HAL open science

Dix ans d'indépendance balte : D'une Union à l'autre ?

Emmanuel Mathias

▶ To cite this version:

Emmanuel Mathias. Dix ans d'indépendance balte : D'une Union à l'autre ?. Les Études du CERI, 76, pp.36, 2001. hal-03579353

HAL Id: hal-03579353

https://sciencespo.hal.science/hal-03579353v1

Submitted on 18 Feb 2022

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

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

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 76 - mai 2001

Dix ans d'indépendance balte
D'une Union à l'autre ?

Emmanuel Mathias

Centre d'études et de recherches internationales
Sciences Po

Dix ans d'indépendance balte
D'une Union à l'autre ?

Emmanuel Mathias

Les trois Etats baltes occupent une position unique parmi les Etats issus du bloc communiste. Ils ont été assujettis à un contrôle politique et à une répression d'une force similaire aux autres Républiques de l'URSS ; leurs économies ont été totalement intégrées au système économique soviétique et ils ont été coupés de presque tout contact politique, économique et culturel avec l'étranger. En revanche, ils avaient une histoire récente d'indépendance nationale. Dans ce sens, ils ressemblent aux Etats d'Europe centrale, où les Républiques indépendantes de l'entre-deux-guerres sont restées une source importante d'identification pour les dissidents et les mouvements d'opposition pendant la période communiste. Cela explique que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie soient devenues l'avant- garde de la double révolte contre le communisme et contre l'hégémonie de Moscou.

Depuis le retour à l'indépendance, reconnue par la communauté internationale à la fin de l'été 1991, chaque peuple balte a dû rapidement reconstruire un Etat, consolider une nation, développer une économie et promouvoir la démocratie. Les politiques des trois Etats ont en commun une recherche fondamentale de sécurité et d'intégration à l'économie mondiale. Toutefois, ils sont différents de par leurs particularités linguistiques (le letton et le lituanien sont une langue indo-européenne alors que l'estonien est finno-ougrien), religieuses (la Lituanie est catholique alors que la Lettonie et l'Estonie sont majoritairement protestantes) et culturelles (la Lituanie est proche de l'Europe centrale, l'Estonie de l'Europe du Nord). Ainsi, ils ont également été différents dans la conduite de leurs transitions. L'Estonie est sans aucun doute allée le plus loin dans les réformes, ce qu'a pris en compte l'Union européenne lorsqu'elle a décidé d'engager les négociations d'adhésion avec ce pays dès 1997, choix conforté par le rapport d'étape de novembre 2000 qui le présente comme un des plus proches de l'adhésion. La Lettonie refait peu à peu son retard vis-à-vis de sa voisine du Nord, alors que la Lituanie, déjà la moins

développée, a été plus affectée par la crise russe de 1998.

Le processus de transition de ces trois pays est unique. Il doit leur permettre en à peine plus de dix ans de passer d'un système – rejeté - totalement intégré, à un autre – désiré – qui l'est presque autant. Du rouble à l'euro, de Moscou à Bruxelles, de l'Armée rouge au commandement intégré de l'OTAN ou à une force de défense européenne, peut-on parler réellement d'indépendance balte ? A la fin des années 1980, à peine 10 % des exportations baltes étaient à destination de l'Occident ; dix ans plus tard, les exportations vers la Russie ne représentent même plus 10 %. Ces dix années n'auraient-elles été qu'une parenthèse ?

Ce parallèle frappant entre les deux Unions alimente un euroscepticisme croissant au sein des populations baltes, mais le remplacement d'une hégémonie par une autre est loin d'être aussi évident. Si le mouvement de retour des trois Etats vers leur sphère « naturelle » est plus qu'amorcé, il se heurte à une résistance fondamentale, l'héritage d'un demi-siècle de soviétisation. Cet héritage est source de difficultés tant au plan interne, avec la subsistance de minorités russophones et d'infrastructures intégrées, qu'au plan extérieur, avec la difficulté pour la Russie de penser sa politique commerciale et de sécurité européenne en excluant la région balte de sa zone d'influence. Ainsi, la qualité de l'intégration des Etats baltes dans les organisations euro-atlantiques est encore incertaine. Si des tendances se dessinent, elles ne semblent pas uniformes et le degré d'intégration de chaque Etat pourrait être différent.

L'INCORPORATION DE FORCE D'UNE REGION HISTORIQUE EUROPEENNE

Les ancêtres des Lituaniens et des Lettons occupaient les rives Nord de la Baltique deux mille ans avant notre ère, ceux des Estoniens cinq mille ans avant. Ils diffèrent fortement des Slaves par leur langue comme par leur origine. Les Finno-ougriens sont probablement arrivés de la région ouralo-altaïque et les Lettons-Lituaniens apparemment du Sud-Ouest de l'Europe. La frontière ethnographique historique entre les peuples baltes et la Russie a d'ailleurs été la même pendant plus de mille ans, au moins jusqu'à l'ère de la Russie de Kiev au IXe siècle.

L'intérêt russe pour la côte orientale de la Baltique est assez récent. Ce n'est qu'à la fin du XVIIIe siècle que les territoires des actuels Etats baltes ont été conquis par la Russie impériale. C'est à partir de là seulement que naît une unité « balte »[1], dont l'expression actuelle est donc un dénominateur assez récent.

Intégrés de force dans l'URSS, plus de trente ans après les autres républiques, ils ont souvent été présentés comme des vitrines ou des laboratoires de l'Union. Ils furent les premiers à contester le système économique soviétique et à proposer des alternatives. Animés par un vif désir de liberté et d'indépendance, ils se sont engouffrés dans chaque nouvelle brèche offerte par les stratégies de l'administration Gorbatchev, contribuant à accélérer leur échec.

[1] Jusqu'au milieu du XXème siècle, de nombreux éléments font de la Finlande un pays tout aussi « balte » que l'Estonie ou la Lettonie.

Un clivage Europe centrale/Europe du Nord plutôt qu'une identité historique balte

L'analyse des quatre-vingts dernières années de l'histoire de la région placerait la Lituanie sur le même plan que la Lettonie et l'Estonie. Pourtant cela n'a pas de sens dans une perspective historique plus large. Un clivage fondamental entre une Lituanie proche de l'Europe centrale et la Lettonie et l'Estonie inscrites dans la sphère nordique doit être mis en évidence.

La Lituanie est le seul des trois pays qui dispose d'une longue histoire étatique. Dès le XIIIe siècle, la famille Gediminas put organiser une défense satisfaisante contre les croisés venus de l'Ouest. A la fin du XIVe siècle, l'union royale avec la Pologne fit du duché polono-lituanien l'une des principales puissances européennes et lui permit de défaire les croisés germaniques à Tannenberg en 1410. Le traité de Lublin, en 1569, renforça l'intégration entre les deux pays en créant des institutions politiques communes qui contribuèrent grandement à la défense contre les attaques suédoises et russes. Toutefois la Russie, réformée par Pierre le Grand, prit progressivement le contrôle de la Lituanie dans le dernier quart du XVIIIe siècle.

Contrairement à la Lituanie qui durant toute son histoire a fait partie de l'Europe centrale sur le plan tant politique que culturel, la Lettonie et l'Estonie ont toujours fait partie de l'Europe du Nord. Dans le haut Moyen Age, leurs rivières sont devenues des lieux de passage vers la Russie, et les ports, membres de la ligue hanséatique, des centres de transit importants pour le commerce entre l'Europe du Nord et les villes de la Russie centrale. Cependant, ils ne furent pas capables de résister à l'intervention étrangère avec la même force que les Lituaniens. Du XIIIe siècle à 1918, la zone est restée sous contrôle étranger permanent : danois, allemand, suédois, polono-lituanien, selon l'époque et la partie de la zone. C'est par le traité de Nystad, en 1721, que Pierre le Grand acquit le contrôle sur l'Estonie et le Nord de l'actuelle Lettonie, avant la conquête de la totalité de la zone en 1795.

Ces différences historiques ont eu des conséquences profondes sur les sociétés baltes. Du fait de l'alliance avec la Pologne, la réforme n'a jamais percé en Lituanie. L'autonomie de l'Eglise catholique a également joué un rôle clé dans la résistance à l'hégémonie étrangère, particulièrement pendant les occupations russes du pays[2].

Les liens entre la Pologne et la Lituanie ont également été décisifs pour le développement du pays. La noblesse lituanienne était principalement constituée de Lituaniens de langue polonaise avec peu de liens avec l'Europe de l'Ouest et la Lituanie resta un pays agricole en retrait. A l'inverse, les différentes puissances étrangères qui occupaient les territoires qui sont devenus l'Estonie et la Lettonie ont pu y introduire les idées et les techniques modernes. Les propriétaires terriens allemands (les barons baltes) qui dominaient l'agriculture estonienne et lettone jusqu'aux années 1920, et les influences étrangères du fait du commerce portuaire, ont conduit à une intégration précoce de ces deux pays dans le développement économique de l'Europe de l'Ouest. Les barons baltes ont aboli l'esclavage 40 ans avant le reste de l'empire russe et, en

[2] La position de l'Eglise catholique lituanienne reste aujourd'hui importante alors que l'Eglise protestante en Lettonie et en Estonie n'a pas réussi à maintenir un profil indépendant similaire pendant l'occupation soviétique.

