se trouvaient sur son territoire. Les négociations sur le retrait de ces troupes se sont avérées très difficiles, en partie parce que les autorités russes avaient du mal à leur trouver des logements corrects, mais aussi et surtout pour des raisons politico-stratégiques. Moscou a également établi un lien entre le retrait de ces troupes et la garantie des droits des minorités russophones dans la région. En août 1993, le dernier navire soviétique quittait la base navale de Bolderaja, mais la délégation russe a continué de résister à un retrait complet des troupes à moins que ne lui soit accordé en échange le maintien de l'utilisation de la station

radar d'alerte avancée de Skrunda. En février 1994, il a enfin été décidé que la Russie continuerait à louer la station de Skrunda jusqu'au 31 août 1998 ( avec une période supplémentaire de dix-huit mois pour le démantèlement de cette station). L'intérêt militaire du radar était très limité. Les raisons pour lesquelles la Russie souhaitait continuer de contrôler la station étaient donc surtout d'ordre politico-stratégique : elle la considérait comme un moyen de maintenir une présence militaire en Lettonie, autrement dit d'exercer une pression politique sur les politiques étrangères et de sécurité du pays. La station était finalement démantelée le 21 octobre 1999 avec le retrait des personnels associés.

#### 1.6.1.C. – La Lituanie

Le transit par la Lituanie des troupes russes basées dans l'enclave de Kaliningrad continue cependant d'y susciter des inquiétudes et une certaine méfiance. La question est relativement 'nouvelle' car, jusqu'en 1993, la Lituanie l'a minimisée, donnant la priorité au retrait rapide des troupes russes de son territoire (qui a pris fin une année avant celui des troupes russes d'Estonie, de Lettonie et de la partie orientale de l'Allemagne). Lorsque les troupes russes ont quitté la Lituanie, elles ont emporté tout le matériel militaire encore utilisable et ont détruit le reste.

#### 1.6.2. – Problématiques frontalières avec la Russie

Dès que les troupes de l'ex-URSS eurent quitté son sol en août 1994, l'Estonie a immédiatement réclamé la restitution des territoires qu'elle avait perdus à ses confins. Le ressentiment russe a été tel que les historiens en concluront peut-être un jour que cette initiative a eu un effet complètement opposé aux résultats recherchés. C'est du moins la conclusion qu'en a peut-être tiré le ministère estonien des Affaires Etrangères en renonçant à mentionner le Traité de Tartu de 1920 dans l'accord. L'accord était pratiquement prêt pour la signature au début de 1997, mais la Russie n'a cessé de créer des complications, satisfaite d'un 'différend frontalier' qui risquait d'entraver le processus d'adhésion de l'Estonie à l'UE. Au demeurant, il semble que l'UE ait délibérément ignoré cette question. A la fin de l'année, le Premier ministre finlandais, Paavo Lipponen a déclaré publiquement que son pays ferait en sorte que l'absence d'accord ne gêne pas l'entrée de l'Estonie à l'UE.



Figure 2 : le découpage régional des pays baltes.

Le différend frontalier a été moins pesant pour la Lettonie, qui a pu mener ces négociations avec plus de sérénité. La zone concernée était plus restreinte et les ajustements requis plus modestes. Pour que l'origine de la demande soit explicite, la Lettonie a toutefois exigé que le traité de 1920 (en l'occurrence, le traité de Riga) soit mentionné dans le préambule. Dès qu'elle a renoncé à cette exigence, l'accord a été prêt dans le moindre détail. A l'heure ce document n'est toujours pas signé, et les relations diplomatiques se sont entre-temps nettement détériorées.

Seule la Lituanie, le dernier des Etats baltes a avoir présenté une demande de modification frontalière à la Russie, a réussi, il y a peu de temps à conclure un accord, sans doute parce que Moscou souhaitait, en faisant une faveur à ce pays, diviser les Baltes, comme cela avait été si souvent le cas. Un précédent avait la restitution en 1940 à la Lituanie de la région de Vilnius, prise à la Pologne occupée, un cadeau démontrant le pouvoir de l'URSS, que la Lituanie ne pouvait pas refuser et par lequel elle s'est ensuite toujours sentie liée. Dans ses rapports diplomatiques bilatéraux avec Vilnius, Moscou joue encore là-dessus aujourd'hui. La minorité russophone y est très réduite, ce qui explique également que les relations bilatérales seront plus détendues. Quoi qu'il en soit, les

revendications territoriales de la Lituanie étaient très limitées, puisqu'il s'agissait surtout de transformer une frontière administrative dans le cadre soviétique, en une frontière internationale.

Tout compte fait, les questions frontalières ont permis de tester la bonne volonté entre la Russie et chacun des trois Etats baltes, mais (à peu d'exceptions près) les résultats ont été négatifs. La lenteur du processus de ratification n'a fait que contribuer à la méfiance latente.

### 1.6.3. – Politique intérieure

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les politiques intérieures de l'Estonie et de la Lettonie, sont caractérisées par l'instabilité gouvernementale. En Lituanie, en revanche, un paysage politique plus serein a longtemps été la règle, en raison sans doute de la plus grande marge de manœuvre dont ce dernier pays avait bénéficié à l'époque soviétique. Les partis politiques continuent d'avoir une assise fragile dans l'ensemble de la région, tendance semblant durable par ailleurs. La fragmentation des partis et la main mise du parlement sur le gouvernement étaient déjà indéniables dans l'entre-deux guerres. Le retour à l'indépendance a généré de nouvelles tensions, ayant entre autres pour conséquence une fragmentation du paysage politique.

Les minorités russophones, composées de non-citoyens résident en Estonie et en Lettonie, mettent encore plus les bonnes volontés à l'épreuve que ne le font les frontières, quelles que soient les parties concernées. Il y a longtemps que la question a pris une tournure politique. Peu de faits concrets viennent étayer la thèse de la Russie selon laquelle ses ressortissants subissent de grandes souffrances ou voient leurs droits rigoureusement mutilés. En revanche, les récriminations contre une application trop rigoureuse des lois sur la naturalisation et contre les contraintes linguistiques inutilement lourdes sont accueillies avec bienveillance dans de nombreux pays européens. Un autre élément à prendre en considération est que l'importance (quantitative) du problème n'est pas toujours bien perçue. Le ralentissement du processus de naturalisation, constaté surtout en Lettonie depuis 1996, a, une fois de plus, mis en cause l'échelonnement d'un système dans lequel seul un groupe particulier de candidats a la possibilité de demander la citoyenneté chaque année.

Au printemps 1998, la Russie et la communauté internationale ont fait pression sur la Lettonie, pour qu'elle modifie sa législation sur les minorités.

Il convient encore de citer, au sujet de la Lettonie, l'épisode malheureux de la proposition faite en 1997 de renforcer la loi sur les critères linguistiques en étendant son application aux structures non gouvernementales. Cela suffit pour provoquer une nouvelle série de réactions à l'étranger. D'autres événements ont, du reste, contribué à détériorer l'image de Riga et l'image de la Lettonie. En mars 1998, une manifestation de retraités de langue russe, organisée au centre de Riga, sans autorisation de la police, a bloqué la circulation avant d'être dispersée par les forces de l'ordre. Comme de nouveaux incidents dans ce pays aggravaient encore les tensions, le gouvernement russe a réagi en imposant des sanctions économiques en vue de contraindre la Lettonie à modifier sa politique, en déroutant par exemple les exportations de pétrole russe par le port letton de Ventspils. Dans leurs relations avec leur ancien suzerain, l'Estonie et la Lettonie se retrouvent donc en porte-à-faux entre l'agacement de Moscou au sujet des 'nationaux à l'étranger', et les pressions de l'Occident pour le respect des droits de l'homme, les pays baltes étant sur le point de rejoindre le 'club'. C'est là un enjeu que les trois Etats tenteront de relever, notamment en Europe du Nord-Ouest, où la cause des droits de l'homme est particulièrement populaire. Le souvenir de leur participation à l'Holocauste, et les signes d'indifférence perçus aujourd'hui à ce sujet, que démontre la lenteur des efforts entrepris pour en poursuivre les auteurs, ternissent encore l'image de la Lettonie et de la Lituanie.

La corruption – anodine ou grave – déforme le processus politique et mine la confiance publique dans la pertinence des décisions politiques démocratiques. Les gouvernements ont fait la preuve de leur capacité de traiter la plupart de ces problèmes, mais celle-ci peut dépendre dans une large mesure de facteurs sortant de leur contrôle. La criminalité organisée est l'une des plus sérieuses menaces de sécurité qui posent aujourd'hui pour les Etats baltes. Le fait qu'ils demeurent incapables de résoudre les problèmes économiques de fond, associé à l'augmentation du crime et de la violence, peut amener l'homme de la rue à perdre confiance dans la démocratie et l'économie de marché, à plus forte raison si, parallèlement, les principaux pays et institutions d'Europe occidentale manifestent une certaine prudence devant des Etats baltes à 'rejoindre l'Europe'. A ceci s'ajoute le problème des mafias florissantes dans les trois républiques, que Moscou dénonce régulièrement comme la source de tous ses maux.



