

*L*es États baltes et le
système européen (1985-2004)

Être Européens et le devenir

Philippe PERCHOC



P.I.E. Peter Lang



CECRI

CENTRE D'ÉTUDE DES CRISES ET
DES CONFLITS INTERNATIONAUX

Les États baltes et le système européen (1985-2004)

Être Européens et le devenir

Philippe PERCHOC



P.I.E. Peter Lang



CECRI

CENTRE D'ÉTUDE DES CRISES ET
DES CONFLITS INTERNATIONAUX

Introduction

L'Europe se découvre par ses marges. La multiplication des débats sur la Turquie, sur les Balkans ou l'Ukraine est un indicateur de cette manière que nous avons de définir l'Europe en discutant de ce qu'elle est et de ce qu'elle n'est pas. Dans le débat public, les contours sont privilégiés sur la substance ; l'être est préféré au faire. 30 ans après la chute du mur de Berlin, la tentation est aujourd'hui de définir l'Europe par ce qu'elle est, plutôt que par ce qu'elle fait. Voilà l'un des signes persistants d'une inquiétude européenne grandissante.

Les traités européens disposent que « tout pays européen peut demander à devenir membre de l'Union ». Paradoxalement, il faut alors être européen pour le devenir. C'est tout le dilemme qui a été celui de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie depuis la fin de la Première Guerre mondiale. Les difficultés qu'elles eurent à faire reconnaître leur indépendance en 1919-1921 et leur entrée à la Société des Nations sont à l'image de leur combat pour faire reconnaître leur indépendance en 1990-1991 et entrer dans les instances internationales et régionales (Union européenne, OTAN).

Tout comme les débats sur les marges méridionales de l'Europe concernent la nature de l'Europe, le retour sur cette expérience balte de la fin du XX^e siècle est aussi une contribution à la manière dont trois petits États peuvent transformer leur sentiment d'appartenance culturelle à l'Europe en réalité politique. Par contraste, les voisins de la Lituanie, comme la Biélorussie et l'Ukraine, partagent en grande partie ce sentiment européen, sans avoir voulu ou réussi à devenir membres de l'Union européenne et de l'OTAN.

Or, cette « révolution géopolitique » balte, de l'URSS à l'Union européenne, peut se lire à la fois comme une contribution à l'étude de la place des petits États dans les relations internationales, mais aussi comme un élément permettant de mieux comprendre la nature des relations entre l'Europe occidentale, l'Europe centrale et l'Europe orientale. Au lieu de considérer ici les États baltes comme une marge de l'Union européenne, considérons-les comme un centre du continent européen pour voir ce que cela nous permet de comprendre de ses mutations dans l'après-guerre froide.

Un centre qui est pourtant peu connu. « La Courlande, c'est un pays qu'on peut peupler à sa guise »¹. Jean-Paul Kauffmann résume ainsi un sentiment qu'un lecteur francophone peut éprouver en parcourant la littérature qui choisit la Baltique comme unité de lieu. En 1904, Jules Verne relate un fait divers « exotique » dans son *Drame en Livonie*. Les Lettons – ou Lettes – sont pratiquement absents du roman qui se passe à Riga « Après tout, notre ville ne compte que quarante-quatre mille Allemands contre vingt-six mille Russes et vingt-quatre mille Lettes... Les Slaves y sont en majorité »². Trente ans plus tard, Marguerite Yourcenar³ fait le même choix pour le « Coup de Grâce » écrit en une année sombre, 1939, sur une autre période trouble, 1918-1921. Cette époque est celle des guerres entre troupes russes blanches, bolcheviques, corps francs allemands et troupes indépendantistes dans les pays baltes après la Première Guerre mondiale. Enfin, Romain Gary, lui-même né à Vilnius, choisit, dans son premier roman publié, de raconter l'histoire de la guérilla lituanienne et polonaise contre les troupes de l'Armée rouge dans l'immédiate après Seconde Guerre mondiale⁴. On pourrait ainsi multiplier les exemples littéraires qui font de la Baltique orientale une région un peu mystérieuse ; Et il n'y a de la littérature à la politique qu'un pas puisque la Lituanie avait fait une irruption tonitruante dans la campagne référendaire de 2005 en France par une remarque devenue célèbre de Jean-Luc Mélenchon sur les Lituaniens, « que personne ne connaissait »⁵.

Au-delà de ce constat d'une banale étrangeté des États baltes pour les Français, il faut noter tout l'enjeu qu'il y a à mieux comprendre l'histoire et les sociétés baltes aux XX^e et XXI^e siècles. En effet, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont les seules anciennes Républiques soviétiques à être devenues des États membres de l'UE et de l'OTAN. Elles sont même mieux intégrées au système européen que nombre d'autres États du continent : les trois États font partie de l'espace Schengen⁶ et l'Estonie a adopté l'euro en 2011. Ce rappel n'est pas sans intérêt quand la Lituanie préside le Conseil de l'Union européenne au second semestre 2013 et que la Lettonie adopte l'euro au 1^{er} janvier 2014 : voilà une Europe qui revient de loin et qui s'intègre au

¹ Kauffmann J.-P., *Courlande*, Paris, Fayard, 2009. La Courlande est encore plus mystérieuse que la Lettonie dont elle est une des régions qui fut indépendante entre le XVI^e et le XVIII^e siècle.

² Verne J., *Un drame en Livonie*, Paris, Michel de l'Ormeriaie, 1904, p. 3.

³ Yourcenar M., *Le Coup de grâce*, Paris, Folio, 2006.

⁴ Gary R., *Éducation européenne*, Paris, Gallimard, 1991.

⁵ Quatremer J., « Mélenchon et le "plombier polonais" », 2006, consulté le 3 mai 2012, http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2006/05/mlenchon_et_le_.html.

⁶ Contrairement au Royaume-Uni, à l'Irlande, à la Roumanie et à la Bulgarie.

cœur du système, tout en occupant sa marge géographique. Aujourd'hui, il suffit de comparer la situation de la Lettonie et celle de la Moldavie pour mesurer le chemin parcouru par les États baltes hors de l'espace post-soviétique : recréation d'un État indépendant, consolidation démocratique, économie de marché. Certes la transition est encore fragile, mais ne l'est-elle pas dans des pays d'Europe centrale mieux préparés comme la Hongrie ?

Occupés puis annexés par l'URSS (1941), occupés par l'Allemagne nazie (1941-1945) et réannexés par l'URSS (1945-1991), l'histoire de ces trois pays est révélatrice d'un pan oublié de la longue « guerre civile européenne ». « Pour nous, la Seconde Guerre mondiale ne s'est pas terminée en 1945, mais en 1991⁷ ou 1994⁸ » affirme ainsi un diplomate estonien⁹. Paradoxalement, cette région peu connue est révélatrice de la physionomie stratégique et identitaire du continent européen et de l'état des relations entre Europe et Russie. La façade baltique était au XVIII^e siècle, la « fenêtre de la Russie sur l'Europe ». Au début du XXI^e siècle, elle en devient peut-être la porte. Pour cela, il faut déplacer notre regard qui fait de ses trois États une périphérie pour les replacer au cœur d'un espace euro-russe.

Ce mouvement n'est pas habituel car, dans le champ des études internationales, les États baltes cumulent les caractéristiques qui leur font échapper à l'intérêt des universitaires. Pour les spécialistes des aires culturelles, ils sont perdus en haut à gauche d'une carte de l'ex-URSS ou perdus en haut à droite d'une carte de l'Union européenne. Pour les universitaires s'intéressant aux théories des relations internationales, voilà trois petits pays. Or, on sait à quel point les petits États intéressent peu les internationalistes.

Néanmoins, la conjonction de ces trois positions d'États petits, post-soviétiques, nouvellement intégrés à l'Union européenne, sont autant de raisons pour lesquelles il faudrait mieux comprendre la place des États baltes dans les relations paneuropéennes, au cœur des ajustements consécutifs au troisième conflit mondial (la guerre froide). En effet, après 1991, l'Europe a été l'objet de sa troisième grande mutation du XX^e siècle. Or, la place de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie permet d'illustrer les logiques de cette transformation. Et d'illustrer le « pouvoir des sans pouvoirs » en relations internationales.

⁷ Au moment de l'indépendance estonienne en août 1991.

⁸ Au moment du départ des troupes russes en août 1994.

⁹ Entretien numéro 20, diplomate estonien, ancien ambassadeur à Washington, novembre 2012.