1895, 97 % de la population estonienne et 92 % de la population lettone étaient alphabétisés. Dès avant la première guerre mondiale, l'Estonie et la Lettonie pouvaient être décrites comme des pays pleinement industrialisés avec de grandes entreprises et un nombre important de petites et moyennes entreprises[3]. Soutenue par des capitaux occidentaux, notamment allemands, la plus grosse entreprise de fils et de câbles électriques de la Russie tsariste fut implantée à Riga et l'usine de construction de wagons de Riga employait 15 000 ouvriers. A Reval (Tallinn), plusieurs milliers de salariés étaient employés dans une autre usine de wagons. D'autres entreprises encore donnaient une image de société industrielle en développement similaire à celles de l'Europe du Nord de l'époque. De plus, Riga a pris de l'importance comme port de transit. Après avoir été reliée à la Russie intérieure par le rail en 1866, Riga connut une croissance rapide et devint un centre commercial et financier majeur dans la région avant la première guerre mondiale. Avec la guerre et la perte du marché russe, les Etats baltes connurent un processus rapide et brutal de désindustrialisation. L'industrialisation reprit surtout avant la seconde guerre mondiale.

Dans une perspective historique, il y a ainsi une frontière culturelle dans la région balte entre la Lituanie catholique, à laquelle il faut ajouter le Latgale catholique en Lettonie, d'un côté, et la partie protestante de la Lettonie et l'Estonie, de l'autre. Une seconde frontière, moins marquée, distingue l'orientation culturelle clairement germanique de la région balte du Nord des parties de l'Estonie où la domination germanique est mélangée avec des relations historiques fortes avec les pays nordiques.

Une autre conséquence de cette partition de la région est que la Lettonie a eu plus de difficultés à créer une identité nationale que les deux autres Etats. Dans une perspective de long terme, ce manque d'identité a peut-être aussi contribué à une moindre résistance des Lettons à la russification avant l'indépendance, en 1918, lorsque les nationalistes lettons, plus encore que dans les deux autres Etats, se tournèrent vers la Russie comme contrepoids à l'influence allemande et polonaise.

La mémoire de l'indépendance

La période d'indépendance, entre 1918 et 1940, a occupé et occupe toujours une importance considérable dans la conscience de nombreux Baltes. La révolution de février 1917 en Russie changea l'équilibre des pouvoirs en Estonie et en Lettonie où la noblesse allemande de la Baltique fut remplacée par des représentants du nouveau gouvernement russe. A ce moment, la Lituanie restait occupée par l'Allemagne, comme le Sud de la Lettonie.

L'indépendance n'était pas alors l'objectif de la plupart des hommes politiques lettons et estoniens qui préféraient un statut autonome. Le régime de terreur bolchevique finit de décourager le soutien populaire que les communistes pouvaient connaître, notamment en Lettonie. La conquête allemande après le retrait de la Russie de la guerre en 1918 fut le point de départ de l'indépendance balte. Mais les déclarations d'indépendance n'eurent d'effet qu'après la défaite allemande de novembre 1918.

L'accès à l'indépendance ne se fit pas dans les mêmes conditions dans les trois Etats.

[3] Boris Meissner (ed.), *Die Baltischen Nationen : Estland, Lettland,Litauen*, Köln, Markus Verlag, 1991.

Il fut relativement facile en Estonie. L'Armée rouge, aux portes de Tallinn en décembre 1918, fut repoussée par les Estoniens, avec le soutien de la marine anglaise et de volontaires finlandais. En février 1920, le traité de paix de Tartu fut signé entre l'Estonie et la Russie.

Les événements furent plus compliqués en Lettonie parce que Riga était la région la plus développée de l'Empire russe et que l'importante classe ouvrière et la présence d'une forte minorité russe assuraient un soutien politique fort aux bolcheviques. Les combats qui se déroulèrent de 1918 à 1920 doivent être considérés davantage comme une guerre civile que comme une tentative de conquête soviétique. La paix fut finalement acquise en août 1920.

Si les Lituaniens repoussèrent aussi l'Armée rouge, l'indépendance du pays fut compliquée par les relations avec la Pologne qui essaya de rétablir avec lui l'union politique historique. L'idée en fut rejetée par les Lituaniens, mais l'attitude polonaise retarda la reconnaissance de la Lituanie par les puissances occidentales. Le contrôle de Vilnius, capitale historique de la Lituanie, mais devenue sous l'empire russe une enclave majoritairement polonaise et juive, fut gagné par la Pologne, ce qui anéantit les relations entre les deux pays jusqu'à l'aube de la seconde guerre mondiale.

Au moment de l'indépendance, les Etats baltes se trouvaient dans une situation économique désastreuse. La région qui était devenue la Lettonie était la plus touchée, après avoir perdu plus du quart de sa population. Dans le même temps, les Etats baltes ont dû réorienter leur commerce extérieur vers l'Ouest, n'ayant pas retrouvé leur fonction de région de transit, du fait principalement de la stratégie de Staline de « socialisme dans un seul pays » et de l'isolationnisme économique qui en était la conséquence. Le commerce estonien avec l'URSS n'était plus que de 3 % du total en 1935. La tendance était la même en Lettonie, alors que la Lituanie conservait un niveau de commerce un peu plus élevé, avec 10 % du commerce total en 1935. Les exportations de produits agricoles secondaires vers les marchés britanniques et allemands ont fortement crû dans les années 1920, faisant de ces deux pays les principaux partenaires commerciaux des nouveaux Etats baltes. Le commerce avec les pays nordiques était moins important, autour de 10 % dans les années 1930. A la fin des années 20, les économies exportatrices baltes ont été durement affectées par la dépression. Cependant, grâce à une politique économique rigoureuse, les Etats baltes ont été parmi les premiers pays européens à surmonter la crise et, au début des années 1930, l'Estonie et la Lettonie avaient les taux de croissance les plus élevés d'Europe, sans toutefois atteindre le niveau de développement de l'Europe de l'Ouest. L'Estonie et la Finlande connaissaient à peu près le même niveau de vie[4].

Du point de vue politique, les régimes démocratiques mis en place après l'indépendance étaient très instables, ce qui a engendré la création de régimes corporatistes et autoritaires en Lituanie dès 1926, avec certainement le régime le plus idéologique de la zone, et en Estonie et en Lettonie en 1934.

L'aide occidentale a joué un grand rôle dans les guerres de libération des années 1919-1920 dans les trois Etats, mais ses mobiles relevaient davantage d'une opposition à la révolution russe que d'un soutien fervent et compris à l'indépendance de ces nations. La première décennie d'indépendance balte fut calme et sans problèmes

[4] Voir l'intéressante comparaison de Jan Ake Dellenbrant,"Estonia's economic development 1940-90, in comparison with Finland", in Anders Aslund (ed.), *Market Socialism or the Restoration of Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 194-208.

majeurs. Pendant cette période, l'Union soviétique se concentrait sur sa reconstruction. Au cours des années 1920, il y eut des tentatives pour établir une collaboration sécuritaire avec les pays nordiques ainsi qu'une politique étrangère et de sécurité entre les trois Etats. Les pays nordiques n'étaient cependant pas intéressés et les Baltes se considéraient avant tout comme des concurrents sur les mêmes marchés exportateurs. La coopération entre les Baltes, qui s'était exprimée en 1934 par la signature de l'Entente baltique, ne fonctionna pas car la Lituanie et la Lettonie percevaient surtout la menace allemande, alors que pour l'Estonie la menace principale était soviétique.

Le protocole secret du pacte de non-agression germano-soviétique du 23 août 1939 divisait l'Europe de l'Est en sphères d'influence. Dans la première rédaction, la Lituanie devait rester dans la sphère allemande. Des renégociations eurent lieu en septembre, abandonnant presque l'intégralité de la Pologne à l'Allemagne et finalement la Lituanie aux Soviétiques.

Dès l'automne, au prétexte que l'Estonie et la Lettonie ne seraient pas capables de défendre leur souveraineté par elles-mêmes, l'Union soviétique réclama l'installation de bases militaires que l'absence de soutien occidental les contraignit à accepter. En même temps, en application du pacte, toute la minorité allemande de la région balte fut évacuée vers l'Allemagne, mettant fin à sept siècles de présence allemande. A l'été 1940, les gouvernants baltes furent déportés et remplacés par des dirigeants à la solde de Moscou.

L'évolution des Républiques baltes pendant la période soviétique

Pendant un an, avant l'arrivée des Allemands en juin 1941, les peuples baltes eurent un avant-goût de soviétisation. L'occupation allemande, qui dura de l'été 1941 à l'automne 1944, ne permit pas aux Républiques baltes de recouvrer leur indépendance. Les persécutions continuèrent et les sentiments antisoviétiques n'étaient utilisés que pour établir des bataillons baltes de Waffen SS sous commandement allemand. Dans le même temps, des mouvements clandestins s'opposant à l'occupant allemand émergèrent. Ces groupes de partisans formèrent le cœur de la guérilla contre les forces d'occupation soviétiques lors de leur retour en 1944. Les personnes ayant servi dans l'armée allemande ou ayant travaillé pour les Allemands furent déportées. En incluant les fuites vers l'Ouest, les pertes de guerre et les territoires perdus, les Républiques baltes ont vu leur population diminuer d'environ 20 % dans l'immédiat après-guerre.