#### 1.6.4. L'enclave de Kaliningrad

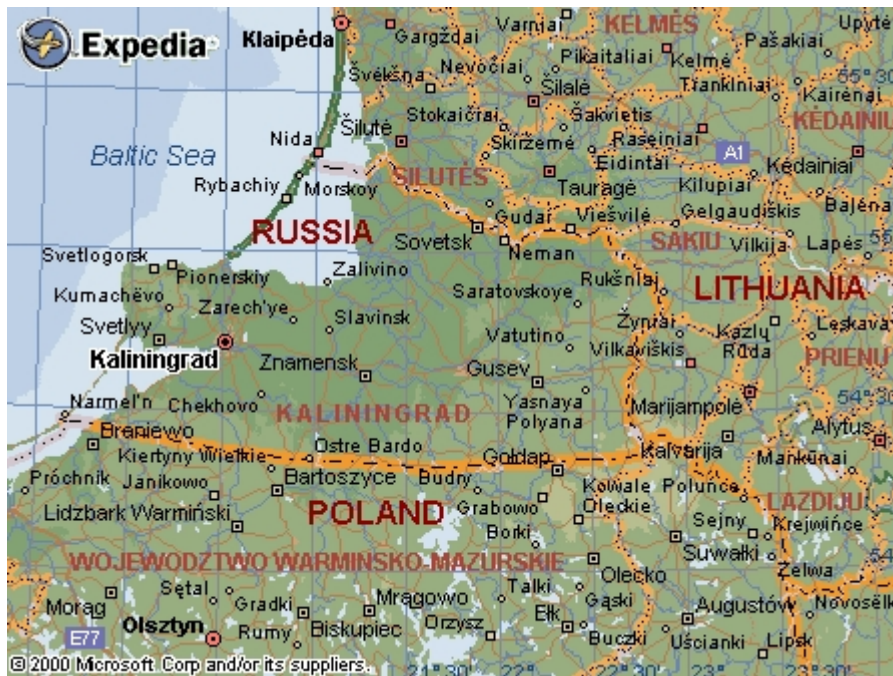


Figure 3 : l'enclave de Kaliningrad

Kaliningrad, l'ancienne Königsberg, est un territoire grand comme la moitié de la Belgique annexée par l'URSS à la fin de la seconde guerre mondiale. Staline obtenait ainsi une plate-forme aéronavale sur la Baltique et un point de surveillance sur les membres du bloc soviétique jugés turbulents (Pologne et les pays baltes). Depuis l'éclatement de l'URSS, cette oblast (région administrative) n'a plus de continuité territoriale avec la Russie. C'est par la Lituanie que passent les liens ferroviaires et aériens approvisionnant l'enclave. Base de la flotte de la Baltique, Kaliningrad a vu son rôle s'accroître quand la Russie a perdu ses bases navales dans les pays baltes, ainsi qu'une partie de la flotte de la mer Noire, transférée à l'Ukraine. Des équipements soviétiques retirés d'Europe centrale ont été re-localisés à Kaliningrad, où l'arsenal, même appauvri, reste important : une base navale, une base d'infanterie de marine, des sous-marins, 25 bâtiments de surface, 790 chars de combat, 305 pièces d'artillerie. Les effectifs se sont élevés à 200 000 hommes, mais des responsables russes ont parlé d'une réduction à 60 000 soldats.

Le transit par la Lituanie des troupes russes basées dans l'enclave de Kaliningrad continue cependant d'y susciter des inquiétudes et une certaine méfiance. La question est

relativement ‘nouvelle’ car, jusqu’en 1993, la Lituanie l’a minimisée, donnant la priorité au retrait rapide des troupes russes de son territoire (qui a pris fin une année avant celui des troupes russes d’Estonie, de Lettonie et de la partie orientale de l’Allemagne). Mais, maintenant que les troupes russes sont parties, Vilnius fait tout son possible pour réduire en nombre et en variété les biens et les personnels russes qui pourront transiter par la Lituanie ou du moins pour élaborer une réglementation stricte afin de gérer ce transit de façon ‘plus ordonnée’. En 1993 – 1994, le transit militaire à travers le territoire de la Lituanie<sup>1</sup> a été réglementé par les dispositions du traité russo-lituanien sur le retrait des troupes russes d’Allemagne, arrivé à expiration en décembre 1994. Pendant ces deux années, un certain nombre d’entorses et d’irrégularités ont été commises et la Russie a, de temps à autre, utilisé l’espace aérien lituanien sans autorisation.

Il s’est ainsi avéré essentiel de jeter les bases juridiques du transit militaire par la Lituanie<sup>2</sup>. Il a d’abord été décidé que ce processus serait, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1995, soumis aux règles lituaniennes sur le transport des matériels militaires et des substances dangereuses, approuvées par le gouvernement lituanien le 3 octobre 1994. Le 18 janvier 1995 toutefois, Vilnius a envoyé une note informant la Russie que la réglementation établie par le traité russo-lituanien sur le retrait des troupes russes d’Allemagne resterait en vigueur jusqu’au 31 décembre 1995, et pourrait ensuite être prolongé pendant des périodes consécutives de douze mois. La Russie a désormais accepté cette proposition de la Lituanie, et tous les accords entre les deux gouvernements sur les relations économiques et commerciales (comprenant le statut de la nation la plus favorisée) entreront en vigueur dans un proche avenir. Malgré toutes les critiques émises par les partis d’opposition, le règlement de la question du transit devrait être considéré comme un succès relatif pour les autorités lituaniennes. Les incertitudes quant à l’avenir de l’enclave de Kaliningrad restent étroitement liées à l’ambiguïté de l’avenir russe. Entre-temps, la grande quantité de matériels militaires temporairement stockés et le nombre de personnels stationnés à Kaliningrad ont un effet déstabilisateur sur le rapport de force militaire de la région balte. On pourrait peut-être penser que la Lituanie est obligée d’autoriser le transit militaire à la Russie, et que celle-ci possède un droit inaliénable de transit par le territoire lituanien. Ce n’est pas le cas. Au contraire, la Lituanie n’a jamais accepté et n’acceptera jamais aucun

---

<sup>1</sup> La Russie pourrait également atteindre la région de Kaliningrad par la Pologne ou par voie maritime (depuis Saint Petersburg)

<sup>2</sup> Pour de plus amples détails, voir ce discours d’ouverture de A. Januska, chef de la délégation lituanienne à la Conférence de réexamen de la CSCE, Budapest, 18 octobre 1994

droit préétabli de transit quel qu'il soit. Il faut être conscient du fait que la Lituanie ne donnera cette autorisation que s'il y a compréhension mutuelle et bonne volonté entre Etats amis. Mais, en même temps, elle ne souhaite nullement isoler la région de Kaliningrad. Son intention est de l'encourager à devenir plus ouvert et disposée à coopérer avec les Etats voisins, en transformant progressivement l'enclave, aux plans économique et politique, en une partie intégrale de la région balte. Le transit à travers le territoire lituanien devrait donc être considéré comme la contribution de Vilnius à la sécurité et à la stabilité de la région balte et de l'ensemble de l'Europe. La Lituanie a donc demandé aux organisations européennes concernées de s'impliquer dans cette question et l'UE et l'OSCE ont manifesté leur intérêt à ce sujet.

Récemment cette tête de pont de l'armée russe en Europe est revenue sur scène avec l'information dans le Washington Times que Moscou aurait fait procéder au transfert de têtes nucléaires tactiques dans son territoire le plus occidental. Pour les Etats baltes, les doutes de Kaliningrad relancent les inquiétudes sur la volonté de Moscou de projeter son poids dans la région. D'ailleurs, les groupes politiques civils et militaires en Kaliningrad n'ont pas réussi à s'entendre sur la transformation du système, essentiellement militaire, en une zone de développement économique.

## 2 – SÉCURITÉ ET DÉFENSE



Figure 4 : l'environnement des Etats baltes

### 2.1. – Evaluation de la situation

Depuis la fin de la guerre froide, la sécurité de l'Europe septentrionale est nettement plus complexe. Malgré des politiques de sécurité divergentes, la région nordique est solidement intégrée, que ce soit dans son ensemble ou dans le reste de l'Europe. La majorité de ces pays entretient de relativement bonnes relations de voisinage avec la Russie. Les choses sont quelque peu différentes pour les Etats baltes. D'une part, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont, à maints égards, sous la tutelle des gouvernements de l'Europe occidentale qui ont le souci de les intégrer à l'Occident. De l'autre, certains éléments font de la région baltique une source de tensions entre la Russie et les pays occidentaux. L'un de ces éléments est la surveillance étroite qu'exercent les élites russes sur une région qu'elles considéraient autrefois comme leur appartenant. Un autre aspect est la faiblesse interne des structures sociales, économiques et politiques des trois Etats baltes et leur dépendance continue et asymétrique vis-à-vis de l'Est, tant pour leur approvisionnement énergétique que pour les ressources qu'ils tirent du commerce de

transit. Ils souffrent sur le plan interne d'une corruption endémique, de la pauvreté et d'une mauvaise administration ; des problèmes qui demeurent aujourd'hui non résolus malgré les efforts entrepris. Une troisième difficulté est l'imprévisibilité de la composition de la population en Estonie et en Lettonie, liée à la présence de nombreux résidents non citoyens, essentiellement russes ou issus de l'ex-Union soviétique, ayant des affinités linguistiques et, dans une certaine mesure, politiques avec la Russie. Le mécontentement de ces groupes a été le principal argument de Moscou pour faire pression sur la Lettonie en 1998.