I. Les nouveaux chemins des études baltes

Pour cela, ce livre s'inscrit dans une tradition universitaire franco-phonie confidentielle, mais vivante. L'indépendance des États baltes a renouvelé l'intérêt des chercheurs français pour la région dans les années 1990 en commençant par des ouvrages pédagogiques et des dictionnaires¹⁰. L'INALCO a joué le rôle de pivot de ce renouveau, notamment parce que les trois langues baltes y avaient toujours été enseignées.

Les années 2000 ont été marquées par de nouveaux développements. Dans le domaine de l'histoire, on peut noter la parution d'une histoire de l'Estonie en français¹¹ ainsi qu'un ouvrage collectif à l'occasion des 1 000 ans de la Lituanie¹². Au-delà des histoires nationales, c'est l'histoire diplomatique qui a été l'objet d'un renouveau notamment grâce à Julien Gueslin¹³ et Una Bergmane¹⁴. Cet intérêt pour les questions diplomatiques a aussi trouvé des prolongements dans les travaux de Matthieu Chillaud sur la période contemporaine¹⁵. La question des minorités, des identités et des mémoires a trouvé une place centrale dans les agendas de recherches¹⁶. Enfin, ces ouvrages s'inscrivent dans une ouverture vers les problématiques géographiques par Pascal Orcier, qui

¹⁰ Cet intérêt doit beaucoup aux ouvrages de Suzanne Champonnois et Denis de Labriolle qui ont longtemps animé un séminaire sur les États baltes à l'Institut National des Langues et Civilisations Orientales (INALCO) à Paris.

¹¹ Minaudier J.-P., *Histoire de l'Estonie et de la nation estonienne*, Paris, l'Harmattan, 2007.

¹² Plasseraud Y. et Anusauskas A. et Bayou C. et Beauvois D., *Histoire de la Lituanie : Un millénaire*, Armeline, 2009.

¹³ Gueslin J., « La France et les petits états baltes : réalités baltes, perspectives françaises et ordre européen : 1920-1932 », 2004, Paris I – Panthéon Sorbonne.

¹⁴ Bergmane U., « La politique étrangère française à l'égard des revendications d'indépendance des pays baltes 1989-1991 », Mémoire de Master recherches, 2010, Paris, Sciences Po.

¹⁵ Chillaud M., *Les Pays baltes en quête de sécurité*, Paris, Economica, 2009.

¹⁶ Bayou C. (ed.), *Itinéraires baltes*, Paris, Éditions Regard sur l'Est, 2005 ; Bayou C. et Chillaud M., *Les États baltes en transition. Le retour à l'Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2012 ; Bonnard P., « Le gouvernement de l'ethnicité en Europe postsoviétique : une sociologie politique des luttes de classification autour des populations minoritaires en Lettonie », 2011, Paris, Sciences Po ; Bourhis E. et Bayou C., « Rendez-vous manqué entre histoire et mémoire : le camp de concentration de Salaspils en Lettonie », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. n° 1064, 6, 2008, p. 65-76 ; Dautancourt V., « Les minorités russes en Estonie : unité et diversification », *Hérodote*, vol. 1, 128, 2008, p. 73-85 ; Droit E., « Lettonie. Les russophones entre intégration et repli identitaire », *Le Courrier des pays de l'Est*, 1052, 2005, p. 10-18 ; Meckl M. et Bonnard P., « La gestion du double passé nazi et soviétique en Lettonie : impasses et dépassement de la concurrence entre mémoires du Goulag et d'Auschwitz », in *L'Europe et ses passés douloureux*, Paris, La Découverte, 2007, p. 169-180.

a publié un atlas majeur sur la Lettonie contemporaine en français et en letton¹⁷. Concernant la géographie, la région a aussi bénéficié des études d'Arnaud Serry¹⁸ sur les ports de la Baltique orientale.

Cependant, il convient de noter que ce développement des études baltes en France a conduit à peu de travaux croisés en dehors des entreprises de Céline Bayou¹⁹ et d'Yves Plasseraud qui mêlent des contributions françaises et baltes. Sans qu'on puisse parler d'école française des études baltes, plusieurs pistes de recherches se sont développées ces dernières années, autour des problématiques littéraires, diplomatiques et géographiques. On constate aussi qu'elles se situent au carrefour de plusieurs disciplines et même de plusieurs aires régionales au sens des « areas studies » américaines. Avec l'adhésion des trois États baltes en 2004, ces derniers semblent avoir quitté – comme les États d'Europe centrale – les études postcommunistes sans avoir véritablement trouvé leur place dans les départements d'études européennes dans les grandes universités françaises²⁰.

S'il a fallu toutes les années 1990 pour voir le développement des études universitaires à propos de ce que Jacques Rupnik avait qualifié d'« autre Europe », les États baltes sont encore un champ d'investigation nouveau dans les études européennes. Et c'est à cette autre « autre Europe » que ce livre est consacré.

II. Des petits pays originaux dans l'espace européen

En réalité, cette difficulté de positionnement académique est le résultat de la grande originalité de la situation balte. Non seulement, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont les seules anciennes Républiques socialistes soviétiques à être devenues membres de l'Union européenne et de l'OTAN, mais elles sont aussi intégrées dans une région baltique qui est l'une des plus densément institutionnalisées du monde. Elles sont l'exemple d'une trajectoire européenne spécifique qui a dû construire l'État tout en intégrant les instances européennes²¹. Comme la Russie d'Eltsine, les Républiques baltes doivent, selon le mot de Talbot, accomplir une triple révolution : « *transformer le régime totalitaire en démocratie, l'économie administrée en économie de marché et se trans-*

¹⁷ Orcier P., *La Lettonie en Europe, Atlas de la Lettonie*, Riga, Zvaigzne ABC, 2005.

¹⁸ Serry A., « La réorganisation portuaire de la Baltique orientale : émergence d'une nouvelle région en Europe », Thèse de doctorat, 2006, Université du Havre.

¹⁹ Bayou C. (ed.), *Itinéraires baltes*, cit. ; Bayou C. et Chillaud M., *Les États baltes en transition. Le retour à l'Europe*, cit.

²⁰ Contrairement à l'Allemagne ou au Royaume-Uni, les universités françaises comptent peu de cercles académiques intéressés par la Baltique.

²¹ En ce sens, seule la Slovaquie peut offrir des éléments de comparaison.

former en État-nation »²². Enfin, mais on pourrait multiplier les raisons à l'envis, les États baltes forment au sein de l'Union européenne une part importante des États qui sans être des micro-États comme Malte et le Luxembourg, sont des petits-moyens (entre 1 et 4 millions d'habitants) avec Chypre (800 000), la Slovénie (1,9) et l'Irlande (3,5).

Cette dernière donnée semble particulièrement saillante et forme l'un des enjeux d'une étude sur les diplomaties baltes. En effet, les principales théories des relations internationales, qu'elles soient réalistes ou libérales, accordent une attention particulière aux grands États qui forgent le système international. Chez les réalistes notamment, la formule de Thucydide résume la manière d'analyser les petits États : « *les grands États font ce qu'ils veulent, les petits font ce qu'ils doivent* »²³. Or, on constate que les États baltes étaient géographiquement, historiquement et économiquement liés à la Russie post-soviétique et que pourtant, ils se sont choisis une trajectoire différente de celle de toutes les autres anciennes Républiques soviétiques. C'est donc la question de la liberté des petits pays en relations internationales qui reste posée, quand des penseurs comme Raymond Aron affirmaient que des États qui dépassaient à peine le million d'habitants n'étaient pas viables²⁴ sur la scène internationale. Ici réside probablement le paradoxe d'une étude sur les « petites puissances ». Mais jusqu'à quel point peut-on dire que les États baltes sont petits²⁵ ? Ils le sont au moins dans quatre catégories combinées par les chercheurs pour « mesurer » la puissance : étendue, population, économie et ressources militaires.

En termes de population, les États baltes font partie des États les moins peuplés d'Europe. Ainsi, l'Estonie (1 340 415 habitants en 2009) se place au 6^e rang derrière le Liechtenstein (35 589 habitants en 2009), l'Islande, Malte, le Luxembourg et Chypre. La Lettonie occupe le 9^e rang (2 261 294 habitants) et la Lituanie le 10^e (3 349 872 habitants). Si l'on regarde d'ailleurs les tendances de population dans chacun des trois États, on remarque que la hausse du nombre d'habitants dans les années soviétiques a été suivie d'une baisse assez sensible une fois

²² Talbott S., *The Russia hand : a memoir of presidential diplomacy*, New York, Random House, 2002, p. 52. Talbott a été le principal conseiller du président Clinton sur les questions russes.

²³ Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponnèse, livres V à VII*, vol. 1, Paris, Flammarion, 1966, p. 74.