Une vague d'administrateurs soviétiques et de fonctionnaires politiques furent installés. En face, les mouvements de guérilla, qui représentaient entre 0,5 % et 1 % de la population - un pourcentage comparable à celui du mouvement Viet Cong lors de la guerre du Vietnam - bénéficièrent d'un important soutien de la population locale et, en Lituanie, de leur coordination par l'Eglise catholique. Mais la collectivisation forcée décidée à la fin de 1948 coupa les bases de la guérilla. La totalité du groupe social des koulaks fut déportée et les années suivantes, jusqu'à la mort de Staline en 1953, furent marquées par une période de terreur étendue. Ainsi, en 1952, toute la direction du PC estonien fut purgée pour être remplacée par des communistes de l'extérieur.

Dans le même temps où s'opérait la collectivisation et où les mouvements partisans connaissaient la défaite, les autorités soviétiques accélérèrent l'industrialisation de la

région. Les infrastructures déjà bien développées de l'Estonie et de la Lettonie rendaient l'investissement dans de nouvelles implantations industrielles moins coûteux que dans d'autres républiques soviétiques. Leur avance initiale en avait fait des exemples et des laboratoires de réforme économique au niveau de l'Union. Pendant l'occupation, les Républiques baltes étaient parmi les zones les plus développées. C'est particulièrement entre la fin des années 1950 et la fin des années 1960 que le revenu par tête crût le plus vite en Estonie et en Lettonie[5].

A la fin des années 1950, l'assouplissement politique et culturel soviétique permit aux Républiques baltes de faire revivre une partie de l'identité culturelle perdue depuis la guerre. Dans la sphère politique, cette renaissance culturelle nourrit la résistance contre l'immigration massive de russophones. A la fin des années 1950, les communistes lettons étaient devenus si influents, tant dans le gouvernement que dans le PC letton, qu'ils essayèrent de stopper l'immigration soviétique. La réaction de Moscou fut vive (remplacement par des loyalistes) et montra clairement les limites à ne pas transgresser.

Les dirigeants lituaniens ont mieux réussi à maintenir leurs positions et à assurer leur domination sur le Parti jusqu'à l'indépendance. Les intérêts nationaux furent mieux préservés, notamment jusqu'en 1974, par le chef du Parti, Antanas Snieckus, qui parvint à éviter l'industrialisation massive et l'immigration qui en aurait résulté.

Après la mort de Staline, l'isolement total vis-à-vis du monde extérieur prit fin peu à peu. Les capitales furent progressivement rouvertes aux étrangers. Le développement de la télévision permit en outre aux Estoniens de suivre les émissions finlandaises. Comparée à l'Estonie qui se rapprochait de la Finlande, et la Lituanie de la Pologne, la Lettonie resta relativement isolée du monde extérieur, conservant Moscou comme plus proche voisin. L'immigration resta forte dans les années 1960, liée également aux bases militaires soviétiques. De plus, de nombreux officiers retraités de l'armée soviétique choisirent de s'installer dans les Républiques baltes, et particulièrement à Riga, pour leur retraite. En comparaison avec les normes soviétiques, Riga bénéficiait d'un niveau de vie relativement élevé et d'un bon approvisionnement en denrées alimentaires. La part des Estoniens dans la population de leur pays est passée de 88 % à 62 % entre 1934 et 1989, celle des Lettons de 76 % à 52 %, alors que la part des Lituaniens est restée stable, à environ 80 %.

La contribution balte à la fin de l'Union

Lorsque Mikhail Gorbatchev lança son idée de *demokratizatsiya* au début de 1987, il se rendait certainement compte que les réformes économiques ne pouvaient pas être menées sans le soutien de l'opinion et espérait que les pressions de la base atténueraient le sabotage bureaucratique et maintiendraient les réformes.

Inévitablement, la *demokratizatsiya* prit une tournure régionale et la stratégie politique envisagée comme une alliance avec l'homme de la rue contre l'appareil bureaucratique se transforma en protestation contre le gouvernement central et son contrôle. Dans ce

[5] Du fait toutefois de la mise en place d'entreprises fortement intégrées dans l'économie soviétique, fonctionnant souvent avec de la main-d'œuvre russophone et sans grande relation avec les avantages comparatifs naturels de ces pays.

processus, les Républiques baltes étaient quasi prédestinées à jouer un rôle particulier[6]. Parmi les quinze Républiques de l'URSS, elles étaient les seules où une partie importante de la population se souvenait de l'indépendance et donc d'une alternative concrète au modèle soviétique de société. De plus, la proximité géographique avec l'Ouest et l'exposition croissante aux média et modes de vie occidentaux a eu un impact décisif sur la jeune génération. Lorsque la *perestroika* et la *demokratizatsiya* le permirent, plusieurs forces politiques étaient prêtes à exploiter les nouvelles opportunités : de petits groupes qui protestaient contre le centralisme et la destruction de l'environnement[7] ; d'anciens prisonniers politiques et déportés dont les vies avaient été ruinées par les injustices commises par l'appareil du pouvoir ; des dissidents qui, comme ailleurs en Union soviétique, ont utilisé la question des droits de l'homme et les accords d'Helsinki de 1975 comme une plate-forme de protestation contre l'oppression politique ; des communistes réformateurs qui préféraient la ligne réformatrice de M. Gorbatchev au conservatisme de politiciens locaux ; une jeune génération qui voyait le mode de vie occidental comme un moyen de protester contre la russification forcée et n'était pas affectée par les craintes d'exécutions et de déportations ancrées dans les esprits depuis l'ère stalinienne. Enfin, contrairement à la plupart des autres républiques soviétiques, les Républiques baltes avaient un grand nombre de citoyens en exil à l'Ouest qui entretenaient le rêve de l'indépendance et se sont comportés comme des groupes de pression très actifs notamment auprès des gouvernements américain et canadien.

La manifestation du groupe Helsinki-86, qui se déroula le 14 juin 1987 devant la Statue de la Liberté de Riga, en mémoire de l'anniversaire des déportations de masse de l'URSS du 14 juin 1941, fut la première du genre en Union soviétique. Elle marqua le départ des « manifestations calendaires » qui commémorèrent les jours tragiques de l'histoire des divers pays. La manifestation la plus importante eut lieu le 23 août 1989, anniversaire du Pacte germano-soviétique, lorsque trois millions de Baltes (soit 40 % de la population totale des trois Etats) formèrent une chaîne humaine de Tallinn à Vilnius, en passant par Riga. Si la contestation politique est essentiellement partie de Riga, la contestation économique fut la plus forte en Estonie. La Lituanie ne prit la tête de la contestation politique qu'à la fin de 1989, et notamment à partir de février 1990, lorsque Vytautas Landsbergis fut élu président du Parlement. Au cours cette période, alors que le parlement lituanien proclama la restauration de l'indépendance le 11 mars 1990, les Estoniens et les Lettons observèrent une plus grande prudence sur le plan politique, du fait sans doute de la présence sur leur sol de fortes minorités russes [8].

Durant l'automne et l'hiver 1990, le climat politique changea à Moscou. M. Gorbatchev commença à chercher un soutien politique auprès des groupes conservateurs, dont le prix fut une ligne plus dure contre les séparatistes baltes. Des actions militaires furent apparemment décidées et, dans la nuit du 12 au 13 janvier 1991, alors que le monde entier était fixé sur la fin de l'ultimatum de l'ONU à l'Irak le même jour, les troupes

---

[6] Kristian Gerner, Hedlund Stefan, *The Baltic States and the End of the Empire*, London, Routledge, 1993.

[7] Il s'agissait avant tout d'un prétexte, la motivation n'était ni l'environnement ni la démocratie, mais l'augmentation de l'autodétermination, d'abord sous la forme de l'autonomie, ensuite de l'indépendance. La démocratie était utilisée comme un synonyme d'indépendance.

[8] Ole Norgaard, Lars Johannsen, *The Baltic States after Independence*, London, Edward Elgar, 1999, pp. 26-31.

soviétiques attaquèrent les principaux centres de pouvoir de Vilnius, faisant treize morts et des centaines de blessés. Mais l'armée recula devant le Parlement protégé par des barricades et une foule de plusieurs milliers de personnes. Le même scénario se répéta quelques jours plus tard à Riga. Par la suite, des référendums sur l'indépendance, tenus dans chaque République, remportèrent un énorme succès. Même les minorités russes votèrent dans une proportion de 30 à 40 % en faveur de l'indépendance. Celle-ci fut finalement acquise après le coup d'Etat manqué de Moscou, en août 1991.