Sur le plan militaire, l'évolution pendant les années 90 a privilégié l'armée de métier, accroissant ainsi la stabilité. Le niveau des forces militaires de la région a diminué, du fait aussi bien des retraits unilatéraux de la Russie que du Traité de 1990 sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), mis en œuvre entre 1992 et 1996. Simultanément, les transformations opérées dans ce domaine en Russie ont créé d'importants déséquilibres. Le volet militaire continue ainsi de peser sur la sécurité de la région, même si son incidence politique paraît relativement limitée depuis le début de 1998. En fait, tant que les ressources militaires existent, elles ont un impact politique et diplomatique.

Les types de conflits susceptibles de se produire dans la région baltique ont fort peu de chances de dégénérer ou de provoquer des bouleversements, mais peuvent déboucher sur de fortes tensions politiques, où la violence est plus ou moins sous-jacente. La tâche qui incomberait alors à la communauté internationale serait la gestion de la crise au niveau politique et diplomatique, avec le soutien, le cas échéant de forces de maintien de la paix chargées d'une mission préventive. Il n'est cependant pas totalement à exclure que les événements prennent une tournure plus complexe.

Comme d'autres pays, les Etats baltes doivent reconnaître que la 'sécurité' est un concept multidimensionnel, revêtant toute une palette d'aspects et comportant non seulement des volets politiques et militaires, mais aussi des éléments économiques, écologiques, voire démographiques. En consolidant leur indépendance nouvellement acquise, les Etats baltes ont découvert que la souveraineté et la construction de l'Etat signifient beaucoup plus que la simple acquisition de tous les attributs apparents d'une nation. Comme les autres anciennes républiques soviétiques, les Etats baltes se sont trouvés confrontés à toutes sortes de problèmes spécifiques. Ils ont tout d'abord du besoin

urgent de réorienter leurs économies, ainsi que de la question très délicate des vastes minorités russes qui se sont retrouvées et terre 'étrangère' après que Moscou a accepté l'indépendance balte en 1991.

Si les Etats baltes sont très conscients de la difficulté de défendre militairement leurs pays étant donné le manque de profondeur stratégique, la perméabilité de leurs frontières et leur proximité de la Russie, ils savent parfaitement qu'il leur est indispensable de se doter d'un fort dispositif de défense. Mais ils n'ont que des ressources économiques très limitées à consacrer à la création de forces militaires viables, d'autant plus que l'armée soviétique ne leur a légué qu'un maigre héritage et qu'ils ont subi un embargo occidental sur les armes jusqu'en 1993.

Petits Etats dans une région potentiellement instable, les pays baltes ont donc réalisé que leur sécurité ne pouvait pas être garantie sans une aide extérieure. Après quelques tentatives infructueuses (par exemple, après la Première Guerre mondiale, l'Estonie et la Lettonie n'ont pas voulu être entraînées dans les querelles de la Lituanie avec la Pologne et l'Allemagne à propos de Wilno – aujourd'hui Vilnius capitale de la Lituanie), la coopération entre les Etats baltes a connu quelques succès. Leurs politiques de défense et de sécurité actuelle reflètent le besoin d'une coopération internationale et régionale, non seulement avec l'instauration de liens concrets entre les trois républiques baltes, mais aussi avec les pays scandinaves, avec l'Europe et avec des autres organisations de défense et de sécurité mondiale.

## 2.2. – Menace de la Russie ?

Depuis l'effondrement de l'URSS, de nombreux Russes ont continué de percevoir les autres Etats successeurs de l'Union soviétique comme se trouvant dans la sphère d'influence naturelle de Moscou. Par ailleurs, une vaste majorité de Russes considère encore le grand empire soviétique multinational comme leur propriété, et non comme une structure ayant fait son temps. Le territoire de l'actuelle Fédération de Russie a été réduit aux frontières de l'empire russe au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle. Toutefois, la différence est que la Russie aujourd'hui a un accès direct à la mer Baltique (pendant l'été), à la mer Noire et à la mer du Japon. Mais simultanément, la population russophone vivant hors des frontières

de la Fédération de Russie s'est soudainement retrouvée 'à l'étranger', privée de ses anciens privilèges.

Depuis 1992, les déclarations et la politique russes sont empreintes de nostalgie et de révisionnisme. Les campagnes électorales, ainsi que ses résultats, ont montré la tristesse ressentie par la majorité des Russes devant la désintégration de l'Union soviétique. En politique étrangère, les partis libéraux tels que le Choix de la Russie se sont en général distanciés du passé impérialiste soviétique. Mais pendant les campagnes électorales, la majorité des mouvements politiques se sont très nettement rapprochés de la droite, dans le sens où ils ont défini les intérêts et les politiques de la Russie selon les concepts impérialistes de toujours et ont continué à identifier la nation russe à un empire.

Les hauts responsables russes nient que cette évolution du discours de la politique étrangère russe signifie un retour aux ambitions impérialistes traditionnelles. Simultanément, toutefois, la Russie tend aujourd'hui à rechercher un nouveau type de relations avec toutes les anciennes républiques soviétiques, auxquelles elle se réfère aujourd'hui comme à son 'étranger proche, qui comprend également les Etats baltes. Les ambitions stratégiques à long terme de Moscou dans l'ex-Union soviétique demeurent floues, mais le fait que, pour beaucoup de Russes, les Etats nouvellement indépendants n'aient aucune légitimité historique montre qu'ils ne voient nul obstacle à leur réintégration dans un empire ou une communauté russe restaurée.

Afin de se différencier des autres républiques ex-soviétiques, les Etats baltes ont refusé d'adhérer à la Communauté des Etats indépendants (CEI), l'organisation qui a succédé à l'URSS en 1991. La politique (commune) des Etats baltes à l'égard de cette structure consiste à attendre de voir si la CEI facilitait ses relations avec les anciens Etats soviétiques, mais elle exclut bien sûr d'y adhérer. Il saute aux yeux que la région de la CEI est très instable et que son avenir est imprévisible. La Russie a toujours essayé de rapprocher les Etats baltes de la Communauté. Par exemple, lors du sommet d'Alma Ata en février 1995, les dirigeants de la CEI ont demandé l'engagement des Etats baltes dans le système commun de défense aérienne de la CEI (qui comprenait évidemment l'ancienne station radar de Skrunda), bien que les Etats baltes aient toujours été clairs sur leur désir de rester en dehors de la CEI. Moscou a également et régulièrement utilisé différents moyens

de pression politique afin d'influencer les politiques intérieures et étrangères des Etats baltes.

Certains responsables russes ont du reste indiqué que la Russie n'accepterait en aucun cas d'abandonner le contrôle des Etats apparus sur le territoire de l'ex-Union soviétique et qu'elle ne laisserait aucun pays tiers interférer dans les affaires de toute la région. En octobre 1993, le ministre russe des affaires étrangères, Andreï Kozyrev, a déclaré que le vide de pouvoir créé par l'effondrement de l'URSS ne pouvait et ne devait être comblée que la Russie, et qu'aucune organisation internationale ni groupe d'Etats ne pouvaient se substituer à la Russie pour le maintien de la paix dans la région post soviétique. Moscou a toujours essayé de maintenir, voire d'accroître, le nombre de ses bases militaires en ex-Union soviétique, et elle a souvent allégué que plus les bases militaires établis sur le territoire de l'ex-Union soviétique seraient nombreux, plus l'union économique et militaire pourrait être restaurée rapidement. Notons que cette approche pourrait peut-être bien concerner aussi la présence militaire russe dans la région balte!

Depuis leur indépendance en 1991, les Etats baltes réclament à la fois une garantie de sécurité et une assurance de stabilité, au motif que la Russie les considère encore comme son 'étranger proche' et qu'elle dispose à leur égard de plusieurs instruments de déstabilisation. Les questions relatives au tracé des frontières, au transit vers l'enclave de Kaliningrad, au retrait des troupes russes et au statut des minorités russophones, ont miné les relations entre Moscou et les trois capitales depuis 1991.

### 2.3. – Coopération régionale

S'agissant des politiques étrangères et de sécurité des Etats baltes, plusieurs solutions ont été proposées au début de leur indépendance. L'une des premières suggestions était de développer une coopération étroite et institutionnalisée entre les Etats baltes eux-mêmes. Cela a engendré, entre autres, la création en 1994 d'un bataillon spécial des pays baltes pour le maintien de la paix, avec l'aide des autres pays nordiques, le Danemark en premier, et de la Grande-Bretagne (BALTAP). Il envoyait un message politique et représentait un pas significatif vers l'intégration dans les autres structures de sécurité occidentales. Voyaient également le jour l'Assemblée balte, le Conseil des ministres balte et le Conseil balte (ce dernier étant constitué par les deux précédents, en session conjointe).

Pour des raisons surtout géographiques, mais aussi culturelles et historiques, l'idée d'instaurer des relations étroites avec les pays nordiques a également eu ses partisans. Bien qu'extrêmement importantes, des liens forts avec les institutions de sécurité européennes ne sont, bien entendu, qu'un élément parmi d'autres de la politique de sécurité des Etats baltes. Des accords bilatéraux et multilatéraux de coopération visant à promouvoir la sécurité régionale sont tout aussi cruciaux. Les Etats nordiques n'ont jamais formé une communauté économique ou de défense, parce que le cadre régional était trop étroit et qu'ils avaient chacun des liens trop forts avec des pays et des organisations en dehors de la région. Dans le domaine de la sécurité, ils ont constitué un système de coopération mutuelle tout en suivant individuellement des politiques divergentes d'alignement ou de non-alignement.