²⁴ Aron R., *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

²⁵ La question de savoir qui est « petit » ou « grand » taraude les Européens dans le système institutionnel de l'Union européenne. Pour cela, Jean-Claude Juncker, le premier ministre luxembourgeois, rappelle souvent qu'il n'y a que deux « grands » pays en Europe : la Grande-Bretagne et le Grand Duché du Luxembourg.

l'indépendance renouvelée en 1991. Et cette tendance s'accroît au fur et à mesure des années, créant un véritable problème démographique.

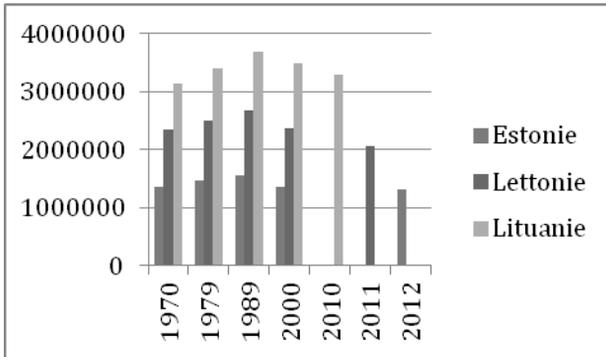


Figure 1 : Évolutions démographiques dans les États baltes depuis 1970²⁶

Pour chacun des trois pays, on constate donc que la démographie est tendanciellement à la baisse depuis la chute du régime soviétique. Non pas qu'il faille penser que l'accroissement naturel était plus fort sous la tutelle de Moscou, mais les mouvements de populations en provenance d'autres Républiques soviétiques venaient renforcer la démographie des Républiques baltes²⁷.

Du point de vue de la superficie, quelques chiffres permettent de souligner que la Lituanie et la Lettonie sont deux fois plus étendues que la Belgique ou que l'Estonie est plus étendue que le Danemark. Si l'on cumule ces deux données, il apparaît que les États baltes sont parmi les moins densément peuplés de l'Union européenne après les États nordiques (mais qui connaissent d'importantes disparités géographiques en raison des régions polaires). Les données d'Eurostat pour 1999 et 2010 viennent confirmer ces informations : avec 52,4 habitants au kilomètre carré en 2010 pour la Lituanie, 36 pour la Lettonie et 30,9 pour l'Estonie, les États baltes ont une configuration de pays nordiques. Seules la Suède, la Finlande et la Norvège ont des densités plus faibles tout en ayant une partie de leur territoire au-delà du cercle polaire. Bien

²⁶ Source : Instituts nationaux de statistiques estonien, letton et lituanien.

²⁷ Blum A., *Naître, vivre et mourir en URSS*, Paris, Payot, 1994, p. 143. Comme le note Alain Blum, cinquante années de domination soviétique n'ont pas profondément changé le régime démographique des trois Républiques baltes qui restait partie intégrante du modèle européen, avec une tendance à la baisse de la natalité et de la mortalité. La hausse des années 1970 et la baisse des années 1990 et 2000 s'expliquent donc largement par des mouvements migratoires.

entendu, la population peu nombreuse (et diminuant) couplée à une relative extension territoriale explique que la densité soit si faible. Cette dernière, ainsi que les héritages des politiques territoriales soviétiques, ont engendré un certain nombre de spécificités géographiques.

Non seulement, les États baltes sont parmi les États les moins peuplés de l'Union européenne, mais ils sont aussi parmi les moins riches. En effet, le PIB par habitant de l'Estonie en 2011 représentait 67 % du PIB par habitant moyen de l'Union européenne²⁸. Pour la Lettonie, il correspond à 58 % et pour la Lituanie à 62 %. Les mêmes données Eurostat montrent que les États baltes, compte tenu de leur taille et de leur population ainsi que de leur situation d'anciens États soviétiques, sont les trois États de l'Union européenne au PIB global le plus faible.

Ces caractéristiques cumulées sont encore plus frappantes si on les compare à leurs voisins allemands, polonais ou russes. Ainsi les Polonais sont presque 30 fois plus nombreux que les Estoniens, les Russes environ 110 fois. On pourra noter que la dyade Russie/Estonie est une des plus déséquilibrées du continent européen en termes de population²⁹. Le critère démographique est l'un des plus significatifs, dans la mesure où l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie connaissent une très faible densité démographique : leurs territoires sont relativement grands en regard de leurs populations.

Ces trois éléments (population, surface, richesse) expliquent la relative faiblesse des armées baltes. Du point de vue militaire, les États baltes ont, en effet, des capacités qui s'accordent à leurs moyens. Ainsi, l'Estonie compte en 2011, 5 750 soldats en service actif, dont 2 500 conscrits. Tallinn compte aussi sur 12 000 hommes engagés dans la garde nationale³⁰. La Lituanie a l'armée la plus nombreuse avec plus de 10 000 soldats en service actif et 14 000 soldats mobilisables par ailleurs. En Lettonie, une réforme récente a mis en place une armée professionnelle qui compte 4 600 soldats et qui peut aussi s'appuyer sur 10 000 gardes nationaux. Pour donner un ordre de comparaison, la France a une armée professionnelle de 338 591 soldats en service actif, plus de 70 000 civils travaillant pour l'armée et une réserve d'environ 33 000 hommes.

²⁸ Source Eurostat, 2 012.

²⁹ Foucher M., *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991. La dyade est ici conçue comme un « tronçon de frontière commun à deux États ». Ainsi, si l'on prend un micro-État comme le Luxembourg (environ 500 000 habitants), on constate que les Allemands sont 162 fois plus nombreux.

³⁰ « Chapter Four : Europe », *The Military Balance*, vol. 112, 1, 2012, p. 71-182. Les données ici utilisées s'appuient sur les chiffres donnés par *The Military Balance* 2012.

Il apparaît alors clairement qu'une étude sur la place des États baltes dans les relations internationales trouve sa place sur les rayons peu fournis des livres consacrés aux petits pays. Comme le note Peter Katzenstein³¹,

environ 160 petits États sont traités dans un nombre incroyablement restreint de livres et d'articles écrits par des spécialistes de relations internationales. Par contraste, les études consacrées à une demi-douzaine de grands États remplissent des bibliothèques entières.

En effet, les études sur les petits États dans l'Union européenne ont fleuri au début des années 2000³² notamment en regard de la Convention pour l'avenir de l'Europe³³, mais elles prennent rarement en considération les États ayant rejoint l'Europe communautaire depuis 2004.

De nombreuses définitions sont données à propos des petits États. Alysson Bayles estime par exemple qu'on peut parler de petits États en dessous de 5 millions d'habitants³⁴. Robert Keohane³⁵ divisait dès 1960 les États en grandes puissances qui forgent le système international, puissances secondaires qui influencent le système, puissances moyennes qui affectent le système international et petites puissances dont « la politique étrangère est un ajustement à la réalité, non un réarrangement de cette même réalité ». Pour Keohane, les petits États ont des ressources limitées et ont tendance à favoriser la participation aux organisations internationales, non seulement pour assurer leur sécurité³⁶, mais aussi parce que ce passage par le multilatéral est moins coûteux que la diplomatie bilatérale³⁷. En gardant à l'esprit l'ensemble de ces considérations sur la capacité limitée des petits États à faire valoir leurs intérêts et à s'appuyer sur les institutions internationales, on ne comprend toujours pas comment les décisions de politique étrangère sont effecti-

³¹ Katzenstein P.J., « Small States and Small States revisited », *New Political Economy*, vol. 8, 1, 2003, p. 9-30, p. 10.

³² Dumoulin M. et Duchêne G. (eds.), *Les petits États et la construction européenne : Actes de la VI^e Chaire Glaverbel d'études européennes 2001-2002*, Bruxelles, Peter Lang, 2002.

³³ Nicolaïdis K. et Magnette P., « Coping with the Lilliput Syndrome : Large vs. Small Member States in the European Convention », *Politique européenne*, 14, 2004, p. 83-102.

³⁴ Bayles A.J.K., « Does a Small State Need a Strategy ? », *CSSS Occasional Papers*, 2, 2009, p. 40.

³⁵ Keohane R.O., « Lilliputians' Dilemmas : Small States in International Politics », *International organization*, vol. 23, 2, 1969, p. 291-311, p. 295.

³⁶ Rothstein R., *Alliances and Small Powers*, New York ; London, Columbia University Press, 1968.