TROIS TRAJECTOIRES D'INDEPENDANCE

Comme les pays d'Europe centrale et orientale, les trois Etats baltes n'ont été socialistes « que » pendant quarante-cinq ans. L'héritage institutionnel pré-soviétique était de ce fait d'une plus grande importance que dans le reste de l'URSS, où le système socialiste était en place dès la fin de la première guerre mondiale. Dans les pays Baltes comme dans les PECO, l'ère pré-socialiste est reliée au présent tant au niveau des textes que du personnel politique. La continuité des textes a été soulignée lorsque les trois parlements baltes ont restauré les constitutions de l'entre-deux-guerres. La continuité personnelle est évidente du fait des générations âgées, les survivants des guerres et des déportations gardant en mémoire un autre ordre social ; cette continuité est visible lorsque des descendants de figures politiques de l'entre-deux-guerres sont élus.

Toutefois, les pays Baltes, membres de l'Union soviétique, étaient beaucoup plus intégrés aux douze autres Républiques que les pays de l'Europe de l'Est. Le secteur industriel était la partie de l'économie la plus intégrée (au travers d'un grand nombre d'oligopoles et d'oligopsones). Ainsi, tous les tuners de télévision de l'Union étaient fabriqués en Lituanie. Le nombre moyen d'employés dans une entreprise industrielle lituanienne était de 850, chiffre à comparer aux 163 de la CEE en 1991[9]. De plus, il n'existait pas de secteur industriel à petite échelle. Les entreprises tendaient à être intégrées tant verticalement qu'horizontalement. Si cela a permis une certaine autonomie, cela a également engendré l'inefficacité et une limitation du progrès technique. Le commerce extérieur témoignait aussi de l'intégration à l'ensemble soviétique. Ainsi, en 1987, la tendance était inversée et aggravée par rapport à 1935, puisque l'URSS représentait plus de 84 % du commerce total alors que les pays de la Communauté Européenne n'en représentaient même pas 4 %.

La structure économique imposée par le système soviétique ne reflétait pas les avantages comparatifs des Etats baltes dans le cadre d'économies ouvertes vers lesquelles ils se dirigeaient. Les trois pays dépendaient de matières premières et d'énergie provenant de Russie alors qu'ils produisaient des biens que les autres Républiques pouvaient désormais acheter ailleurs moins cher et de meilleure qualité. Au demeurant, la mauvaise qualité de ces produits ne les rendaient pas compétitifs sur les marchés occidentaux. Dans cette perspective, on a calculé que la part des industries

[9] Van Arkadie, Karlsson et al., *Economic Survey of the Baltic Republics*, London, Pinter, 1992.

ayant une valeur ajoutée négative était parmi les plus élevées dans les républiques issues de l'URSS[10].

Mais, dix ans après le retour à l'indépendance, les Etats baltes ont fait la preuve de leur capacité à mener des politiques économiques efficaces, ce qui n'apparaissait pas évident à bon nombre d'économistes en 1991. Dans leur essence, les politiques menées dans les trois Etats depuis l'indépendance relèvent de la même philosophie : réformes profondes, d'inspiration très libérale, application d'un taux de change fixe durable à leur monnaie et réorientation de leur commerce extérieur. Au cours de cette période, trois phases peuvent être distinguées : une forte contraction de l'activité après la rupture avec l'URSS, le développement rapide de l'économie, puis une décélération après la crise russe de 1998. Des traits communs aux trois Etats apparaissent également : une part du secteur privé supérieure à 70 % du PIB et une économie informelle représentant entre 25 et 35 % du PIB. Toutefois, dans le détail, les politiques et les résultats obtenus ont été différents, essentiellement du fait de conditions initiales et sociales sensiblement distinctes. C'est pourquoi, il sera intéressant de voir plus en détail la trajectoire suivie par chaque Etat depuis 1991.

La trajectoire estonienne : un environnement à l'origine du succès

L'Estonie est celui des trois pays qui a le mieux réussi sa réintégration dans le monde économique occidental. Accueillie à la table des négociations de l'UE dès 1997, elle apparaît dans le rapport d'étape de la Commission en novembre 2000 comme disposant de l'économie la plus avancée à l'Est. Elle est l'une des premières destinations des investissements directs étrangers par habitant en Europe de l'Est, une des économies les plus ouvertes du monde.

Même s'il est indéniable que les conditions initiales estoniennes étaient grandement similaires à celles des deux autres Etats, en termes d'intégration à l'économie soviétique, de coupure avec le monde occidental, de mémoire de l'indépendance du début du siècle ou de refus de l'occupation soviétique, différents éléments peuvent expliquer que les réformes et la réorientation aient pu être d'une plus grande ampleur en Estonie.

En premier lieu, il faut signaler la culture d'entreprise, développée lors de la première indépendance, qui a laissé une prédisposition à l'économie de marché. Ainsi, les Estoniens furent les premiers à présenter un modèle de développement économique alternatif à l'Union soviétique. L'idée d'indépendance économique a été formulée dès septembre 1987, lorsqu'un petit groupe d'économistes et de sociologues élabora le programme IME[11], un programme de réformes fortement médiatisé, visant à la création d'une économie estonienne autonome au sein de l'URSS. Ainsi, la société estonienne s'est montrée très tôt consciente des efforts qu'il lui faudrait consentir afin de retrouver sa place dans l'économie mondiale. Les enjeux et les difficultés avaient été clairement

[10] Hughes, Senik-Leygonie ,« Industrial profitability and trade among the former Soviet Republics », *Economic Policy* 15, octobre 1992, pp. 353-386.

[11] IME est l'abréviation de Isemajandav Eesti (Auto-gestion de l'Estonie). L'acronyme signifie également miracle en estonien.

exposés dès le départ, permettant à chaque citoyen de s'attendre à des réformes profondes et socialement difficiles. De ce fait, même si entre 1992 et la fin 2000, l'Estonie a eu sept Premiers ministres, une étude plus précise des équipes gouvernementales et des ministères montre une plus grande continuité que ne le suggère le nombre de changements de gouvernement. Les anciens communistes ne sont jamais redevenus une force politique en Estonie et si, à partir de 1995, une contestation plus forte de l'orientation libérale s'est fait jour, le climat estonien reste assez consensuel et perméable à tout ce qui pourrait, dans les actes ou simplement dans les mots, rappeler le socialisme.

Un second élément est l'intégration relativement moins forte de l'Estonie dans le système soviétique. Ainsi, alors que le pourcentage de l'emploi dans le secteur militaro-industriel était estimé à 21,3 % dans l'URSS de 1985, il n'était que de 5 % en Estonie contre plus de 12 % en Lettonie et en Lituanie. L'industrie mécanique était également moins présente en Estonie et la part des entreprises dirigées directement depuis Moscou deux fois plus faible que dans les deux autres Etats.

Un autre élément déterminant est la proximité de la Finlande, tant culturelle que géographique, Tallinn étant distante d'à peine 80 kilomètres d'Helsinki. Même si, au début des années 1990, la Finlande connaissait également une période difficile, les investisseurs finlandais sont venus en nombre en Estonie, pour y réaliser des investissements importants, bien sûr, mais aussi pour y implanter de nombreuses PME qui ont joué un rôle pédagogique et émulateur pour les nouveaux entrepreneurs estoniens.

Ainsi, forte de cet environnement relativement plus favorable que celui de ses deux voisines, l'Estonie a pu pousser le plus loin les réformes. Le succès de celles-ci peut trouver une explication dans la mise en œuvre d'une politique monétaire et budgétaire rigoureuse associée à la mise en place, dès le 20 juin 1992, d'un *currency board* qui lie depuis lors la couronne estonienne au Mark allemand (au taux de 8 EEK pour 1DM). Ce système monétaire strict a permis une chute de l'inflation, qui est passée de plus de 1000 % en 1992 à moins de 5 % depuis 1999. De même, ce système limitant les possibilités de création monétaire, le déficit budgétaire n'a jamais été supérieur à 1,5 % du PIB sur la période (à l'exception de 1999), ce qui explique un très faible taux d'endettement extérieur net des administrations estoniennes, maintenu à moins de 3 % du PIB au second semestre 2000 (comme pour les deux autres Etats baltes, la dette extérieure avait été remise à zéro au moment de l'indépendance). Certes le PIB estonien a chuté jusqu'à la fin de 1994, mais la baisse a été plus faible qu'en Lettonie et en Lituanie et, par la suite, le maintien de la stabilité financière associé aux politiques d'ouverture et de transformation économique (privatisations rapides, absence de droits de douane jusqu'en 1999, abolition de l'impôt sur les sociétés au 1er janvier 2000) a créé les conditions d'un développement économique rapide. La croissance du PIB, retrouvée dès la fin de 1994, a atteint le taux de 10,6 % en 1997. La croissance a été favorisée par le fort niveau des investissements directs étrangers (rapporté au nombre d'habitants, le plus élevé en Europe de l'Est en stock depuis 1992), contribuant à 50 % des exportations. L'Estonie est devenue l'économie la plus ouverte d'Europe de l'Est, son commerce dépassant 125 % du PIB en 2000. Les échanges avec l'Union Européenne représentent plus de 65 % du total.

Ces changements ont eu une influence sur la structure de l'économie estonienne. La part des services (principalement le commerce de gros et de détail, l'immobilier et les services financiers) a doublé depuis 1989, pour dépasser aujourd'hui 65 % du PIB, alors

que la part de l'agriculture est passée de 25 % à 5 % du PIB.