### 2.4. – Coopération mondiale et européenne

Toutes les options visant à garantir la sécurité des Etats baltes – allant du maintien de la politique de neutralité à la dépendance vis-à-vis d'organisations internationales et aux garanties de sécurité fournies par certains pays – se sont avérées utopiques. C'est la raison pour laquelle les Etats baltes ont choisi nettement de faire acte de candidature aux autres organisations. L'indépendance des Etats baltes a été appuyée par l'Ouest, notamment par l'Allemagne, la Pologne et les pays scandinaves. Les trois Etats baltes ont été directement admis à l'Organisation des Nations unies (ONU) et à la Conférence sur la Sécurité et

la Coopération en Europe (CSCE, aujourd'hui Organisation de la Sécurité et de la Coopération en Europe, OSCE). L'Estonie et la Lituanie sont entrées au Conseil de l'Europe en mai 1993; la Lettonie en février 1995, une fois remplies les conditions exigées en ce qui concerne les droits des minorités. L'Union européenne (UE) a considéré les républiques baltes comme de futurs Etats membres potentiels. Elle a déjà signé avec les trois pays des accords de libre-échange ainsi que, le 12 juin 1995, des Accords européens, étape de plus vers l'adhésion à l'UE. Au sommet de Nice (novembre 2000) le processus de l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est est plus précisé : L'Estonie fait part des pays en première ligne, suivi par, entre autres, la Lettonie et la Lituanie. Concrètement il devrait être possible de conclure les négociations avec les candidats les plus avancés (l'Estonie avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque) en 2002 pour être prêt à accueillir les nouveaux arrivants aux alentours de 2004 voire 2005. Les autres candidats (la Lettonie et la Lituanie) seront intégrés plus tard. Les Etats baltes ont, certes avec quelque réticence, également coopéré à la négociation d'un Pacte de Stabilité en Europe. Ce processus, lancée par l'UE, a consisté en une 'table régionale balte' qui a examiné les questions concernant les minorités et les frontières de ces pays (la Russie y a-t-elle aussi participé). L'objectif de ce Pacte était de désamorcer les tensions dans cette région et de préparer les Etats baltes à devenir membres de l'UE.

L'ex-Union de l'Europe occidentale (UEO) a accordé aux pays d'Europe centrale – y compris aux Etats baltes – le statut d'associé partenaire en juin 1994. Le critère de l'UEO était que seuls les pays ayant déjà ou étant susceptibles d'obtenir dans un proche avenir des Accords européens (avec l'UE) bénéficieraient de cette offre. Bien que ce partenariat associé ne comporte aucune garantie de sécurité pour ces pays, il représentait un pas important vers l'intégration de l'Europe centrale dans le débat de sécurité de l'Europe et ses institutions. En faisant entrer les Etats baltes dans la même catégorie que les pays tels que la République tchèque et la Pologne, l'UEO avait montré qu'elle accordait une attention particulière à la sécurité des premiers et qu'elle les considérait comme des candidats possibles à l'adhésion. Les gouvernements baltes se seraient félicités de cette mesure qui rendait plus plausible leur intégration ultérieure à la structure sécuritaire de l'Europe.

## 2.5. – L’approche de la Russie

L’approche de la Russie en octobre 1997 a consisté à offrir aux Etats baltes un mécanisme qui s’inspire, en partie du moins, de la demande faite régulièrement par les pays baltes de bénéficier de garanties de sécurité de la part des puissances occidentales. Les propositions du président Eltsine à ce sujet ont été presque immédiatement refusées par les trois Etats. Le bon sens fait interpréter cette réponse comme ‘la seule possible’ dans la situation actuelle mais un débat interne a eu lieu en Estonie, en Lettonie et en Lituanie, ainsi que dans les ministères des Affaires étrangères des principaux pays occidentaux concernées. Une ‘garantie positive’ serait une première possibilité, soit la promesse d’une assistance appropriée pour protéger la souveraineté et l’intégrité des Etats baltes en cas de menace ou d’agression. L’argument opposé serait lié à la question de savoir qui, sinon la Russie, aurait des chances d’être impliqué dans un conflit sérieux avec les Etats baltes. Avec ce type de garantie, la Russie se retrouvait avec le monopole du règlement des conflits pour les Etats baltes, privant ainsi les autres Etats de la possibilité de jouer un rôle de médiation ou d’intervention. Une ‘garantie négative’ serait une promesse de non-agression qui les pays baltes avaient à l’esprit lors qu’ils ont rejeté l’invitation du président Eltsine si l’on en juge par leurs commentaires de cette époque. Une troisième interprétation est fondée sur une garantie multilatérale et positive, à laquelle la Russie serait partie prenante. Elle ne soutient pas la comparaison avec l’ancienne garantie de l’OTAN !

## 2.6. – L’option de l’OTAN

Dans un environnement potentiellement conflictuel, où sont impliqués d’importants acteurs régionaux, l’OTAN pourrait la seule instance capable de mettre en place un moyen de dissuasion crédible ou de faire contrepoids.

### 2.6.1. – Les besoins des Etats baltes

Les Etats baltes, comme la plupart des autres Etats d’Europe centrale, considèrent l’OTAN comme le principal garant de la sécurité en Europe. D’un côté, ils craignent la résurgence de la Russie, tout en étant consciente, de l’autre, de l’absence d’une architecture de sécurité efficace pour la région balte. Il existe encore bel et bien, en Russie, des

personnes qui remettent ouvertement en cause l'indépendance des Etats baltes, en particulier dans les milieux militaires et à la Douma, mais il s'agit le plus souvent de déclarations visant un objectif de politique intérieure. Quoiqu'il en soit, les risques auxquels se réfèrent les Etats baltes relèvent surtout de la déstabilisation interne et non d'une hypothétique invasion par la Russie. Il n'est donc pas surprenant que, dans cette atmosphère de dérive, les Etats baltes se raccrochent à ce qui symbolise le plus l'appui qu'ils recherchent, et qu'ils considèrent l'appartenance à l'OTAN comme une assurance capitale contre l'inconnu. Par leur candidature à l'OTAN, les Etats baltes non seulement souhaitent obtenir des garanties de sécurité, mais aussi expriment leur volonté de contribuer à la sécurité européenne en général.

Les Etats d'Europe centrale attachent une grande valeur à l'appui politique qu'apportent l'OTAN et ses Etats membres en formant le cadre où peuvent être traités conjointement les questions de sécurité par l'intermédiaire du Conseil de coopération nord - atlantique (CCNA). Pour les Etats baltes, le CCNA est très précieux car elle peut tirer parti de l'aide de l'OTAN pour mettre sur pied les structures militaires des Etats baltes, garantissant ainsi que le modèle occidental de contrôle démocratique est appliqué à ses forces de défense baltes. Pendant le processus de coopération et de consultation, l'accent est mis sur la sécurité et les questions qui sont liées, notamment le maintien de la paix, la planification de défense, les relations civilo-militaires démocratiques et leur interaction dans la gestion et le contrôle du trafic aérien. Les Etats baltes appuient la politique du CCNA promouvant la transparence entre les Etats européens. En même temps, cela a révélé les limites du CCNA, qui ne tient pas compte de la diversité qui règne dans la région de l'ex-Pacte de Varsovie, où se posent des problèmes de sécurité et de stabilité. Tous les pays d'Europe centrale continuent donc de se demander si, et dans quelle mesure, l'OTAN est prête à répondre à de nouveaux défis, à entreprendre de nouvelles missions et à projeter son influence au-delà de la zone couverte aujourd'hui par son traité.

Il conviendrait également de mentionner qu'il importe pour les Etats baltes d'instaurer des liens étroits avec l'OTAN pour des raisons qui vont au-delà des motifs strictement ou indirectement militaires. Dans la région balte, on sait très bien que l'engagement de l'OTAN ait également un impact direct et très positif sur la sécurité économique des Etats baltes et d'Europe centrale, puisque des relations étroites avec

l'OTAN sont considérées comme un élément de stabilité et qu'elles sont censées à ce titre rendre la région séduisante pour les investisseurs occidentaux.

Les Etats baltes peuvent 'rejoindre' l'OTAN de deux manières : devenir membre à part entière (option privilégiée) ou opter pour une solution intermédiaire pouvant inclure quelque forme de garantie de sécurité, éventuellement liée à une adhésion 'progressive' à l'Alliance. Cette dernière option signifierait que ces nouveaux venus recevraient au moins des garanties de sécurité 'moins fermes' dans un premier temps et qu'ils passeraient par des étapes intermédiaires avant de devenir membres à part entière. Ayant réalisé que leur adhésion à l'OTAN n'aura pas lieu dans un relativement proche avenir, les Etats baltes ont choisi de développer leurs liens politiques avec l'OTAN et d'œuvrer activement au sien du CCNA et du Partenariat pour la Paix (PPP).