³⁷ East M.A., « Size and Foreign Policy Behavior : A Test of Two Models », *World Politics*, vol. 25, 4, 1973, p. 556-576, p. 576.

vement prises. En effet, contrairement à une idée répandue, les petits États ne font pas toujours ce qu'ils doivent³⁸. Ici, une analyse comme celle de Peter Katzenstein³⁹ qui montre que les petits États sont parfois plus mobiles et plus cohérents dans leurs décisions de politique étrangère que les grands peut être utile et faire émerger l'idée de spécificités de la petitesse en relations internationales.

La trajectoire même des États baltes après 1991 démontre que les petits États gardent une marge de manœuvre dans les relations internationales. Il faut donc prendre en considération les dimensions externes (la structuration du champ international), mais aussi les dimensions internes (les mécanismes d'un choix) tout en se posant la question des spécificités de ce choix pour un petit pays. Car même les petits pays agissent sur la scène internationale et ils ne sont pas plus raisonnables que les grands, ils sont simplement plus vulnérables. Comme Raymond Aron le faisait remarquer à propos de Thucydide « [...] il a compris et il a fait comprendre que la volonté d'indépendance peut l'emporter sur la volonté de vivre, dans les cités comme chez les individus »⁴⁰.

III. Modèles de sécurité en Europe après 1991 et réalisme néo-classique

Notons que la capacité de choix existe dans la grande majorité des cas, même quand le fort impose sa volonté au faible. Et la capacité de choix d'un petit État dépend, non seulement, des choix de son dirigeant, mais aussi plus largement du système politique, variable sous-estimée par les analyses néo-réalistes⁴¹.

Or, les exemples qui semblent confirmer cette hypothèse sont nombreux et on peut les faire remonter aussi loin que l'*Histoire de la guerre du Péloponnèse* où la volonté d'Alcibiade de pousser Athènes à intervenir en Sicile était motivée par des considérations politiques internes⁴².

³⁸ Il suffit de penser à la politique étrangère de la Serbie dans l'après-1991, qui s'entêta à vouloir continuer une politique de puissance régionale même sous les bombardements de l'OTAN.

³⁹ Katzenstein P.J., *Small states in world markets : industrial policy in Europe*, Ithaca ; London, Cornell University press, 1985.

⁴⁰ Aron R., *Dimensions de la conscience historique*, Paris, Les belles lettres, 2011, p. 115.

⁴¹ Kenneth Waltz affirme ainsi que l'équilibre des puissances est l'élément fondamental qui permet d'expliquer les relations internationales. Les États qui tentent de l'ignorer sont punis par le système international.

⁴² Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponnèse, livres V à VII, op. cit.*, vol. 1, p. 94. « Celui qui mettait le plus d'ardeur à conseiller l'expédition était Alcibiade fils de Klinias. Il entendait ainsi faire pièce à Nicias, à qui l'opposaient entre autres raisons des divergences politiques et qui venait de faire allusion à lui d'une façon

Ainsi, la Moldavie et la Lituanie, aux ordres comparables de populations⁴³, ayant connu toutes les deux cinquante ans de pouvoir soviétique, ont eu des trajectoires différentes à la chute de l'URSS, l'une restant largement dans l'orbite de Moscou et la seconde rejoignant les instances euro-atlantiques. Un autre élément de comparaison est celui de la situation démographique qui laissait la Moldavie et une autre République balte, la Lettonie, avec une très forte minorité russophone⁴⁴ (russe, ukrainienne ou biélorusse). Là encore, cela n'a pas conduit à un comportement international similaire. C'est donc bien que la situation internationale ne détermine pas tout pour les petits pays.

Il faut pouvoir prendre en compte à la fois les dimensions internes (au sein des États) et externes (le contexte international) de la politique internationale. Un nouvel agenda de recherches en relations internationales tente de revaloriser les approches tenant compte à la fois du système international, mais aussi de la manière dont il est interprété par les systèmes politiques nationaux. Dans un article qui a forgé la notion de réalisme néo-classique, Gideon Rose a noté que les tenants de cette approche se sont donnés pour objectif d'expliquer les variations de comportements d'États baignés dans le même environnement stratégique, mais ayant des systèmes politiques et des perceptions différentes⁴⁵. Ainsi, Jack Snyder a montré que différents empires (Empire britannique, Allemagne nazie, Japon impérial, Union Soviétique) s'étaient effondrés, faute d'avoir pu calculer efficacement l'équilibre des puissances en raison du « mythe impérial »⁴⁶. Par suite, le réalisme néo-classique tente de redonner une place aux institutions et aux idées⁴⁷, ainsi qu'à l'importance d'une perspective historique, dans le champ du réalisme⁴⁸. Il le fait notamment en traitant les structures institutionnelles et les systèmes de croyances comme des variables intermédiaires dans la prise de décision des élites en regard de la situation internationale. C'est

offensante. De plus, son désir était particulièrement vif de prendre le commandement, il espérait, muni de ce pouvoir, s'emparer de la Sicile et de Carthage. S'il y réussissait, il augmenterait sa fortune et sa gloire. »

⁴³ La Lituanie comptait environ 3,6 millions d'habitants au recensement soviétique de 1989 et la Moldavie 4,3 millions.

⁴⁴ Selon le même recensement, les russophones étaient 48 % de la population en 1989 en Lettonie, 38 % en Estonie et 33 % en Moldavie.

⁴⁵ Rose G., « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, 1, 1998, p. 144-172, p. 147.

⁴⁶ Snyder J.L., *Myths of empire : domestic politics and international ambition*, Ithaca (N.Y.) ; London, Cornell University press, 1991, p. 19-20.

⁴⁷ Lobell S.E. et Ripsman N.M. et Taliaferro J.W. (eds.), *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*, Cambridge, Cambridge University press, 2009, p. 7.

⁴⁸ Lawson G., « The Promise of Historical Sociology in International Relations », *International Studies Review*, vol. 8, 3, 2006, p. 397-423, p. 398-400.

cette prise en compte de deux variables intermédiaires qui permet de comprendre les variations de comportements différenciés des unités face aux pressions du système.

Cette mise en perspective était déjà présente chez un auteur aussi discuté au XX^e siècle, mais un peu oublié aujourd'hui⁴⁹, que Raymond Aron qui voyait déjà dans le dialogue entre l'externe et l'interne le centre de la réflexion sur les relations internationales⁵⁰. Son analyse puise aux sources de l'histoire, de la sociologie et de la philosophie⁵¹. Pour complète qu'elle puisse paraître, on pourrait prétendre qu'elle perd néanmoins en pouvoir explicatif⁵² : elle est critiquée à la fois par les réalistes orthodoxes⁵³, mais aussi par les libéraux qui disent que si l'on transforme ainsi les principes de base du réalisme, alors il n'est plus lui-même⁵⁴. Pourtant, l'auteur s'en défendait déjà avec deux idées. La première était qu'*in fine* la politique étrangère prime sur la politique intérieure puisque « la seule règle universelle et formelle est celle de l'équilibre au sens que lui donnait David Hume : chaque acteur (je dirais principal) s'efforce de ne pas être à la merci des autres »⁵⁵. On peut dire

⁴⁹ Holeindre J.-V., « Introduction : Raymond Aron, un classique de la pensée internationale ? », *Études internationales*, vol. 43, 3, p. 321-338.

⁵⁰ Aron R., *Paix et guerre entre les nations*, op. cit., p. 101-102. « Comment les démocrates, les fascistes, les communistes, entre les deux guerres, auraient-ils pu viser les mêmes objectifs ? Toute élite au pouvoir souhaite le renforcement et de son règne et de l'État dont elle a la charge. »

⁵¹ Kolodziej E.A., « Raymond Aron : A Critical Retrospective and Prospective », *International Studies Quarterly*, vol. 29, 1, 1985, p. 5-11.

⁵² Macleod A., « Le réalisme néo-classique », in *Théories des relations internationales. Contestations et résistances*, Québec, Athéna éditions, 2010, p. 114-129, p. 118. Non seulement le réalisme de Raymond Aron n'est pas d'un « positivisme mou » comme celui que Macleod attribue aux réalistes néo-classiques, mais il remet en question la possibilité d'un positivisme, comparable à celui des sciences de la nature, dans ce domaine. Aron Raymond, « Qu'est-ce qu'une Théorie des Relations Internationales ? », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 17, 5, 1967, p. 837-861. D'ailleurs, cette critique est largement issue de celle de l'objectivité historique dans sa thèse de doctorat en 1938.

⁵³ Waltz K., *Theory of international politics*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1979, p. 18. Elle importe des éléments issus de théories « réductionnistes » dans une explication qui se veut « systémique ». L'idée de Waltz est d'expliquer le système interétatique par lui-même et de traiter les variations comme des éléments temporaires qui sont, *in fine*, « corrigés » par le système.