Ces bouleversements du champ économique ont créé une situation tendue. En 1997, alors que la croissance dépassait les 10 %, on pouvait craindre une « surchauffe » préjudiciable aux équilibres financiers. De fait, le déficit commercial creusé par une croissance bien plus rapide des importations que des exportations a atteint cette année-là un niveau extrêmement élevé, de l'ordre de 32 % du PIB, le déficit des paiements courants s'élevant, pour sa part, à 12 % du PIB, soit bien au-dessus du seuil considéré comme critique. Ainsi, la mise en place de certains ingrédients qui ont été à l'œuvre dans le cadre de la crise asiatique, faisait craindre une situation du même type en Estonie. Conscientes de ces risques, les autorités estoniennes ont alors procédé à un resserrement de la politique économique. A ces mesures se sont ensuite ajoutés la crise russe, la décélération de la croissance dans l'Union européenne et un contexte international de défiance des banques étrangères à l'égard des pays émergents qui a engendré l'absence de refinancements conséquents des banques locales par des partenaires étrangers. Cette conjonction de facteurs restrictifs a conduit à une forte décélération de la croissance en 1998 (4 %) et à une récession de 1,1 % du PIB en 1999.

L'épreuve une fois surmontée, la croissance a atteint 6,4% en 2000 et devrait se maintenir au-dessus de 5% en 2001, l'Estonie profitant en partie de la relative faiblesse de l'euro, sa monnaie de référence.

La trajectoire lettonne : le poids de l'héritage

A l'inverse de l'Estonie, on peut dire que la Lettonie partait en 1991 avec l'héritage le plus lourd de la période soviétique. Si les politiques économiques menées ont été le plus souvent cohérentes et rigoureuses, cet héritage a pesé et pèse encore sur la situation lettonne.

Tout d'abord, la Lettonie était certainement la République balte la plus étroitement intégrée à l'Union soviétique. C'est là que le pourcentage de l'emploi dans le secteur militaro-industriel était le plus fort (15,2 % en 1985) et que les entreprises étaient le plus directement contrôlées par Moscou. Seules 10 % des entreprises industrielles lettonnes étaient contrôlées au niveau de la République. Cette intégration devait conduire à un choc plus important en termes de chute de la production au début des années 1990. La prédominance d'une industrie lourde en Lettonie a généré des oppositions sociales et corporatistes au changement plus fortes qu'en Estonie.

Par ailleurs, la Lettonie héritait d'une forte minorité russophone. Bien qu'à peine plus importante qu'en Estonie (en 1995, il y avait 64,2 % d'Estoniens d'origine en Estonie, 54,8 % de Lettons en Lettonie) des différences qualitatives importantes existaient entre les deux pays. Alors que la minorité russophone d'Estonie est principalement constituée par de la main-d'œuvre, une partie non négligeable de la minorité russophone de Lettonie appartient à l'élite économique et la capitale, Riga, n'est peuplée qu'à 37 % de Lettons d'origine. Au moment de l'indépendance, les russophones ont perdu tous leurs droits politiques, mais une grande partie de l'économie est restée entre leurs mains. Cela a eu différentes conséquences. D'une part, afin de faire entendre leur voix, certains

russophones se sont laissé aller à la corruption et la Lettonie est devenue l'un des pays les plus corrompus d'Europe, comme en témoigne une étude récente de la Banque mondiale. D'autre part, la proximité économique avec la Russie a pu favoriser l'arrivée d'argent gris et noir dans un système bancaire letton relativement efficace. De plus, il y a eu des retards dans les privatisations du fait de conflits d'intérêts. Enfin, la minorité russe a suscité plus de débats politiques en Lettonie qu'en Estonie où sa position sociale relativement plus faible a le plus souvent engendré des tensions moindres.

Entre 1991 et la fin 2000, la Lettonie a connu huit Premiers ministres, mais, comme en Estonie, on y observe une forte continuité dans les personnels. Cela reflète le rôle central du parti « Voie Lettonne » (Latvijas Cels) dans la formation des gouvernements, mais aussi l'absence de forte rupture avec le passé, prenant la forme d'une élite alternative arrivant au pouvoir en Lituanie (Sajudis) et plus modérément en Estonie (Isamaaliit). Toutefois, on relèvera que des partis populistes ou très nationalistes ont une audience plus forte en Lettonie, alors qu'à l'inverse, certains partis ethniquement lettons ont commencé à promouvoir des thèses plus proches de Moscou, représentant en particulier une classe émergente d'hommes d'affaires qui profitent du commerce de transit.

Malgré ce lourd héritage qui s'est traduit par une contraction du PIB de moitié entre 1989 et la fin de 1993, l'évolution macro-économique de la Lettonie a été plutôt favorable depuis l'indépendance. Alors qu'en mai 1990, lors du premier programme économique, le but affiché était une transition graduelle vers une économie de marché, la Lettonie est le pays qui s'est stabilisé le plus rapidement. L'inflation est inférieure à 3 % depuis 1998. La gestion du budget letton est plus contrastée. En excédent plusieurs années, il a connu un niveau de déficit supérieur à 3 % du PIB en 1994, 1995 et 1999, ce qui explique en partie le niveau plus élevé, mais toujours raisonnable, de la dette nette des administrations publiques à 12 % du PIB début 2000.

Après une forte contraction, la croissance est redevenue positive, de 0,6 % en 1994. Cependant, l'économie est retombée dans la récession en 1995, à la suite d'une grave crise bancaire. La croissance a ensuite repris, pour dépasser 8 % en 1997. Les ressorts en ont été les mêmes qu'en Estonie mais à un degré moindre. L'économie lettone est beaucoup moins ouverte, ses exportations ne représentant que 30 % du PIB. De plus, l'économie du pays repose principalement sur le transit du pétrole et le commerce du bois[12]. Le flux des investissements étrangers est important mais moins régulier et n'a jamais dépassé 8 % du PIB (en 1997). La structure de l'économie lettone a connu les changements les plus profonds de la zone. Les services sont passés de 30 % en 1989 à 68 % du PIB (le secteur financier et les transports principalement) en 1999, l'industrie de 45 % à 25 % et l'agriculture de 25 % à 7 %.

Si les problèmes de surchauffe de l'économie ne sont pas devenus aussi aigus qu'en Estonie en 1997, la Lettonie connaît néanmoins une dégradation croissante de ses comptes extérieurs. La balance courante, encore excédentaire en 1994, a marqué un déficit de plus de 10 % du PIB en 1998 et 1999. D'autre part, la crise russe a plus rapidement touché la Lettonie que ses voisines. Les secteurs de la finance et des transports sont très dépendants de l'économie russe. Les banques lettonnes étaient impliquées à hauteur de 8 % de leurs avoirs en Russie et une banque majeure a ainsi été mise en faillite. Les exportations vers la Russie sont passées de 21 à 12 % du total, six

[12] Peer H. Lange, « Successes, failures and challenges in Europe's Northeast », in Sven Arnswals, Marcus Wenig (eds.), *German and American Policies towards the Baltic States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.

mois après la crise. La Lettonie effectue désormais plus de 55 % de ses échanges avec l'Union européenne. Après avoir enregistré un taux de croissance quasi nul en 1999, elle a connu une nette reprise en 2000, avec un taux de 6,6% du PIB, dans le sillage de la croissance russe ; ce taux devrait rester supérieur à 4% du PIB en 2001. Le niveau du chômage reste toutefois élevé, dépassant 14 % à l'été 2000.

La trajectoire lituanienne : le politique au détriment de l'économique

Comparée à l'Estonie et à la Lettonie, la Lituanie se trouve dans une position médiane du point du vue de l'héritage soviétique. Avec 12,5 % d'emplois dans le secteur militaro-industriel, elle était moins touchée que la Lettonie, mais elle partageait avec cette dernière un nombre élevé d'entreprises dirigées au niveau de l'Union. Surtout, la Lituanie a réussi à se préserver de l'implantation d'une forte main-d'œuvre russe et le pourcentage de Lituaniens dans la population du pays est resté supérieur à 80 %.

Toutefois, le nouvel Etat a pu être freiné dans son évolution en partie par son glorieux passé historique. Tout d'abord, c'est en Lituanie que l'attitude la plus réactive face à l'occidentalisation a pu être observée. L'esprit de résistance à l'occupation soviétique se retrouve aujourd'hui dans une tendance à l'autosuffisance et au rejet spontané des modèles occidentaux. En conséquence, beaucoup moins de Lituaniens en exil sont revenus après l'indépendance, et parmi eux nombreux sont ceux qui ont à nouveau quitté le pays, coupant ainsi une partie de l'investissement étranger potentiel.

D'autre part, le gouvernement a dû faire face à la pression des dirigeants des grandes entreprises qui réclamaient le maintien des subventions au prix d'un ralentissement du processus de transition vers des conditions de marché[13]. Ces grandes entreprises ont aussi voulu maintenir des relations économiques étroites avec leurs voisines de l'Est, car elles dépendaient toutes des autres républiques de l'ex-URSS, à la fois pour les matières premières et l'énergie utilisées et pour leurs débouchés. L'espoir de maintenir des relations économiques étroites avec la Russie est également partagé par un secteur privé en expansion. De nombreux acteurs du secteur privé ont en commun un passé dans l'appareil communiste, en particulier dans l'organisation des Komsomols, et peuvent de ce fait utiliser leurs contacts avec leurs anciens partenaires. La Lituanie semble beaucoup plus antisoviétique qu'antirusse.