Les demandes des Etats baltes à entrer rapidement dans l'OTAN comme membres à part entière ont jusqu'à présent fait l'objet d'un refus poli mais ferme. La raison en est double. La première est que ces pays ne répondent pas encore aux conditions de l'article V de l'Organisation, qui prévoit l'engagement des forces armées en cas d'agression d'un des pays membres. En l'état actuel de leur défense, qui reste embryonnaire, leur apport est faible. La deuxième repose sur le fait que les trois Etats sont toujours en discussion avec la Russie concernant le tracé des frontières (frontières orientales pour l'Estonie et la Lettonie, frontière avec l'oblast de Kaliningrad pour la Lituanie), alors que l'OTAN pose comme préalable à toute adhésion l'absence de contentieux frontalier avec ses voisins. Ces refus sont mal perçus par les intéressés. Toutefois, l'OTAN a manifesté son intérêt pour la région en signant avec ses pays le Partenariat pour la Paix, qui permet un rapprochement par une participation à des exercices communs. Lors qu'il était décidé d'admettre d'autres pays d'Europe centrale à l'OTAN (la Pologne, la République tchèque et la Hongrie en 1999), les Etats baltes attendraient, au regard de leur propre adhésion, un engagement politique explicite ou implicite, voire un calendrier précis et la mise en place d'une procédure. Ce serait en même temps la reconnaissance par l'OTAN, que les Etats baltes, ainsi que les autres Etats d'Europe centrale, ont fait des progrès significatifs vers l'instauration d'institutions démocratiques, une économie de marché, le contrôle civil des forces armées et l'Etat de droit.

La demande d'adhésion des Etats baltes était officiellement présentée en janvier 1994 avec le support du moitié de la population des trois Etats. Il est clair que le CCNA et le PPP constituent les instruments fondamentaux de la coopération concrète entre l'OTAN et ses anciens adversaires à l'Est. Les Etats baltes comprennent que la mise en œuvre du PPP est une étape intermédiaire vers l'adhésion pleine et entière à l'Alliance atlantique. Dès le départ, les pays se sont félicités de l'initiative de PPP, qu'ils ont considéré comme un complément concret du processus du CCNA, taillant sur mesure les activités de coopération en fonction des besoins et des aspirations de chaque partenaire. Cette approche individuelle présente un grand intérêt pour les petits Etats tels que les Etats baltes, qui doivent créer leurs structures militaires à partir de presque rien. Le partenariat leur offre la possibilité d'adapter leurs forces aux tâches, aux structures et aux normes de l'OTAN, et de se préparer à en devenir membres en entreprenant des activités de coopération dans le domaine de la planification militaire, de l'entraînement et des exercices communs. Cela signifiera que les forces armées des Etats baltes atteindront dans une grande mesure les normes de compatibilité et pourront se joindre ultérieurement à l'OTAN en participant au maintien de la paix, et en menant, entre autres, des opérations humanitaires et d'évacuations de réfugiés et des ressortissants.

Bien entendu, les Etats baltes reconnaissent que de nombreuses difficultés demeurent, et que les forces militaires des Etats baltes ont encore du chemin à faire avant de pouvoir opérer conjointement avec leurs homologues de l'OTAN. Il est clair cependant que les Etats baltes ont l'intention de parvenir à un degré suffisant d'interopérabilité avec l'OTAN en participant activement au fonctionnement du PPP.

A l'heure actuelle, comme ils n'ont pas de solides garantis de sécurité, tous les Etats baltes devraient œuvrer activement pour créer des forces nationales indépendantes, capables dans un proche avenir de contrôler leur territoire et, à long terme, de faire leur possible pour le défendre de façon raisonnable ; cela serait leur propre intérêt et dans celui des autres Etats de la région. L'objectif final est la capacité de défendre la souveraineté et l'intégrité territoriale des Etats baltes, ainsi que la compatibilité de leurs systèmes de défense avec ceux des pays de l'OTAN. Les Etats baltes devraient alors chercher à réduire et finalement supprimer les tensions et les menaces externes qu'ils subissent, à instaurer des relations de bon voisinage avec tous les pays adjacents, à être prête à prendre leur part

de responsabilité et du fardeau de la sécurité européenne et mondiale, et à promouvoir la coopération avec les autres Etats de l'Europe de l'Est.

#### 2.6.2. – Position de l'OTAN

Il est utile de rappeler, tout d'abord, les motifs qui ont conduit à l'ouverture de l'OTAN aux pays de l'Est ou du moins à certains d'entre eux. A l'origine du concept d'extension de l'OTAN se retrouve certainement le souci d'assurer la pérennité de l'alliance après la fin de la guerre froide et de ce que l'on a appelé le 'système des alliances' (OTAN et Pacte de Varsovie) qui sous-tendait l'ordre mondial bipolaire instauré après la deuxième guerre mondiale. La disparition du Pacte de Varsovie ayant inmanquablement soulevé la question de raison d'être de l'OTAN, il apparaissait urgent de lui trouver une autre finalité que celle qui avait été la sienne au temps de l'affrontement Est - Ouest. Pour se perpétuer, l'Alliance devait donc chercher à s'établir comme élément essentiel de la future architecture de la sécurité européenne et remplir le vide laissé par la disparition de Pacte de Varsovie.

Si, au lendemain de la césure de 1989 – 1990, la CSCE/OSCE pouvait encore prétendre, de par sa dimension paneuropéenne, à devenir le cadre de la sécurité européenne, celle-ci se trouva malgré son institutionnalisation (Charte de Paris) assez vite paralysée pour des raisons qu'il n'est pas nécessaire de reprendre ici. Assez vite il apparut donc seule l'OTAN restait en lice et de nombreux états européens, craignant que ne s'instaurent en Europe des zones de faible sécurité, considérèrent que l'Alliance se révélait être un élément indisponible de la sécurité européenne. La crise yougoslave contribua d'ailleurs à renforcer ce sentiment dans la mesure où l'Union européenne, paralysée par des dissensions internes, se révéla incapable de jouer un rôle dans la résolution de la crise et que seule l'entrée en jeu de l'OTAN permit d'aboutir aux accords de Dayton et à la solution de la crise de le Kosovo.

Autre facteur qui a contribué à l'élargissement de l'OTAN est la volonté des Européens d'amarrer les Etats-Unis en Europe après la guerre froide. L'on craignait alors des poussées isolationnistes aux Etats-Unis ou un redéploiement des intérêts américains vers la zone pacifique et le renforcement de l'OTAN matérialisée par son extension à l'Est

apparaissait comme l'instrument permettant de garantir la continuité de la présence et de la garantie américaine.

Certain ont vu également dans l'extension de l'OTAN aux pays de l'Est un moyen de contrôler la politique allemande en Europe centrale. L'Allemagne de son côté, a très vite exprimé sa volonté de sortir du rôle de ne plus être la frontière orientale de l'Alliance et de ne pas faire figure d'état tampon entre l'Ouest et l'Est. C'est donc l'Allemagne qui a fait pression en faveur d'un élargissement initial.

Le facteur économique a aussi joué un rôle. La chute des exportations d'armement de près de 50 % après la fin de la guerre froide a contribué à rendre attractive la perspective de nouveaux marchés à l'Est qu'ouvrirait une adhésion des pays d'Europe centrale ou l'Est à l'OTAN. L'émergence d'une nouvelle idéologie de l'OTAN avec la base de la future architecture européenne de sécurité a évoqué le slogan : 'l'élargissement ou la mort pour l'OTAN'.

Les Etats-Unis ont servi et servent toujours de clé de voûte de l'effort politique et diplomatique à l'égard des Etats baltes depuis la guerre froide. Cela dit, il est clair depuis longtemps qu'ils ne le feront pas indéfiniment. L'adhésion des pays baltes à l'OTAN a été différée et remplacée par la Charte balte<sup>3</sup> signée avec les Etats-Unis ; toutefois, ce document politique ne comporte aucune garantie de sécurité, mais uniquement une possibilité de consultation dans des situations de crise, une assistance militaire et un appui aux candidatures baltes à l'OTAN.

Pour les Etats baltes la situation est différente de celle des Etats de la première vague d'élargissement en 1999 (la Pologne, la République tchèque et la Hongrie). Ils ont des frontières communes avec la Russie. Les Etats baltes sont complètement d'accord avec les pays occidentaux pour estimer que la Russie ne devrait avoir aucun droit de veto sur l'élargissement de l'OTAN et, parallèlement, tiennent compte de l'opinion d'une Russie démocratique en ce qui concerne l'éventuelle entrée des Etats baltes et des autres Etats d'Europe centrale à l'OTAN. La coopération des Etats baltes au sien du CCNA et du PPP a également débouché sur une compréhension plus réaliste par les hommes politiques de ces

---

<sup>3</sup>« The BALTIC CHARTER », a charter of partnership among the United States of America and the Republic of Estonie, Republic of Lutvia and Republic of Lithuanie, Washington, DC, 16 janvier 1998

pays des principales tâches et possibilités de l'OTAN. Au cours de leurs fréquentes visites dans les Etats baltes, les responsables de l'OTAN ont clairement indiqué que l'Alliance ne donnait aucune garantie de sécurité aux Etats non membres, et que, pour devenir membre, 'les structures de défense des nouveaux membres devaient être compatibles avec celles des pays de l'OTAN, notamment en matière de doctrine militaire, de législation, de formation, de concept opérationnel et de technologie'. Il était clair qu'il faudrait beaucoup de temps aux Etats baltes pour pouvoir répondre à de telles exigences.