⁵⁴ Legro J.W. et Moravcsik A., « Is Anybody Still a Realist ? », *International Security*, vol. 24, 2, 1999, p. 5-55. La principale objection des libéraux par rapport aux réalistes néo-classiques serait de remettre en cause la prééminence du système sur les unités. Or, au moins dans le cas de petits pays comme ceux qui nous intéressent ici, elle est peu contestable.

⁵⁵ Aron R., *Paix et guerre entre les nations*, op. cit., p. 154. En ce sens, les réalistes néo-classiques s'accordent bien avec les vues d'Aron.

qu'on reste ici dans les limites, certes larges, du réalisme. La seconde raison pour laquelle cette analyse semble devoir garder une certaine pertinence, c'est qu'elle s'inscrit dans une critique préventive du tournant « behavioraliste »⁵⁶. En effet, il s'agit moins pour Raymond Aron, et les réalistes néo-classiques après lui, de donner une loi d'airain de la politique internationale que d'en montrer les régularités⁵⁷. Il n'y a pas de théorie de la politique internationale comme il y aurait une théorie de la maximisation du profit en économie, puisque la puissance ne peut être l'équivalent de cette même maximisation du profit⁵⁸. Il ajoute même ailleurs que « nous n'avons pas rencontré jusqu'à présent le réalisme vrai, le réalisme authentique, capable de faire la discrimination entre modalités historiques et traits permanents de la politique étrangère, capable aussi de ne pas ignorer que l'aspiration à des valeurs est partie intégrante de la réalité humaine, individuelle et collective »⁵⁹, ce qui fait dire à Pierre Hassner que Raymond Aron est « trop réaliste pour être réaliste »⁶⁰. Depuis sa mort, les approches de Raymond Aron ont parfois été jugées datées ou « peu scientifiques »⁶¹. Il ne s'agit pas ici de discuter en profondeur de ce jugement, mais plutôt d'utiliser une partie de ses catégories qui peuvent s'avérer toujours utiles puisqu'elles parlent à la fois aux réalistes⁶², aux libéraux⁶³ et en partie même aux constructi-

⁵⁶ Battistella D., *Théories des relations internationales*, 3^e édition mise à jour et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 96-100.

⁵⁷ Aron R., *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 184.

⁵⁸ Aron R., « Macht, Power, Puissance : prose démocratique ou poésie maniaque ? », in Serge Paugam (dir.), *Les sociétés modernes*, Paris, Presses universitaires de France, 2006, p. 603-625.

⁵⁹ Aron R., « En quête d'une philosophie de la politique étrangère », *Revue française de science politique*, vol. 3, 1, 1953, p. 84, p. 69-91.

⁶⁰ Hassner P., « Raymond Aron : Too Realistic to Be a Realist », *Constellations*, vol. 14, 4, 2007, p. 498-505.

⁶¹ Ahonen A.M., « The Contemporary Debate in International Relations Theory and Raymond Aron's Epistemology and Ontology », *Cooperation and Conflict*, vol. 29, 1, 1994, p. 77-94 ; Kolodziej E.A., « Raymond Aron : A Critical Retrospective and Prospective », *op. cit.* ; Luterbacher U., « The Frustrated Commentator : An Evaluation of the Work of Raymond Aron », *International Studies Quarterly*, vol. 29, 1, 1985, p. 39-49.

⁶² En effet, l'importance accordée aux dirigeants, la prééminence de l'interne sur l'externe en dernier ressort et la centralité de la configuration du système international (bipolaire ou multipolaire) sont autant d'éléments qui concordent avec une analyse réaliste.

⁶³ Notamment à travers la prise en compte des systèmes politiques engendrant non plus la polarité, mais l'homogénéité ou l'hétérogénéité du système international.

vistes⁶⁴ et de les replacer dans l'agenda plus large du réalisme néoclassique. Malgré ces concessions aux paradigmes libéraux et constructivistes, le réalisme néo-classique reste un réalisme puisque le système international prime sur les variables internes : un État qui mènerait trop longtemps des politiques en contradiction avec les tendances du système international finit par être puni⁶⁵.

En mettant les Baltes au cœur de notre étude, nous voulons tenter d'appliquer cet agenda de recherches réaliste néoclassique à de petits États. Car la taille des États baltes seule n'explique pas leur comportement international. Ils agissent au sein d'un cadre fixé par les supergrands acteurs de la guerre froide et d'un environnement régional en mutation après 1991. Pourtant, les cadres internationaux et régionaux n'épuisent pas la compréhension des mécanismes de leur politique étrangère, puisqu'il convient de prendre en considération les régimes, les idées et le temps long. Or, du point de vue du régime et des idées, la période 1985-2004 est celle d'une grande mutation qu'il faut replacer dans sa perspective historique.

IV. Quatre modèles de sécurité en Europe après 1991

Un peu plus de vingt ans après la chute de l'URSS, le modèle de sécurité européen a été profondément bouleversé par la conjonction d'une dynamique européenne de désintégration et d'intégration. D'une part, l'Europe est secouée par un mouvement puissant de pulvérisation. De nouveaux États apparaissent sur la carte européenne (Estonie, Lettonie, Lituanie, Biélorussie, Ukraine, Moldavie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Croatie, Serbie, Monténégro, Macédoine, Kosovo, Bosnie et Herzégovine parmi eux). D'autre part, l'Europe continue l'approfondissement de ses structures institutionnelles avec les élargissements du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et de l'OTAN, parallèlement aux mouvements de transformation de ces institutions (traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice, de Lisbonne).

On a souvent pensé ce troisième après-guerre différemment de ceux de 1918 ou de 1945, pourtant les similitudes sont importantes. Un regard sur différentes périodes de transformations en Europe permet de discerner un certain nombre de « modèles » de gestion du changement. Charles-Philippe David évoque une Europe qui hésite entre le « modèle

⁶⁴ Ici, c'est la prise en compte des idéologies, des « visions de la guerre et de la paix » ainsi que la dimension de sociologie historique, tout comme la critique du positivisme à la mode dans les universités anglo-saxonnes qui peuvent être mises en avant.

⁶⁵ Ici encore l'exemple de la Serbie peut servir d'illustration.

de Yalta » et le « modèle de Maastricht » après 1991⁶⁶. En repensant la période, l'image de Yalta est probablement plus un anti-modèle plus qu'un modèle, puisque les grandes puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale s'étaient partagé l'Europe en l'absence de presque tous les États concernés⁶⁷. Pourtant, ce modèle est inacceptable pour la grande majorité des États européens qui aspirent à pouvoir choisir leurs alliances après la guerre froide. Par ailleurs, il suppose la domination sans ambiguïté de deux puissances. Or, la Russie ne peut être au mieux qu'un *junior partner* pour les États-Unis après 1991. À l'inverse, le modèle de Maastricht semble relativement peu acceptable pour la Russie puisqu'il suppose de très importants abandons de souveraineté.

Il faut donc diversifier ces modèles afin de mieux comprendre quelles formes peuvent prendre les relations entre États européens après 1991. Nous proposons ici de différencier quatre modèles : Vienne, Versailles, Yalta et Maastricht afin de rendre compte de la complexité des relations européennes. Il ne s'agit pas ici de définir quatre modèles rigides, mais plutôt de les définir comme des « approches » telles que soulignées par Charles-Philippe David. Il s'agit ici de comprendre que ces « modèles » sont à la fois des outils d'analyse permettant de décrire la situation européenne, mais aussi des références historiques qui peuvent être favorisées ou rejetées par un certain nombre d'acteurs de la politique étrangère. Ils se différencient les uns des autres par un certain nombre de caractéristiques.

La première est la *polarité* du modèle, c'est-à-dire le nombre de puissances dominantes dans le système de sécurité régional. La réflexion sur la polarité est au cœur des analyses internationales et du réalisme, en allant de Thucydide à Henry Morgenthau et Kenneth Waltz⁶⁸. Or, la fin de la guerre froide permet au système européen non seulement

⁶⁶ David C.-P., « Fountain of Youth or Cure Worse Than Disease? NATO Enlargement : A Conceptual Deadlock », in *The Future of NATO. Enlargement, Russia and European Security*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 9-25.

⁶⁷ Davies N., *Europe at war : 1939-1945. No simple victory*, London, Pan books, 2007, p. 190-192 ; Kissinger H., *Diplomacy*, New York, Simon and Schuster, 1994, p. 419-422. Rappelons ici que Yalta n'avait pas force de droit international et ne s'inscrivait dans aucune organisation institutionnelle. Pour les Occidentaux, il s'agissait d'une étape dans un processus qui mènerait à un traité de paix général. Pour les Soviétiques, c'était un moyen de consolider les acquis sur le terrain. Peu à peu, Yalta est devenue le symbole de la division de l'Europe bien que celle-ci s'est peu à peu décidée et inscrite dans les réalités, en amont et en aval de Yalta.