En outre, du fait d'un passé national prestigieux et de l'absence d'une minorité russe influente, les partis lituaniens reflètent davantage les clivages de la société lituanienne. Les membres des partis lituaniens se comptent par milliers alors qu'ils ne sont que quelques centaines dans les deux autres Etats. Le débat politique est donc souvent plus approfondi en Lituanie, mais il a eu aussi pour conséquence, depuis l'indépendance, le ralentissement des réformes, l'instabilité politique et le recours à des mesures démagogiques. Dès le départ, le Sajudis a été le siège d'intérêts contradictoires : les intellectuels et les hommes politiques modérés de Vilnius voulaient réformer dans le cadre à la Perestroika, tandis que les membres plus radicaux et nationalistes de Kaunas faisaient de l'indépendance leur priorité.

---

[13] J. Cicinskas, « Economic development in Lithuania after independence », in Jan Ake Dellenbrant, Ole Norgaard (eds.), *The Politics of Transition in the Baltic States*, Umea, Umea University, 1994, pp.67-83.

Les réformes ont d'abord été ralenties par le débat sur une nouvelle constitution. Il marqua dès 1991 la fin du consensus et, pendant un an, un conflit constitutionnel paralysa le système politique. Le Sajudis (les nationalistes) était favorable à un régime présidentiel fort, contrairement au LDLP (les anciens communistes). Un compromis fut finalement trouvé, avec un régime semi-présidentiel qui assure la prééminence du chef de l'Etat, élu au suffrage universel direct et en charge de la politique étrangère, mais prévoit un système élaboré de contrepouvoirs et consacre les deux principaux acteurs comme forces dominantes sur la scène politique.

La Lituanie a également connu un grand nombre de changements de gouvernement, avec une réelle alternance : onze Premiers ministres entre 1990 et la fin de 2000, avec des changements marqués non seulement dans les équipes au pouvoir mais plus encore dans les politiques économiques, notamment en début de période. Cette instabilité politique rendait difficiles des choix tranchés, et cela explique, en partie, que la Lituanie se distingue des autres pays Baltes par une stratégie de réformes au départ plus graduelle. Il n'y avait pas la même perception des bénéfices de l'économie de marché que dans les deux autres Etats ; par ailleurs, la forte inflation qui a perduré après la libéralisation des prix tient pour une large part au rattachement de la monnaie lituanienne au rouble, qui l'a entraînée dans sa dépréciation. Avec la création au milieu de 1993 d'une nouvelle monnaie, le litas, liée en 1994 au dollar (à raison de 4 LTL pour 1 $) dans le cadre d'un *currency board*, l'hyperinflation a été rapidement stoppée, pour devenir inférieure à 2,5 % depuis 1998. Dans le même temps, le pays a enregistré un déficit du budget général constant et souvent élevé : toujours supérieur à 3 % du PIB depuis le retour à l'indépendance (sauf en 1997), il dépasse 8 % en 1999. Les difficultés budgétaires ont été aggravées par des mesures populistes, comme le remboursement d'une partie des avoirs perdus par les citoyens lors de la crise bancaire de 1995 ou l'injection de capitaux dans des entreprises en cours de privatisation, d'où une croissance plus forte de la dette publique : nulle en 1991, elle dépasse désormais 30 % du PIB.

Le PIB a chuté de 60 % entre 1990 et la fin de 1993, puis, à partir de 1994, la récession a été stoppée et la croissance économique a repris progressivement, pour atteindre 5 % en 1996 puis 7 % en 1997. Mais, en 1999, la crise russe s'est fait sévèrement ressentir avec une récession de plus de 4 % du PIB. Les exportations à destination de la CEI qui représentaient près de la moitié du total en 1997, n'étaient plus que de 18 % en 1999. Même si la croissance est redevenue positive, à 3 % en 2000, les séquelles sont importantes, notamment en termes de taux de chômage, supérieur à 16% fin 2000. L'arrivée des investissements étrangers a été plus tardive en Lituanie mais est devenue sensible à partir de 1997, atteignant 9 % du PIB en 1998.

La Lituanie a également connu une dérive de ses comptes extérieurs, le déficit de sa balance courante dépassant 10 % du PIB en 1998 et 1999, avant de retomber à 6% en 2000. Les événements de Russie l'ont amenée à repousser l'échéance de sortie du système de *currency board* lié au dollar jusqu'au second semestre 2001 au plus tôt, ce qui continuera à pénaliser son économie, l'essentiel de son commerce se faisant dorénavant avec des pays liés à l'euro.

UNE RUPTURE NUANCEE AVEC L'EST

Après dix ans d'indépendance, la proximité de la Russie reste pesante. Elle se ressent tant dans la réactivité des Baltes, que dans la lenteur mise par les organisations euro-atlantiques à les intégrer pleinement. Du côté russe, une partie de la population ressent une nostalgie et une impression de perte d'espace qui reste un facteur de tension ou d'instabilité potentielle. Pour les gouvernants russes, l'abandon de la zone semble difficilement acceptable, tant en raison de son importance économique que pour des arguments politiques et militaires. Pour mener à bien ce qu'ils considèrent comme la défense de leurs intérêts, les dirigeants russes peuvent exploiter, plus qu'ils ne l'ont fait encore jusqu'ici, les vestiges que l'occupation soviétique a laissés dans les trois Etats : les minorités, l'intégration (énergétique, économique et humaine) et les frontières.

Les intérêts économiques russes dans la zone balte

Les faibles ressources énergétiques baltes présentent peu d'intérêt pour la Russie. En revanche, la perte d'une partie du littoral de la Baltique après l'éclatement de l'URSS a été pour elle un changement géopolitique majeur. La perte de quatre ports essentiels (Tallinn, Riga et Ventspils, Klaipeda), n'a laissé à la Russie que 40 % de sa capacité portuaire, avec un seul terminal pétrolier sur la Baltique ; en termes de longueur de quais, sur les 20,1 kms que possédait l'Union soviétique, la Russie n'en a conservé que 5,9. Avant l'indépendance, Tallinn et Riga pouvaient importer des céréales pour toute l'Union, et les ports de Ventspils en Lettonie - le plus grand de la Baltique - et Klaipeda en Lituanie disposaient de terminaux pétroliers importants. Après Novorossisk, le port de Ventspils, toujours libre de glaces et alimenté par deux pipelines, était le second pour les exportations pétrolières de la Russie (46 millions de tonnes par an).

La réorientation de ses échanges est difficile pour la Russie car le système soviétique reposait sur des infrastructures lourdes, portuaires bien sûr, mais aussi ferroviaires. En effet, contrairement à une tendance habituelle dans l'économie mondiale, le rail est resté le principal moyen de transport en Russie, écoulant 74 % du fret en 1994, tandis que la route n'en absorbait que 2,4 %. De plus, comme l'UE préfère le transport par la mer et le rail pour des raisons écologiques, le transport en mer Baltique devrait croître significativement dans les quinze prochaines années.

En outre, l'importance géo-économique des ports baltes devrait augmenter si la Russie commence à exploiter les impressionnantes ressources énergétiques de l'océan Arctique. Jusqu'ici, les exportateurs de pétrole russes ont été continuellement dépendants du terminal situé à Ventspils pour leurs opérations et l'essai de maintenir commercialement profitable l'accès à Kaliningrad, un des seuls ports libres de glace pour les relations européennes avec Mourmansk et Novorossiisk a suscité des problèmes avec la Lituanie. Ainsi, le coût du fret facturé par les chemins de fer lituaniens en juillet 1994 sur le transit vers Kaliningrad rendait plus coûteuse l'exportation de produits russes via Kaliningrad que via le port lituanien de Klaipeda. La Russie a alors accusé la Lituanie de discrimination contre Kaliningrad afin de détourner le fret des pays de la CEI vers des

ports baltes et s'est référée à la Convention sur le commerce de transit des Etats enclavés. Sur cette base, selon Moscou, la Russie devrait bénéficier d'un accès illimité à Kaliningrad, et si des frais doivent être payés, ils ne doivent correspondre qu'aux coûts.

Le plan national de développement portuaire russe de 1992 suggère que de nouveaux ports soient construits sur la Baltique afin d'éliminer cette dépendance. Le port d'Ust-Luga est en construction depuis 1997 et la construction d'un terminal pétrolier à Primorsk a été lancée au début de 2000[14]. Cependant l'autosuffisance portuaire russe peut difficilement être atteinte avant dix ou quinze ans, ce qui augmentera l'importance stratégique de Kaliningrad.