Mais aujourd'hui les membres les plus influents de l'OTAN ont aussi beaucoup de raisons d'être réservés sur l'élargissement de l'OTAN aux Etats baltes. La première raison est que ces Etats ne constituent pas un intérêt stratégique vital pour l'Ouest par leur position périphérique en Europe. De même, le fait que les Etats baltes aient fait partie pendant cinquante ans de l'Union soviétique et l'importance stratégique de la région pour la Russie entraînent des réserves de la part de l'OTAN. Ensuite l'Alliance adopte une position prudente quant à l'adhésion des Etats qui ont des problèmes avec des minorités, surtout quand ces minorités sont d'origine russe. Ajoutons également que les Etats baltes sont difficiles à défendre (article V de l'OTAN) par leur position géographique, leur surface relativement réduite et la proximité des forces militaires russes. Alors une garantie de sécurité est difficile à donner par l'OTAN. Enfin personne ne souhaite rafraîchir la relation entre l'OTAN et la Russie, qui est en train de s'améliorer suite à la dégradation connue après la première vague d'élargissement de l'OTAN et après les frappes aériennes de l'OTAN sur l'ancienne Yougoslavie. La réaction négative anticipée de la Russie est aujourd'hui la raison la plus importante pour rester réservé sur l'adhésion des Etats baltes à l'OTAN. La question qui se pose est la suivante : faut-il accepter les Etats baltes et risquer de se heurter à l'intransigeance russe ou bien privilégier la bonne entente avec l'ennemi d'hier, mais passer sous silence les aspirations sécuritaires de trois peuples enfin indépendants ? Ou bien : est-il possible de trouver des alternatives qui seront acceptables pour tous ?

### 2.6.3. - Position de la Russie

Le vice-ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie a très clairement exprimé la position de la Russie vis-à-vis les Etats baltes en 1998 : 'Les Etats baltes constituent un maillon important reliant notre économie à celles de l'Europe occidentale et

nordique. Les pays baltes ont tout ce qu'il faut pour coopérer avantageusement avec nous. Je dirais que la région de la Baltique peut être l'un des moteurs de la croissance économique de l'Europe. La réalisation de grands projets dans la région baltique, que ce soit en matière d'énergie et d'infrastructures, faciliterait la liaison des grands axes de transport et d'acheminement de l'énergie existante déjà ou à l'état de projet, d'Est en Ouest et du Nord au Sud. Autre axe de coopération prometteuse : les projets d'investissements tripartis (Russie, pays baltes et centre européen, Union européenne) dans les installations énergiques ou portuaires, les hauts technologies, etc. Les conditions objectives d'une vaste coopération dans le domaine de l'économie, mais aussi dans d'autres sphères, sont en passe d'être réunies. La Russie a tout intérêt à avoir un accès assuré à Kaliningrad, à pu acheminer son pétrole à travers le territoire de ses voisins et à garantir sa sécurité sur ses frontières occidentales'.

La Russie a toujours manifesté son hostilité face à l'élargissement de l'OTAN, dont elle voit à présent les limites s'approcher de ses frontières. Impuissante à empêcher l'adhésion d'anciens pays communistes, elle considère toutefois comme une menace pour sa sécurité l'entrée d'une ex-république soviétique dans l'Alliance atlantique, même si celle-ci s'est engagée à ne pas déployer dans un avenir prévisible des armes nucléaires et des troupes de combat sur le territoire des nouveaux adhérents. Si les pays baltes ont en effet clairement affirmé leur intention d'intégrer l'OTAN – ainsi que l'Union européenne -, l'Ukraine y songe aussi sérieusement. De plus, plusieurs membres de la CEI, ont récemment annoncé leur intention de quitter ce traité. Plus inquiétant pour la Russie, l'Azerbaïdjan, avec laquelle elle a une frontière commune, a annoncé fin janvier être prête à accueillir sur son sol des troupes américaines ou de l'OTAN ! Le canadien William Rompkey, rapporteur d'une commission de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sur la sécurité nordique, estimait même récemment qu'avec le processus d'élargissement de l'Alliance en cours, surgit un nouveau domaine de conflit potentiel. La Pologne est le seul nouvel Etat membre de l'OTAN à avoir une frontière commune avec la Russie, et plus précisément avec la région de Kaliningrad. Cette situation renforce encore l'hostilité de Moscou qui craint de voir Kaliningrad totalement enclavée en territoire OTAN si la Lituanie devait adhérer à l'Alliance.

La Russie a joué un jeu habile visant à discréditer les trois pays baltes aux yeux des Occidentaux, puisque la stabilité interne est un critère de sélection pour un Etat souhaitant

adhérer à l'Alliance atlantique. En liant volontairement entre elles les querelles relatives aux frontières, au retrait des troupes russes et au statut des russophones, les dirigeants de Moscou sont parvenus à mettre en lumière ces facteurs d'instabilité, tout en empêchant leur disparition. Ainsi, en 1992, le président Eltsine avait décidé de suspendre par décret le retrait des troupes russes en arguant de l'insuffisance des garanties accordées aux militaires russes, aux retraités de l'armée rouge et aux familles restées sur place.

Malgré la persistance de certaines tensions, il n'en demeure pas moins que les relations entre les Etats baltes et la Russie se sont, de manière générale, sensiblement améliorées. Les Etats-Unis, l'Union européenne, l'OSCE (par l'envoi de missions en l'Estonie et en la Lettonie) et le Conseil de l'Europe ont appliqué au cas des trois Etats baltes, et à leurs relations avec la Russie, une politique de diplomatie préventive qui a incontestablement porté ses fruits. Le paradoxe est que cette amélioration des relations entre les trois républiques et la Russie sert d'argument à la fois aux partisans de l'élargissement de l'OTAN et à ses détracteurs. En réalité, l'amélioration des relations entre les trois républiques et Moscou n'est peut-être qu'un baromètre reflétant l'état des relations entre la Russie et l'OTAN. Le « beau temps » tient certainement au fait que Moscou a acquis la conviction que les membres de l'OTAN ne sont pas disposés, à moyen terme, à ouvrir les portes de l'Alliance aux Baltes. Si cette variable venait à changer, il est fort probable que Moscou afficherait son mécontentement et que les relations avec les trois républiques se dégraderaient en conséquence.

Aujourd'hui la discussion publique sur l'élargissement de l'OTAN aux Etats baltes est presque inexistante en Russie. La première raison est que l'élargissement n'est pas encore un fait accompli et la discussion en Russie sont normalement réactive. Deuxièmement l'importance économique des pays de l'Europe de l'Est a diminué pour la Russie pendant les dernières années. Enfin la confiance reste indifférente à l'économie européenne (l'élargissement de l'UE). L'opinion publique est très différente de celle des élites russes. La majorité des citoyens a aujourd'hui une vision positive de l'Occident positive (spécialement les Etats-Unis) et ne la considère pas comme une menace pour la Russie : 5% pensent que l'OTAN est une menace, 18% que l'élargissement de l'OTAN est une menace, 15 – 20% qu'une réponse militaire sera nécessaire après l'élargissement de l'OTAN contre 40% pour une réponse diplomatique. Pendant les frappes aériennes de l'OTAN sur l'ancienne Yougoslavie, l'image était naturellement plus négative : 60%

disaient que l'élargissement de l'OTAN était une menace, mais la confiance s'est restaurée très vite : en juillet 1999 seulement 45% pensaient qu'un renforcement des relations avec l'OTAN était possible. Cette situation va probablement perdurer s'il n'y a pas d'autre action militaire de l'OTAN, ni un élargissement de l'OTAN (avec les Etats baltes) ni des incidents comme un possible collision du Koursk avec un autre sous-marin (supposé américain). Pour le grand public de la Russie les problèmes internes sont aujourd'hui plus importants.

Pour les élites russes (rassemblant les militaires, les analystes des renseignements extérieurs et les Démocrates – Libéraux), les choses sont plutôt différentes. Pour eux le sujet de l'élargissement de l'OTAN (et de l'UE) a beaucoup d'importance : un sondage en 2000 a indiqué que 93% pensaient que l'élargissement serait une menace importante pour la Russie. Les militaires pensent que la balance des forces sera bouleversée, et qu'il n'y a pas encore de raison pour l'élargissement de l'OTAN après la dispersion du Pacte de Varsovie. Ils veulent maintenir le contrôle militaire et stratégique dans la région balte ou créer une zone de neutralité. La menace pour la Russie est toujours venue de l'Europe occidentale, donc ils sont contre toute construction institutionnelle de l'OTAN près de la frontière russe. Les analystes disent que la Russie ne peut rien faire contre l'élargissement, le processus est un processus stratégique secondaire (plus importants sont l'Asie de l'Est et l'Amérique du Nord) et pose un possible préparation de la réduction de la présence américaine en Europe. Mais la Russie est intéressée par une identité unique de l'Europe : un pôle autonome militaire et économique avec de bonnes relations avec la Russie. La Russie a besoin d'un monde multipolaire et pas bipolaire ! Enfin les Démocrates – Libéraux ne sont pas d'accord avec l'élargissement de l'OTAN, ce sentiment ayant des raisons différentes, principalement économiques (dépendance de l'Ouest) et intellectuelles – idéologiques (nouveau nationalisme russe). Les Affaires Etrangères mènent maintenant une réflexion profonde sur la possibilité de l'intégration de la Russie au sein de l'OTAN ou de l'UE, avec une volonté d'ouverture vers l'Europe et une stratégie de coopération. L'UE bénéficie d'un a priori positif, ce qui n'est pas le cas de l'OTAN. La révision de la doctrine militaire est aussi en train d'augmenter en importance : l'utilisation de l'arme nucléaire pourrait être un outil, une menace pour stopper l'élargissement de l'OTAN ou le 'Anti Ballistic Missile System' des Etats-Unis. L'intérêt des autorités militaires est d'avoir encore une menace réelle afin continuer de leur apporter des crédits : l'OTAN élargie peut être cette menace !