⁶⁸ Waltz K., *Man, the state, and war : a theoretical analysis*, New York, Columbia University press, 2001.

d'augmenter les marges de manœuvre de ses puissances moyennes, mais aussi de voir émerger un nombre très important de nouveaux États.

La seconde est la *hiérarchisation* d'un tel système et notamment la capacité des petits et moyens États de faire valoir leurs intérêts à travers des mécanismes institutionnels. Un certain nombre d'universitaires ont fait remarquer que l'indépendance des unités étatiques dans un système anarchique n'excluait pas certaines formes de hiérarchie, c'est le cas de libéraux comme Badie⁶⁹ mais aussi de réalistes comme Gilpin⁷⁰ puisque les grandes puissances exercent leur influence sur les plus petites puissances qui les entourent. Le cas le plus paradigmatique étant bien entendu celui de la guerre froide, dans laquelle chaque camp était très hiérarchisé. Cette dimension hiérarchique a une seconde signification dans le cas européen, en raison de l'intégration régionale européenne en cours depuis 1950. À l'intérieur du système communautaire, on assiste à la combinaison entre hiérarchie (les États n'ont pas le même poids dans le système de votes), refus de la hiérarchie (les États gardent un droit de veto pour certaines questions importantes) et socialisation à travers le système institutionnel européen⁷¹.

La troisième caractéristique qui permet de différencier ces différents modèles de sécurité en Europe est leur inclusivité, c'est-à-dire le nombre des États qui sont effectivement concernés par ces arrangements. Certains modèles de sécurité en Europe permettent à tous les États de participer, comme ce fut le cas lors de la guerre froide. D'autres modèles de sécurité admettent la création de « vides de sécurité » comme dans l'Europe d'après Versailles ou dans les États qui ne sont pas inclus dans le système euro-atlantique. Globalement, ces trois premiers critères sont assez proches de ceux qui sont généralement mis en avant par les analyses réalistes.

Dans la perspective du réalisme néoclassique, on ajoutera pourtant le critère de l'homogénéité⁷² du système de sécurité en nous appuyant sur les apports de Raymond Aron. Comme le remarque Dario Battistella⁷³, le réalisme de Raymond Aron peut entrer dans un dialogue fructueux avec l'essor du paradigme réaliste néoclassique. Tout en reconnaissant

⁶⁹ Badie B., *L'impuissance de la puissance : essai sur les incertitudes et les espoirs des nouvelles relations internationales*, Paris, Fayard, 2004.

⁷⁰ Gilpin R., *War and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University press, 1981.

⁷¹ Middelaar L. van, *Le passage à l'Europe : histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard, 2012.

⁷² Aron R., *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 108.

⁷³ Battistella D., « Raymond Aron, réaliste néoclassique », *Études internationales*, vol. 43, 3, 2012, p. 371-388, p. 372.

la prééminence du cadre, ce nouvel agenda de recherches insiste aussi sur l'importance de variables idéologiques⁷⁴ et institutionnelles⁷⁵. De ce point de vue, le réalisme néoclassique s'accorde parfaitement avec le réalisme de Raymond Aron qui définit les relations internationales en termes de polarité (la « situation »), mais aussi d'homogénéité (la « décision »)⁷⁶. Cette dernière est notamment définie par la « reconnaissance » que les acteurs internationaux s'accordent, par leur système institutionnel et par l'idéologie. Ces deux dernières catégories sont similaires aux variables intermédiaires mises en avant par les réalistes néo-classiques pour expliquer les choix de politique étrangère. Mais chez Raymond Aron, l'homogénéité ou l'hétérogénéité donnent aussi des indications sur le type de relations qui peuvent exister entre les États et sur la stabilité du système international qu'ils forment. Les États monarchiques du Concert des Nations ou de la Sainte-Alliance n'entraient que dans des guerres limitées pour ne pas délégitimer le régime qu'ils partageaient tous. À l'inverse, la guerre froide est une guerre entre deux régimes très différents qui pousse les acteurs à cibler aussi le régime politique de l'ennemi. Ainsi, le système européen des années 1950 est à la fois bipolaire et hétérogène.

En repartant de différents modèles de sécurité en Europe depuis 1815, et en prenant en compte à la fois la polarité du système⁷⁷, sa hiérarchie, son inclusivité et son homogénéité, nous pensons apporter un éclairage nouveau sur la situation européenne après la guerre froide.

Avec la fin de la guerre froide, différents modèles de sécurité sont favorisés ou – au contraire – fermement rejetés par les États européens, Russie incluse. Le meilleur exemple est celui du modèle de Yalta. Il apparaît comme un anti-modèle, puisque personne ne peut s'en revendiquer. Néanmoins, le président Boris Eltsine tente de proposer à Bill Clinton au sommet d'Helsinki en 1997 un tel modèle dans lequel Russie et États-Unis trouveraient un « gentlemen agreement » par lequel les États baltes seraient exclus d'un élargissement ultérieur de l'OTAN. Cette proposition est alors jugée inacceptable par les États-Unis.

Vienne et Maastricht peuvent apparaître comme des objectifs revendiqués quand Yalta et Versailles ne sont que des tentations cachées aux yeux du grand public, mais très réelles.

⁷⁴ Snyder J.L., *Myths of empire, op. cit.*

⁷⁵ Cladi L. et Webber M., « Italian foreign policy in the post-cold war period : a neoclassical realist approach », *European Security*, vol. 20, 2, 2011, p. 205-219, p. 209.

⁷⁶ Aron R., « Des comparaisons historiques (1954) », in Serge Paugam (dir.), *Les sociétés modernes*, Paris, Presses universitaires de France, 2006, p. 919-939, p. 909.

⁷⁷ La polarité est le critère le plus souvent pris en considération chez les réalistes.

	Polarité	Hiéarchie ⁷⁸	Inclusivité	Homogénéité	Stabilité
Vienne (1815)	Multipolarité	Forte	Forte	Homogène	Stable
Versailles (1918)	Multipolarité	Modérée	Limitée ⁷⁹	Tendance hétérogène	Très instable
Yalta (1945)	Bipolarité	Forte	Forte ⁸⁰	Tendance hétérogène	Stable
Maastricht (1992)	Multipolarité	Faible	Limitée	Homogène	Stable

Tableau 1 : les modèles de sécurité en Europe, 1815-1991

Le modèle de Vienne

C'est probablement dans le modèle du Congrès de Vienne après 1814 qu'il faut chercher l'idée que se fait la Russie du règlement de l'après-guerre. La France vaincue fut progressivement intégrée aux pourparlers et elle put protéger une partie de ses acquis et intérêts tout en étant incluse après 1818 dans le mécanisme subséquent de gestion du continent, le « Concert européen »⁸¹. La Quadruple Alliance anti-française devint une Quintuple Alliance et intégra la France. Bien entendu, le système du Concert européen repose principalement sur les grandes puissances, dont la Russie⁸² et il inaugure la « diplomatie de club »⁸³ en Europe. Le « modèle de Vienne » est celui d'une Europe dominée par les grandes puissances dont chacune a son droit de veto et dans laquelle des sommets réguliers des « grands » permettent de régler les affaires du continent. Le modèle de Vienne repose sur une vision

⁷⁸ Ici, je considère la différence entre hiérarchie et inclusivité de la manière suivante : la première donne une indication des relations entre les États participant à la décision. Ainsi, dans le système institutionnel de l'Union européenne, la hiérarchie est faible puisque les petits États peuvent avoir un droit de veto sur les décisions. À l'inverse, l'inclusivité concerne le nombre d'États européens concernés par les décisions : dans le système de l'Union européenne, elle est limitée à 28 États sur les 48 États du continent européen.

⁷⁹ L'inclusivité du système de Versailles est faible : les États vainqueurs de la Première Guerre mondiale décident des modalités du règlement de cette dernière largement en l'absence de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Empire ottoman. Par ailleurs, une partie des États européens sont inclus tardivement, quittent ou sont bannis de la Société des Nations comme l'URSS, l'Allemagne ou l'Italie.

⁸⁰ Une des spécificités du modèle de Yalta, c'est que tous les États européens (voire du monde) sont concernés par la guerre froide qu'il structure.

⁸¹ de Sédouy J.-A., *Le Concert européen : aux origines de l'Europe, 1814-1914*, Paris, Fayard, 2009.

⁸² Kissinger H., *Diplomacy, op. cit.*, p. 82-83.