Il ne faut pas oublier qu'il y a trois cents ans, Pierre le Grand définissait la côte balte comme la « fenêtre sur l'Europe » de la Russie. Alors que le nouveau chef de l'Etat russe semble nourrir une certaine fierté pour son illustre prédécesseur, il paraît clair que la Russie née en 1991 ne veut pas, ou pas uniquement, devenir une puissance asiatique. La Russie a besoin de l'Europe pour son développement économique. Ainsi, alors qu'elle se montre totalement opposée à l'intégration des pays baltes à l'OTAN, son attitude envers l'adhésion à l'UE est plutôt positive : l'UE n'inclut pas les Etats-Unis et n'est pas perçue comme une menace pour la sécurité de la Russie. Il semble que Moscou sous-estime l'importance croissante de l'UE comme acteur de politique étrangère et de sécurité et la regarde essentiellement comme une communauté marchande et comme une organisation protégeant les droits des minorités. Dans cette perspective, peut-être les Russes voient-ils l'intégration des Baltes comme un facteur supplémentaire de dilution de l'Union européenne en une simple zone de libre échange non offensive.

La Russie réalise déjà 40 % de son commerce extérieur avec l'UE. Elle peut donc trouver plusieurs avantages à l'intégration des Etats baltes : des opportunités pour des investissements profitables, la mise en place de relations privilégiées avec l'UE, la promotion de l'intégration de la population russophone ou encore la stimulation de la coopération au niveau régional.

Pour un conseiller du président Eltsine, la Lettonie est un pays à privilégier par la Russie[15]. Il pourrait en effet devenir une passerelle vers l'UE, du fait de son réseau de transport très développé, particulièrement pour le transit de produits russes, mais aussi du fait de l'importance des russophones et d'une mainmise des russophones sur l'économie. Ainsi, en promouvant l'intégration de la Lettonie dans l'UE, la Russie pourrait contribuer à sa propre prospérité.

---

[14] C. Bayou, « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique », *Le Courrier des pays de l'Est* 1003, 2000, pp. 17-29.

[15] Propos de Sergei Karaganov en 1996, rapportés par Zaneta Ozolina , « Latvia, the EU and Co-operation in the Baltic Sea Region », in Mathias Jopp, Sven Arnswald (eds.), *The European Union and the Baltic States*, Bonn, IEP, 1998, p. 134.

Les intérêts militaires russes dans la zone balte

Les principaux centres d'intérêt militaires russes dans les Etats baltes ont changé au cours des siècles[16]. Au temps de Pierre le Grand, l'accent était mis sur la stratégie maritime. Avec le rôle croissant de l'Allemagne dans la région au milieu du XIXe siècle, les perspectives de stratégie terrestre se sont également développées. Pendant les deux guerres mondiales, l'importance stratégique des Etats baltes était liée à leur situation géographique. Après 1945, le rôle traditionnel de la côte orientale de la Baltique pour la défense de la région de Leningrad a diminué, lorsque les Soviétiques ont étendu leur influence sur toute l'Europe centrale. Dans le même temps, un rôle nouveau lui fut assigné : devenir la tête de pont pour la projection des forces militaires soviétiques vers les détroits du Danemark. D'autre part, les progrès techniques dans le domaine de l'aviation et des missiles ont donné une nouvelle dimension à l'importance de la région en matière de surveillance aérienne.

Quatre zones géostratégiques affectent directement la sécurité militaire de la région baltique orientale: la Pologne, le passage du golfe de Finlande, la région de Saint-Petersbourg et les détroits du Danemark. L'Histoire a montré que plus les relations entre la Russie et les puissances qui contrôlent ces points stratégiques sont tendues, plus les Etats baltes présentent pour Moscou un intérêt en termes de sécurité.

Chacun d'entre eux a une signification géostratégique particulière pour la Russie. L'Estonie a traditionnellement été liée au passage du golfe de Finlande et à la défense de la région de St Petersbourg. La position centrale de la Lettonie - d'où les forces peuvent être dirigées vers le Nord ou vers le Sud - peut expliquer la forte présence militaire et la construction d'infrastructures dans ce pays durant la guerre froide et, de fait, sa plus forte russification. La zone sud est plus liée à l'entité stratégique formée par l'Europe centrale. Dans le dispositif stratégique soviétique, en 1975, l'Estonie et la Lettonie appartenaient au théâtre Nord-Ouest des opérations militaires, alors que la Lituanie et Kaliningrad appartenaient à la partie occidentale : ainsi, les forces soviétiques stationnées en Lituanie étaient prévues pour des opérations en Europe centrale.

Kaliningrad occupe une position géostratégique très importante pour la Russie. L'enclave permet la surveillance et le renseignement. A présent Moscou ne dispose plus que de deux têtes de pont sur le littoral oriental de la Baltique : Kaliningrad et St Petersbourg, tandis que Baltisk et Cronstadt abritent les bases navales de la flotte russe de la Baltique. Mais St Petersbourg est prise dans les glaces chaque hiver et Baltisk l'est de temps en temps.

Dans les années 1990, trois événements majeurs ont affecté la sécurité dans la région balte : l'effondrement du pacte de Varsovie, la dissolution de l'URSS et la mise en place des traités de contrôle de l'armement concernant les forces conventionnelles en Europe. Dans les années 1980, l'Union soviétique disposait dans les Républiques baltes de plus de 120 000 soldats. Il y avait des bases navales dans chaque Etat et la région était également considérée comme stratégique en termes de défense aérienne, avec des systèmes d'alerte radar, des terrains d'aviation et un système de renseignement. L'armement aérien était fortement intégré. Ainsi, les missiles air-sol de l'aviation soviétique n'étaient contrôlés et réparés qu'en Estonie. Plus de 50 % de la maintenance

[16] Ari Puheloinen, *Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area*, Helsinki, National Defence College, 1999, pp. 55-66 (Finnish Defence Studies.12).

des Su-24 étaient réalisés en Lituanie. Concernant l'espace aérien, la station radar de Skrunda en Lettonie couvrait une zone de 2 500 km de rayon entre les îles Britanniques et le Groenland, dont la Russie a perdu le contrôle. A cet égard, le traité d'union signé en 1997 entre le Belarus et la Russie est important pour Moscou car l'utilisation du territoire biélorusse aide la Russie à boucler la porte polonaise et compense l'affaiblissement de sa capacité de surveillance aérienne après la perte de Skrunda.

En 1997, le concept de sécurité nationale a été redéfini et la reformulation d'une doctrine militaire approuvée. Les Etats baltes peuvent difficilement être écartés des préoccupations militaires russes, à des degrés différents. Le sort de la Lituanie paraît étroitement lié à celui de la Pologne et, dans cette mesure, son importance militaire n'est sans doute plus essentielle pour la Russie. En revanche, ce n'est pas le cas de l'Estonie qui maîtrise une rive de l'entrée du golfe de Finlande et se trouve très proche de St Petersbourg, et plus encore de la Lettonie qui occupe une place stratégique pour la défense de la frontière nord-européenne de la Russie.

Les intérêts politiques russes dans la zone balte

En 1990-1991, la Russie de Boris Eltsine a soutenu l'indépendance balte, l'utilisant comme un moyen pour affaiblir l'Union soviétique. Cependant, après l'éclatement de l'URSS, les relations avec les pays Baltes se sont dégradées. Le sentiment dominant était amer, du type « nous les avons laissés partir et ils se sont retournés contre nous ». Après 1993, la politique russe est redevenue néo-impérialiste, avec l'évocation de l'étranger proche et beaucoup de Russes pensent toujours que leur pays a une mission particulière à remplir dans le monde. C'est pourquoi, dans la rhétorique russe, il est parfois dit que la zone balte étant contrôlée par des structures de type mafieux, la Russie pourrait intervenir de la même manière que les Etats-Unis à Panama[17].

De plus, Kaliningrad présente un intérêt stratégique majeur pour la Russie, un intérêt renforcé par la crainte de dépendre de la Lituanie pour le transit et l'énergie. La peur d'un esprit de revanche allemand envers l'ancienne Prusse orientale, ou d'une infiltration économique et culturelle allemande, perdure. En soulevant le problème de Kaliningrad lors du sommet européen de Stockholm, en mars 2001, Vladimir Poutine a implicitement souligné l'enjeu d'une enclave russe au sein de l'UE élargie.

Les Russes continuent à penser que les pays Baltes sont inclus dans leur zone d'influence « naturelle ». Si l'élite gorbatchévienne a officiellement dénoncé les clauses secrètes du pacte germano-soviétique de 1939 et implicitement désavoué l'annexion de la zone en 1940, la situation n'est aujourd'hui pas totalement clarifiée. Ainsi, en janvier 1998, le ministre adjoint des Affaires étrangères, Alexandre Avdeev, a envoyé une note officielle à la Douma soulignant que l'Union soviétique n'a pas annexé les Etats baltes par la force en 1940. Cette note était une réponse à l'adjoint du président de la Douma qui demandait si l'ambassadeur de Russie en Estonie pouvait parler d'occupation en 1940. De même, lorsqu'en juin 2000, un communiqué du ministère russe des Affaires étrangères affirma que l'annexion de la Lituanie en 1940 n'avait pas été une occupation,

[17] Peter van Ham,« U.S. policy toward the Baltic States : an ambiguous commitment », in Mathias Jopp, Sven Arnswald (eds.), *op. cit.*, p. 215.

cela a été compris à Vilnius comme une provocation[18].