Mais la Russie est surtout inquiétée par l'autonomie démontrée par l'OTAN pendant la crise de Kosovo. Le pouvoir de membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU de la Russie a diminué quand l'OTAN est capable d'initier des actions autonomes. La coopération entre la Russie et l'OTAN n'est pas encore restaurée au niveau d'avant la crise et une deuxième vague d'élargissements peut facilement heurter leur relation.

Le problème essentiel lié à un élargissement de l'OTAN aux Etats baltes est donc que les facteurs de stabilité dont pourraient bénéficier les trois Etats en devenant membres de l'Alliance atlantique sont indissociables de la garantie de sécurité. L'extension à d'anciennes républiques soviétiques pourrait détériorer de manière significative les relations OTAN – Russie. En admettant des Etats encore relativement instables les Occidentaux courraient le risque de voir les fondements de la future sécurité européenne mis à mal.

Les candidatures des États baltes seront examinées lors du sommet de l'OTAN qui se tiendra l'an prochain à Prague (République tchèque). D'ici à la Russie va sûrement multiplier les avertissements et les menaces, opposants l'idée de sa propre sécurité à celle de la souveraineté des pays baltes. Cela donnera lieu à des contorsions verbales semblables à celle de ministre de la Défense russe. Selon Igor Sergueïev : « Chaque pays a le droit d'établir sa sécurité comme il le n'entend mais pas au prix de celle des autres ».

Récent, à l'occasion de la visite du secrétaire général de l'OTAN, George Robertson, à Moscou (février 2001) Vladimir Poutine a déclaré : « L'expansion d'une union défensive (l'OTAN) aux frontières de la Russie ne peut pas être expliquée autrement que comme la perception d'une menace constituée par la Russie ». Dans une interview parue dans le journal Krasnaïa Zvezda (Etoile rouge, traitant des questions militaires) George Robertson à son tour a expliqué qu' « il est absolument faux de présenter l'expansion de l'OTAN comme l'expansion d'un bloc militaire hostile désireux d'entourer la Russie de toutes parts et c'est pourtant ce que fait la Russie ».

## 2.7. L'alternative

Faut-il pour autant abandonner les Etats baltes dans cette « zone grise » qu'ils souhaitent quitter à tout prix, Certainement pas. Leurs préoccupations, bien que parfois exagérées à dessein, soient vraiment légitimes, et les Occidentaux auraient tort de laisser ces trois républiques dans leur situation précaire, coincées entre la Russie et l'Alliance atlantique.

Il existe en réalité d'autres institutions (européennes) capables de garantir leur sécurité et leur stabilité sans provoquer l'hostilité de Moscou. Considérant les solutions provisoires offertes par l'OTAN, telles que le Partenariat pour la Paix et son prolongement, le 'PPP renforcé' comme insuffisantes pour garantir leur sécurité et leur stabilité, et prenant conscience du fait que l'Alliance ne leur ouvrira pas ses portes à court terme, les Baltes, les Américains et les Européens s'orientent vers d'autres possibilités. Outre l'OSCE et le Conseil des Etats de la mer Baltique (CEMB) créé en 1992 qui ont joué un rôle essentiel dans la stabilisation de la région baltique, c'est seulement l'option de l'Union européenne qui est la mieux adaptée de répondre aux inquiétudes des Etats baltes.

Après avoir signé des accords de libre-échange avec les Etats baltes ainsi que, en 1995, des Accords européens, étape supplémentaire vers l'adhésion, les chefs d'Etat et de gouvernement ont lancé, lors du Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997, un processus d'élargissement avec dix pays d'Europe centrale et Chypre. Des négociations ont débuté en 1998 avec, entre autres, l'Estonie. Les membres de l'UE ont tenu à préciser en particulier à la Lettonie et à la Lituanie qu'elles pourraient éventuellement rattraper les autres si elles accomplissaient des progrès satisfaisants en terme de réformes politiques et économiques. Au sommet de Nice (2000), l'adhésion de l'Estonie est envisagée en 2004, tandis que celles des deux autres républiques semblent repoussées à plus long terme. Le choix de ne retenir qu'un seul des trois Etats baltes à relativement court terme tout en évitant que les deux autres ne se sentent exclus du processus d'élargissement, s'est révélé judicieux. La décision a été bien interprétée en Lituanie et en Lettonie, ces deux républiques considérant qu'elles bénéficieraient certainement des retombées politiques et économiques de l'adhésion de l'Estonie.

L'Union européenne présente l'intérêt fondamental de remplir simultanément les deux conditions nécessaires au règlement de cette épineuse question balte : stabiliser les trois républiques par le biais de leur insertion politique et économique à l'Ouest, sans risquer une détérioration des relations avec la Russie. En effet, loin de s'opposer à l'élargissement de l'Union européenne, la Russie semble au contraire particulièrement favorable à ce processus. Une adhésion des Baltes à l'UE ferait de ces trois républiques autant de passerelles entre la Russie et le grand marché européen. La contiguïté territoriale des Baltes et des Russes, qui était jusqu'ici une source de tension et un facteur majeur d'instabilité, jouerait désormais en faveur de ces pays.

Une certaine similitude de situation géopolitique existe en effet entre les Etats baltes et la Finlande. A l'image des trois républiques baltes, la Finlande a une frontière commune avec la Russie et n'est pas membre de l'OTAN (mais participe comme PPP). Or, elle bénéficie – du fait de son appartenance à l'Union européenne – d'une garantie de sécurité sous-jacente, de ce que les Anglo-Saxons appellent une « backdoor guarantee » de la part de l'OTAN. Bien que n'étant pas membre de l'Alliance atlantique, il soit cependant politiquement inconcevable que les membres de l'OTAN ne réagissent pas à une agression portée contre l'un des pays de l'Union européenne. Sans être membre de l'OTAN, la Finlande bénéficie d'une garantie de sécurité indirecte, dont on pourrait d'autant plus facilement concevoir l'extension aux Etats baltes qu'elle résulterait d'une adhésion à l'UE que la Russie ne réproouve pas aujourd'hui.

Compte tenu d'hostilité de Moscou à l'égard d'un élargissement de l'OTAN à l'une de ses anciennes républiques, l'Union européenne peut donc constituer une solution alternative offrant simultanément une assurance de stabilité et une garantie de sécurité dont le caractère indirect serait, paradoxalement, un gage d'efficacité. Le choix, fait par l'Union européenne, de procéder à un élargissement indépendant de celui de l'OTAN présente donc un intérêt majeur pour les Occidentaux, pour les Baltes et pour la Russie. L'UE offrirait une solution qui – ce qui la distingue fondamentalement de l'OTAN – recevrait l'agrément simultané des Occidentaux et des Russes.

De plus les Etats-Unis (surtout président Bush) sont très favorables à voir l'Europe prendre des mesures à résoudre leurs problèmes plutôt internes. Quand l'UE va développer une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) avec l'outil des forces militaires à

déployer comme envisagé récemment, il risque que la Russie aille réévaluer leur attitude, mais l'absence des Etats-Unis dans cette option pourrait être le facteur décisif à convaincre les Russes.

Dans le traitement de la question balte, les discours politiques ont autant, sinon davantage, d'importance que les réalités géopolitiques. Au-delà des sources d'instabilité existantes, c'est la rigidité des perceptions mutuelles qui rend cette question particulièrement complexe. On ne peut espérer que les réflexes hérités de l'affrontement bipolaire disparaissent du jour au lendemain dans les Etats baltes, en Russie ou même parmi les membres de l'OTAN. C'est la raison pour laquelle l'Alliance atlantique n'est pas en mesure d'offrir une solution valable au règlement du problème balte. Quelle que soit la capacité de l'OTAN à mettre en œuvre des solutions pacifiques de règlement des différends, l'Alliance atlantique reste perçue par la Russie et par les Baltes comme une alliance militaire née de l'affrontement Est-Ouest. Admettre les Baltes, contre l'avis de Moscou, reviendrait à rejeter la Russie en dehors d'une Europe que les Occidentaux cherchent justement à unifier. La sécurité des Baltes ne dépend pas tant de la capacité des Occidentaux à mettre en œuvre une défense efficace, que de leur aptitude à convaincre la Russie ferait partie de la solution et du futur d'Europe et que l'admission des Baltes dans les instances occidentales n'est pas dirigée contre elle.