⁸³ Badie B., *La diplomatie de connivence : les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

géopolitique du continent et la domination des Grands⁸⁴. Il est rendu stable par la relative homogénéité des systèmes politiques européens : en effet, les guerres possibles entre États sur le sol européen sont limitées dans leurs objectifs par la nécessité de protéger la légitimité des régimes monarchiques. La Sainte-Alliance est la meilleure illustration du lien entre homogénéité et guerres limitées.

Dans le cas de l'Europe de l'après-guerre froide, ce modèle de Vienne viendrait s'incarner dans la dissolution des alliances demandée par l'URSS, puis par la Russie. Le système européen serait alors principalement géré à travers l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), favorisant les grands États européens.

Le modèle de Versailles

Le modèle de Versailles se différencie du modèle de Vienne principalement par l'exclusion des vaincus de la gestion du continent européen après 1918. Le modèle de Versailles est multipolaire, mais sa hiérarchie est limitée par la création de la Société des Nations. Il inaugure une hésitation durable de l'Europe entre diplomatie de club et multilatéralisme, dont on peut trouver de multiples exemples de Munich (1938) à Strasbourg (le Conseil de l'Europe). Néanmoins, l'exclusion de l'Allemagne et de l'URSS pousse le système européen vers une plus grande hétérogénéité en engendrant une volonté révisionniste chez de puissants États européens, à Berlin et à Moscou notamment.

Appliqué à la situation européenne de 1991, le modèle de Versailles consiste en la liquidation de la guerre froide à travers des arrangements dont seraient exclus les Russes, comme le maintien et l'élargissement d'une OTAN toujours destinée à protéger avant tout ses membres de l'influence russe, parallèle à un élargissement rapide de l'Union européenne. Comme après la Première Guerre mondiale, ce modèle viendrait renforcer les tendances révisionnistes au sein de l'establishment politique russe.

Le modèle de Yalta

À l'inverse du modèle de Versailles, le modèle de Yalta est à la fois très inclusif (tous les États européens sont concernés), très hiérarchisé au sein des deux camps et hétérogène puisque les deux États principaux connaissent des régimes très différents et défendent des idéologies contradictoires. Néanmoins, l'importance des arsenaux nucléaires des deux super-puissances vient stabiliser le système.

⁸⁴ David C.-P., « Fountain of Youth or Cure Worse Than Disease ? NATO Enlargement : A Conceptual Deadlock », *op. cit.*, p. 11.

Après 1991, ce modèle de Yalta est devenu impossible par l'affaiblissement durable de la Russie et l'émergence momentanée des États-Unis comme seule superpuissance. Néanmoins, il est largement utilisé dans la rhétorique centre-européenne comme un motif principal de la nécessité de leur inclusion à l'Ouest.

Le modèle de Maastricht

À l'inverse, le « modèle de Maastricht » est celui d'une Europe institutionnelle dans laquelle chaque État garde un droit de veto, mais dans lequel des transferts de souveraineté sont acceptés au profit d'institutions supra-nationales. Ce modèle repose sur une vision régionaliste du continent⁸⁵ qui mêle sécurité coopérative, paix démocratique et interdépendance économique.

Le modèle de Maastricht apparaît efficace pour les petits États qui le rejoignent. En échange d'une perte de souveraineté, ils bénéficient d'un accroissement – paradoxal – de leur capacité d'influence au sein d'un système relativement peu hiérarchisé, ainsi que de transferts normatifs et économiques de première importance. Il s'incarne dans l'élargissement d'une l'OTAN transformée, mais aussi de l'Union européenne, et dans la transformation des missions de ces deux organisations. Néanmoins, il doit trouver les modalités d'association des États situés à sa périphérie, au risque de créer un « effet de Versailles »⁸⁶.

Notre étude ici va s'employer à démontrer que comment les différents acteurs européens (États-Unis, grands États d'Europe de l'Ouest, Europe centrale et orientale, Russie) partagent au départ des préférences nettement différentes qui peuvent s'incarner dans ces quatre modèles évoqués plus haut. C'est à la fois la combinaison du système européen et les changements de régimes politiques qui vont permettre la transition depuis l'Europe de Yalta au modèle que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi, c'est moins aux mécanismes comparés de politique étrangère des trois États baltes qu'à leur position au sein de cette architecture que cet ouvrage est consacré.

Ce qu'on peut espérer trouver dans ce livre, ce n'est donc pas le détail de la mise en œuvre des diplomaties baltes. Les historiens y travailleront et ils viendront modifier, infirmer ou confirmer, espérons-le, certaines des hypothèses formées ici. Il s'agit plutôt de penser les États baltes dans le cadre européen et de tenter d'en déceler les interactions, tout en restant attentif à la dimension historique de cette transformation.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁶ C'est ici toute la politique orientale d'association, d'élargissement et de voisinage des Communautés européennes et de l'OTAN qui vient répondre à cette nécessité.

L'autre mer européenne

En lien avec cette dernière dimension, notre propos ici tend aussi à lutter contre le « présentisme »⁸⁷. On pourrait dire ici qu'il manque à la Baltique sa Méditerranée⁸⁸, mais il n'est ni de notre ambition ni de notre capacité de pouvoir l'écrire. Il s'agit plutôt de mettre en avant un certain nombre de caractères historiques et géographiques. Aucune étude d'envergure comme celle que Braudel a consacrée à la Méditerranée, en partant de ses paysages, pour finir par son histoire événementielle ne peut venir à notre secours pour peindre la toile de fond des rapports des hommes et de leur milieu autour du second bassin de civilisation de l'Europe. Les similarités entre ces deux mers sont pourtant nombreuses. La plus frappante est probablement le caractère relativement fermé de la Méditerranée et de la Baltique. Selon les sources⁸⁹, on estime ainsi que la mer Baltique ne renouvelle ses eaux que tous les vingt ans environ. C'est ce qui fait que ces deux mers sont extrêmement sensibles à la pollution bien qu'elles concentrent une part très importante des échanges commerciaux européens⁹⁰. Par ailleurs, plus qu'une mer, la Baltique comme la Méditerranée est un « complexe de mers »⁹¹ ou comme disait Braudel « une succession de plaines liquides communiquant entre elles par des portes plus ou moins larges »⁹². En effet, la Baltique est en réalité composée de trois « mers », la mer principale allant des détroits danois aux îles Åland et à l'Estonie, prolongée par le golfe de Botnie au Nord et du golfe de Finlande à l'Est. Cet ensemble de mers est verrouillé à l'Ouest par le Danemark qui contrôle largement son accès.

⁸⁷ Hartog F., *Régimes d'historicité : présentisme et expérience du temps*, Paris, Éd. du Seuil, 2012. On pourrait facilement reprendre ici l'analyse de François Hartog sur le « présentisme » et l'appliquer aux analyses de relations internationales qui se focalisent presque exclusivement sur des événements ultra-contemporains. Il s'agit ici de puiser largement dans le travail des historiens de cette région.

⁸⁸ Braudel F., *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II. 1, La part du milieu*, 9^e édition, Paris, Armand Colin, 1996 ; *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II. 2, Destins collectifs et mouvements d'ensemble*, 9^e édition, Paris, LGF, 1997 ; *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II. 3, Les événements, la politique et les hommes*, 9^e édition, Paris, Armand Colin, 1997.

⁸⁹ La principale d'entre elles est constituée par les rapports scientifiques publiés par la Commission d'Helsinki pour la sauvegarde de la mer Baltique.

⁹⁰ Les analyses de la Commission montrent que la croissance en région baltique est toujours environ un point au-dessus de celle de la moyenne des 27, surtout dans la période 2003-2008.

⁹¹ Braudel F., *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II. 1, La part du milieu*, *op. cit.*, p. 12.

⁹² *Ibid.*, p. 126.

Les différences sont, elles, multiples. Tout d'abord, la Baltique n'est pas une mer entourée de montagnes comme peut l'être la Méditerranée. Son bassin versant⁹³ est largement composé de plaines. Elle est beaucoup plus ouverte sur ses arrière-pays. Braudel peinait à définir où s'arrêtait le monde méditerranéen, il serait tout aussi ardu de définir où s'arrête le monde baltique : certains riverains, comme la Pologne, lui tournent plutôt le dos alors que d'autres pays qui n'en sont pas strictement riverains y sont pleinement impliqués, comme la Norvège. Ces questions de délimitation forment donc l'un des problèmes baltiques majeurs : où s'arrête la mer Baltique ? L'autre de ces problèmes est celui d'une mer qui n'a pas toujours la même physionomie. En effet, son englacement cyclique en fait une « mer par ellipse ». La latitude de la mer Baltique provoque la formation de glace chaque hiver dans la partie nord de son bassin, presque systématiquement dans le golfe de Botnie, le plus souvent dans le golfe de Finlande. Ainsi, ses 450 000 kilomètres carrés ne sont que partiellement navigables tout au long de l'année, ce qui rend son commerce compliqué, sans être impossible.

Ces caractéristiques de la mer Baltique – étendue et englacement partiel – participent à expliquer que la Baltique n'a pas eu de Rome. En effet, la Hanse fut avant tout une confédération fluctuante, aux institutions lâches, de villes généralement germaniques. Elle incarne la vitalité et la centralité des institutions urbaines dans un monde germanisé allant de Lübeck à Narva (en Estonie) où aucun État centralisé n'arrive à s'imposer comme puissance dominante. Ainsi, une lecture horizontale de la mer Baltique souligne cette impossibilité de contrôler les deux rives : aucun État n'a jamais réussi à contrôler la rive ouest et la rive est de la Baltique. Même l'Union de Kalmar au XVI^e siècle⁹⁴, pourtant forme territoriale la plus complète de domination de la Baltique puisqu'elle regroupe les royaumes de Suède, du Danemark et de Norvège, et contrôle partiellement le rivage aujourd'hui constitué par l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

À l'inverse, la Suède du XVII^e siècle règne sur tout le nord de la Baltique (de la Norvège à l'Estonie jusqu'à Riga), mais échoue à prendre pied durablement sur la rive sud⁹⁵. De même, il convient de noter que si le sud de la Baltique est pour très longtemps germanisé par l'installation

⁹³ Selon le Grand Robert de la langue française : *espace géographique alimentant un cours d'eau et drainé par lui. | Deux bassins sont séparés par une ligne de partage des eaux. | Le bassin d'une mer, région arrosée par tous les cours d'eau qui s'y jettent. | Bassin d'un fleuve, territoire arrosé par ce fleuve et ses affluents.*

⁹⁴ L'Union de Kalmar a réuni les royaumes de Norvège, du Danemark et de Suède sous un même monarque de 1397 à 1523.

⁹⁵ Voltaire, *Histoire de Charles XII*, Paris, M. de Maule, 1731.

des Chevaliers Teutoniques et Porte-Glaive (en Livonie)⁹⁶, cette germanisation culturelle ne permet jamais à l'Allemagne de dominer l'ensemble de cette région entre Lübeck et Narva, ou uniquement pendant une courte période de la Seconde Guerre mondiale. Ce qui est impossible à l'Allemagne ne l'est pas moins pour la Russie, l'autre grande puissance baltique. En effet, jamais cette dernière ne contrôle l'ensemble de la mer. La Russie tsariste, régnant depuis les bords orientaux de la Baltique, domine pour un moment l'ensemble de l'Orient baltique jusqu'à la Première Guerre mondiale : Finlande, Ingrie (région de Saint-Petersbourg) et pays Baltes. À cette période, l'Allemagne contrôle une partie importante de la rive méridionale jusqu'à Königsberg (l'actuelle Kaliningrad en Russie) et Memel (l'actuelle Klaipėda en Lituanie) et empêche la Russie d'en devenir la puissance dominante. À l'inverse, lors de la guerre froide, l'URSS domine les pays baltes, la région de Kaliningrad, la Pologne et une bonne partie de l'Allemagne baltique (la RDA), mais ne parvient jamais à en faire une « mer russe », puisque la Finlande, la Suède et surtout le « verrou » dano-norvégien lui échappent, ce dernier faisant même partie de l'OTAN. Ce rapide tour d'horizon permet de rappeler que la Baltique, l'autre mer européenne, s'est toujours révélée impossible à conquérir et qu'elle est toujours restée divisée entre puissances dominantes, au rang desquelles l'Allemagne et la Russie ont joué les premiers rôles après l'affaiblissement définitif de la puissance suédoise.

Dans une région rétive à une domination unique, chaque État ne peut compter que sur lui-même pour assurer sa survie, dans un contexte anarchique. Il semble donc que la région baltique offre un exemple intéressant où l'impossibilité de l'empire entraîne la lutte de tous contre tous et semble donc montrer la pertinence des analyses réalistes des relations internationales si l'on s'en tient à l'analyse du système inter-étatique, dans les limites épistémologiques soulignées auparavant. En ce sens, la mer Baltique est un bon exemple de « complexe de sécurité », dans laquelle la sécurité des uns est intimement liée à celle des autres⁹⁷. Dans ce « complexe de sécurité », les petits États vont avoir tendance à favoriser, comme nous l'avons vu auparavant, la participation aux organisations internationales, pour des raisons de sécurité et d'efficacité.

La principale question de notre étude consiste donc à comprendre comment trois petits États de la Baltique orientale se sont donnés pour

⁹⁶ La Livonie est la région historiquement dominée par des élites germanisées et qui forme l'Estonie et la Lettonie actuelle.

⁹⁷ Buzan B. et Waeber O., *Regions and powers : the structure of international security*, Cambridge ; New York, Cambridge University press, 2003. C'est ce concept de complexe de sécurité qui a été repris par Buzan et Waeber dans le cadre des analyses de l'École de Copenhague sur les complexes régionaux de sécurité.

objectif d'intégrer l'Union européenne et l'OTAN à la chute de l'URSS et comment ils ont réussi dans leur stratégie malgré les contraintes systémiques imposées par les grandes puissances. Pour cette raison, cette étude s'appuie principalement sur des données issues de la presse internationale, de documents officiels de différentes instances internationales (OTAN, UE, OSCE, Conseil de l'Europe, OCDE), de mémoires d'un certain nombre de personnalités politiques clés et d'entretiens réalisés entre 2007 et 2012. À partir de ces éléments, elle se développe en trois étapes.

Si l'on constate que le statut de petits États et la position géographique ne commandent pas à eux seuls la politique étrangère des États baltes, c'est parce que le choix de l'Europe s'inscrit dans un temps long, des structures étatiques spécifiques, un sentiment de menace et une cohésion des élites, facilitée par la taille de ces trois pays. La première étape de notre étude donne donc des éléments pour comprendre les racines et les mécanismes de la décision de quitter l'espace post-soviétique. Pour cela, elle remonte aux premières contestations de masse de la domination soviétique et à la Perestroïka. Ici, la volonté de « quitter Yalta » a poussé les États baltes à défendre de manière sous-jacente une vision « versaillaise » de l'après-guerre froide.

Dans la définition des grandes options de politique étrangère pour les États baltes, le nouveau contexte stratégique en Europe joue une place importante, tout comme la mise en place de nouvelles structures étatiques et la définition du corps citoyen en Estonie et en Lettonie. La période 1991-1997 est celle d'une triple tentative de se séparer de la Russie : départ des troupes russes, débats sur les frontières et débat sur le statut des citoyens anciennement soviétiques mais n'étant pas devenus automatiquement citoyens estoniens ou lettons. Pourtant, le lent difficile débat sur l'élargissement de l'OTAN, l'opposition russe et les stratégies baltes ne permettent pas à l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie d'être admises dans les premières vagues d'élargissement de l'OTAN et de l'UE⁹⁸. La seconde partie de notre étude permettra de définir le nouveau cadre stratégique européen et la difficulté pour les Baltes de s'y insérer. Le modèle européen hésite alors entre un modèle de Vienne voulu par la Russie et partiellement par les Grands États européens, un modèle de Maastricht défendu par les mêmes Grands Européens et les États-Unis, et une Europe centrale et orientale qui hésite entre Versailles et Maastricht.

C'est pourtant la conversion des Baltes à ce dernier modèle qui leur permet d'atteindre leurs objectifs d'intégration. C'est, en effet, la com-

⁹⁸ À l'exception de l'Estonie qui est admise dans un premier temps dans une possible première vague d'élargissement de l'UE.

binaison entre la baisse des tensions en Baltique par le développement des échanges, l'institutionnalisation progressive de la région et les programmes spécifiques de l'UE et des États-Unis qui permettent de créer un climat favorable à la double adhésion des Baltes après 1997. Cette baisse des tensions s'inscrit aussi dans les pressions des instances européennes (OSCE, Conseil de l'Europe, UE) pour que les Estoniens et les Lettons intègrent plus rapidement les nombreux non-citoyens qui sont un sujet de friction avec Moscou. Mais c'est finalement le basculement du monde vers l'Asie centrale et l'Asie après le 11 septembre 2001 qui va permettre de lever les derniers verrous au retour des Baltes à l'Europe. L'Europe de Maastricht s'impose, paradoxalement, quand l'Europe cesse d'être au centre du monde.