## CONCLUSION

Le facteur le plus important de la sécurité balte est et restera la relation avec la Russie. Les Etats baltes voient leur voisin puissant comme le grand danger qui menace leur indépendance récemment obtenue. La Russie doit certainement être jugée capable d'étendre son influence économique et militaire dans la région. C'est pour ça qu'il est compréhensible que les trois pays cherchent refuge auprès de l'Europe de l'Ouest. La méfiance vis-à-vis de Moscou est grande et sans aide de l'Ouest, les Etats baltes craignent en fin de compte revenir à nouveau sous l'influence de la Russie. La réorientation de la Russie vers l'Ouest s'observe par les chiffres économiques. A partir de leur indépendance, les échanges avec la Russie ont diminué dramatiquement. L'exportation des Etats baltes vers la Russie a baissé de 90 % à environ 35 % en dix ans. La Russie reste quand même un partenaire commercial important pour les Etats baltes. C'est pour cette raison que les pays

baltes doivent écarter leurs angoisses et leurs idées préconçues et qu'ils normalisent les relations avec Moscou. L'adhésion à l'Union européenne est la solution la plus adaptée pour réaliser les besoins des Etats baltes et de l'Ouest sans risquer de heurter leurs relations avec la Russie.

## Table des matières

Fiche de présentation	2
Sommaire	3
Introduction	4
Partie I : Aperçu historique	5
1.1. L'Estonie	6
1.2. La Lettonie	6
1.3. La Lituanie	7
1.4. La similitude de destin	7
1.5. La route vers l'indépendance	8
1.6. Evénements après l'indépendance	10
1.6.1. Retrait des forces russes	10
1.6.1.A. L'Estonie	11
1.6.1.B. La Lettonie	11
1.6.1.C. La Lituanie	12
1.6.2. Problématiques frontalières avec la Russie	13
1.6.3. Politique intérieure	14
1.6.4. L'enclave de Kaliningrad	17
Partie II : Sécurité et Défense	20
2.1. Evaluation de la situation	20
2.2. Menace de la Russie ?	22
2.3. Coopération régionale	25
2.4. Coopération mondiale et européenne	25
2.5. L'approche de la Russie	27
2.6. L'option de l'OTAN	27
2.6.1. Les besoins des Etats baltes	27
2.6.2. Position de l'OTAN	31
2.6.3. Position de la Russie	33
2.7. L'alternative	38
Conclusion	40
Table des matières	42
Références bibliographiques	43

## Références bibliographiques :

### Cas général :

- G. ZIOUGANOV, La Russie après l'an 2000, Mithec, 1999 (préface Général Gallois)
- J.C. ROMER, Géopolitique de la Russie, Economica, 1999
- Y. BOYER, I. FACON (dir), La politique de sécurité de la Russie, FRS, 2000

### Articles et contributions :

- ALEXANDRE AVDEEV, « Les Baltes : non aux garanties du Kremlin ! », Problèmes politiques et sociaux, N° 809, p. 28 - 32
- EITVIDAS BAJARNAS, « Le dilemme de sécurité de la Lituanie », Cahiers de Chaillot d'Institut d'études de sécurité, N° 19, juin 1995
- CELINE BAYOU, « Etats baltes : des trajectoires variées pour une même orbite », Revue française de Géoéconomie, N° 11, Automne 1999, p. 77 – 95
- CELINE BAYOU, « Les Etats baltes et l'Union européenne : un nouveau départ », Le courrier des pays de l'Est, N° 1001, janvier 2000, p. 64 – 71
- NATHALIE BLANC-NOEL, « Changement de Cap en mer Baltique », Centre d'analyse politique comparée (Fondation pour les études de défense nationale), dossier N° 48
- STEPHEN J. BLANK, « Russia and the Baltics in the age of NATO enlargement », Parameters, US Army War College Quarterly, Autumn 1998, p. 50 – 68
- JACQUES BELTRAN, « Sécurité européenne et sécurité des Etats baltes : les vertus de l'ambiguïté stratégique », Politique étrangère, printemps 2000, p. 33 – 46
- PIERRE BOCEV, « Première vague d'adhésions en 2004 », Le Figaro 9 novembre 2000
- PIERRE BOCEV, « L'amertume des candidats est-européens », Le Figaro mardi 5 décembre 2000
- PIERRE BOCEV, « Kaliningrad inquiète l'Europe », Le Figaro, jeudi 1 février 2001
- TED GALEN CARPENTER, « The Folly of NATO Enlargement », CATO institute, Februari 3, 1997
- IRINA DE CHIKOFF, « Un trou noir qui rêve de prospérité », Le Figaro, jeudi 1 février 2001
- DOSSIER, « La Baltique : nouvel espace de l'Europe », (revue française de)Géopolitique, N° 11, automne 1999
- STUART D. GOLDMAN, « IB92089 : Russia », The National Council for Science and the Environment, Washington June 2000
- VLADIMIR GUEORGUIEV, « ...sauf si les Baltes entrent dans l'OTAN », Problèmes politiques et sociaux, N° 809, p. 35
- MARE HAAB, « L'Estonie et l'Europe : la sécurité et la défense », Cahiers de Chaillot d'Institut d'études de sécurité, N° 19, juin 1995
- RICHARD HAASS, « Enlarging NATO : a questionable idea whose time has come », Policy Brief N° 16 internet, May 1997
- PETER VAN HAM, « Les Etats baltes : sécurité et défense après l'indépendance », Cahiers de Chaillot d'Institut d'études de sécurité, N° 19, juin 1995
- GRAEME P. HERD, « Russia – Baltic relations, 1991 – 1999 : characteristics & evolution », Scottish Centre for International Security (SCIS), June 1999
- BERTRAND HUDAULT, « Les Etats baltes en quête de sécurité », Défense Nationale, juillet 2000, p. 65 – 73

- « Kaliningrad pourrait rallumer la mèche de la guerre froide dans la Baltique », Le Temps, mardi 9 janvier 2001
- OLAV F. KNUDSEN, « La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique », Cahiers de Chaillot d'Institut d'études de sécurité, N° 33, novembre 1998
- IGOR KOROTTCHENKO, « Le Partenariat pour la Paix : préparation à l'entrée dans l'OTAN ? », Problèmes politiques et sociaux, N° 809, p. 65
- ASKOLD KRUSHELNYCKY, « Baltics : German comment heightens concern over NATO entry », Radio Free Europe – Radio Liberty, June 2000
- NIKOLAI LACHKEVITCH, « L'opposition à Moscou, seul ciment de la Maison balte ? », Problèmes politiques et sociaux, N° 809, p. 53 – 56
- JACQUES LEVESQUE, « La fin d'un empire ; l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est », Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989, p. 274 – 278
- S.J. LUDESCHER, « Les tensions frontalières », Problèmes politiques et sociaux, N° 809, p. 43 – 44
- FRANCOISE MANFRASS-SIRJACQ, « La question de la Russie et l'ouverture de l'Europe et de l'OTAN aux pays de l'Est », Stratégie et Défense, 1<sup>er</sup> semestre 1999, p ; 45 – 58
- O.N. MEHROTRA, « NATO eastward expansion and Russian security », IDSA publication internet
- « NATO's at the door », NET media headlines internet, February 2000
- NATALIE NOUGAYREDE, « Lituanie et Pologne demandent une 'inspection internationale' de l'enclave russe de Kaliningrad », Le Monde, mercredi 10 janvier 2001
- « L'OSCE en l'an 2000 », publication d'OSCE 2000, Annexe 2
- ANSIS REINHARDS, « Lettonie – Russie, traités et documents de base – in extenso », Lietot dokumentus noradot avotu, novembre 1999
- MARCEL SCHNEIDER, « La Russie face à l'élargissement de l'OTAN », Stratégie et Défense, 1<sup>er</sup> semestre 1998, p . 135 – 144
- SIMON SERFATY, « Bringing in the Baltics », CSIS Euro-focus, volume 4 – number 2, February 10, 1999
- GRAHAM SMITH et ANDREW WILSON, « Instrumentalisation de la diaspora », Problèmes politiques et sociaux, N° 809, p. 44 – 46
- ANDREI P. TSYGANKOV, « Russia and the former Soviet Union », East European Quarterly, Fall 1998, p. 37 – 57
- MARCIA VALKENHOFF et RENEKO ELEMA, « De veiligheidsalternatieven van de Baltische staten », Atlantisch perspectief, N° 1, 1997, p. 18 - 23
- ILMARS VIKSE, « La Lettonie et les structures de sécurité européennes », Cahiers de Chaillot d'Institut d'études de sécurité, N° 19, juin 1995

#### Séminaires :

- JEAN-CHRISTOPHE ROMER, « La Russie et ses espaces de sécurité », Collège Interarmées de Défense, promotion N° 8, 2000-2001
- NICOLE GNESOTTO, « L'élargissement de l'OTAN », Centre d'études et de Recherches Internationales, 8 décembre 2000
- FRANCOISE DE LA SERRE, « L'élargissement de l'Union européenne », Centre d'études et de Recherches Internationales, 8 décembre 2000
- CONSTANTIN MARIENKO, « La double élargissement – focus sur l'OTAN », Centre d'études et de Recherches Internationales, 8 décembre 2000

- ANDREI ZAGORSKI, « Coopération NATO – Russie », Centre d'études et de Recherches Internationales, 8 décembre 2000
- CHRIS DONNELLY, « Different visions on security issues : NATO – Russia », Centre d'études et de Recherches Internationales, 8 décembre 2000.