L'élargissement de l'OTAN aux Etats baltes devrait être l'un des enjeux cruciaux des relations russo-baltes dans les cinq à dix ans à venir. Les visions des divers partenaires sont à cet égard très différenciées. La position des Etats-Unis est que l'élargissement contribue à la sécurité de toute l'Europe et donc de la Russie. Or, pour les Russes, l'élargissement met en péril la sécurité européenne et russe et laisserait de plus le champ libre à l'intégration de l'Ukraine.

Un retour sur le passé permet de comprendre les intérêts russes. Depuis le XIIIe siècle, la mer Baltique a été un enjeu de conflit entre l'Est et l'Ouest. Sur le plan géopolitique, l'histoire de la Baltique au cours des cinq derniers siècles a été dominée par deux tendances majeures. Tout d'abord, les puissances baltes ont essayé de fermer les détroits danois et de faire de la Baltique une *mare clausum*, afin d'y renforcer leur influence. Par la suite, et pour les mêmes raisons, les puissances navales ouest-européennes ont essayé de garder les détroits danois ouverts pour faire de la Baltique une mer libre (*mare liberum*). Après la guerre et jusqu'aux années 1990, l'URSS et ses alliés du Pacte ont largement dominé la Baltique, contrôlant un tiers de ses côtes. Aujourd'hui Moscou n'en contrôle plus qu'un quinzième. L'après-guerre a introduit un nouvel acteur géopolitique dans la région, les Etats-Unis qui, à travers l'OTAN, avaient des intérêts stratégiques dans la région. Rejetant le concept soviétique de *mare clausum* , ils endossèrent le rôle de l'Allemagne comme puissance de limitation du pouvoir russe/soviétique. Au lendemain de la guerre froide, le rôle de l'Union européenne s'est affirmé. Les relations commerciales entre les pays riverains se sont développées, la Baltique est devenue un espace de transit de marchandises plus actif et, dans les années 1990, un consensus s'est dégagé en faveur d'une *mare liberum*.

En théorie, trois options stratégiques s'offrent à la Russie dans la région : l'expansion, le désengagement ou le statu quo. Aujourd'hui elle n'a pas les moyens économiques et militaires d'une expansion directe. Le choix du désengagement semble également peu approprié (la situation actuelle est déjà ressentie comme telle, les déclarations insistent sur la nécessité de restaurer le statut de super-puissance de la Russie et de nouvelles concessions risqueraient de fragiliser la Fédération russe). Le statu quo semble la seule option possible avant une éventuelle phase d'expansion. Il est donc pour le moment dans l'intérêt de Moscou que les Etats baltes intègrent l'UE avec un statut de sécurité similaire à celui de la Suède et de la Finlande. La Russie ne peut pas se permettre de conflit avec l'Ouest car elle doit se reconstruire et les relations économiques avec l'Europe occidentale sont pour elle d'une importance primordiale.

Toutefois, le fait qu'au ministère russe des Affaires étrangères les Etats baltes soient traités par la direction du Nord et non pas par celle de la CEI est un signe que la Russie a accepté la pleine indépendance des Etats baltes et reconnaissent qu'ils n'appartiennent plus à la zone post-soviétique[19]. Cela incite à relativiser les discours démagogiques des hommes politiques russes visant à flatter un électorat souvent désabusé qui a gardé la nostalgie du statut de puissance mondiale de l'ex-URSS.

---

[18] I. Pavlovaite, *Paradise Regained : the Conceptualisation of Europe in the Lithuanian Debate*, Copenhagen, COPRI, 2000.

[19] Mathias Jopp, Barbara Lippert, « Toward a solution of the Baltic issue », in Mathias Jopp, Sven Arnswald (eds), *op.cit.,* p. 15.

L'héritage de l'occupation soviétique et la sauvegarde des intérêts russes

Pour maintenir son influence dans les Etats baltes et continuer à utiliser à son profit cette fenêtre sur l'Europe, la Russie ne peut pour le moment qu'essayer de maintenir le statu quo et d'éviter le passage de toute la zone dans l'OTAN.

Jusqu'en 1994, la présence de militaires russes sur le sol balte constituait un moyen de pression efficace. Dès octobre 1991, le retrait des troupes soviétiques a été le but essentiel de la politique étrangère balte. Le retrait fut graduel, et l'attitude russe longtemps ambiguë. C'est au début de 1992 que la Russie annonça officiellement que les « forces militaires étrangères » devraient se retirer. A la table des négociations, les Lituaniens se sont montrés souvent plus pragmatiques et accommodants que leurs collègues lettons et estoniens et les conditions étaient pour eux relativement favorables, ce qui n'empêcha pas les négociations de durer. Les troupes russes quittèrent la Lituanie le 31 août 1993. Le retrait d'Estonie impliquait le démantèlement de deux réacteurs nucléaires dans la base de sous-marins de Paldiski. Une solution fut trouvée pour la Lettonie, où la concentration de troupes soviétiques était la plus forte, en échange du maintien de la base radar de Skrunda jusqu'en 1998. Le retrait eut lieu le 31 août 1994 dans les deux Etats.

Afin de conserver une influence dans la région, la Russie a usé, use et continuera à user des leviers que l'occupation soviétique a laissés derrière elle, concernant la présence de fortes minorités russophones, notamment en Estonie et en Lettonie, les séquelles de l'intégration et la négociation des frontières.

Les minorités russophones constituent pour les Etats baltes l'héritage le plus lourd de l'Union soviétique. Elles sont clairement instrumentalisées par la Russie pour maintenir sa présence dans la zone. C'est en Lituanie que la politique d'intégration a été la plus ouverte, du fait du faible pourcentage d'étrangers dans la population (moins de 20 %). En Lettonie, les droits des non-citoyens sont plus limités qu'en Estonie. Les non-citoyens lettons ne peuvent pas voter aux élections locales. De même, ils ne peuvent pas détenir de terres ou de ressources naturelles ou acheter des logements à l'Etat. Un petit nombre de russophones de Lettonie et d'Estonie ont choisi la nationalité russe. Mais les principales inquiétudes des russophones concernent les droits sociaux. En 1992, Moscou a commencé à critiquer ouvertement les Etats baltes pour leurs violations des droits de l'homme dans leurs politiques de citoyenneté. Cependant les enquêtes menées par les Nations Unies ou le Conseil de l'Europe n'ont pas validé ces accusations et, quoi qu'il en soit, ces politiques ne sont pas plus strictes que celles de l'Allemagne ou de la Suisse. De plus, une étude menée en 1995 a montré qu'en moyenne les Russes gagnaient 16 % de moins que les nationaux en Estonie, 8 % de moins en Lettonie et 7 % de moins en Lituanie, cependant que parallèlement les femmes estoniennes gagnaient 32 % de moins que les hommes - selon une enquête menée en 1999. D'ailleurs, la population russophone ne désire généralement pas se réinstaller en Russie car les conditions de vie y sont plus difficiles.

Les autorités russes peuvent exploiter l'existence de minorités russophones de trois manières. La première consiste, comme l'a clairement montré en 1995 le ministre des Affaires étrangères, Andrei Kozyrev, à brandir la menace d'une intervention militaire pour défendre non seulement les citoyens russes vivant à l'étranger mais aussi les « compatriotes », c'est-à-dire tous les russophones quelle que soit leur nationalité. La

seconde possibilité est de favoriser des manifestations déstabilisatrices concernant les droits économiques ou politiques des minorités ou d'utiliser les russophones comme force d'appoint pour contrôler le capital d'une entreprise. Du fait des lois sur la nationalité, la plupart des Russes de Lettonie (500 000 personnes) vont avoir la possibilité d'acquérir la nationalité lettonne entre 2000 et 2003, ce qui devrait certainement modifier les équilibres politiques. Enfin une dernière possibilité, plus subtile, consiste à encourager un parti radicalement opposé à l'intégration des russophones. Ce genre de parti populiste attirera facilement des voix et fera taxer le pays d'intolérance, permettant à la diplomatie russe de réaffirmer le manque de maturité politique de ses citoyens ou la nécessité d'une intervention russe pour protéger les russophones. On a pu en voir une illustration en Lettonie, où des liens financiers contre nature semblent avoir existé entre des intérêts politiques russes et l'un des partis politiques les plus nationalistes, le LNNK/TB (« Pour la patrie et la liberté »). Au début de 1996, ce parti chercha à collecter les 10 % de signatures de l'électorat nécessaires pour demander un référendum afin de durcir les critères en matière d'obtention de la nationalité lettonne. La campagne échoua mais reprit en 1998. Un référendum fut organisé ; il échoua de justesse, mais permit à la Russie de stigmatiser le nationalisme letton.

Les vestiges de l'intégration entre les Etats baltes et la Russie sont suffisamment importants pour permettre le maintien d'une influence directe de la Russie dans l'ensemble de la zone. L'intégration concerne tout d'abord le secteur de l'énergie. Les Etats baltes sont dans l'ensemble pauvres en ressources naturelles, minéraux et matières premières. L'Estonie bénéficie toutefois de ressources en schistes bitumineux permettant la production de 95 % de son électricité, ce qui lui donne une relative autosuffisance dans ce domaine. En conséquence, environ 60 % de l'offre énergétique est basée sur des ressources nationales. Le reste provient essentiellement des importations de pétrole et de gaz depuis la Russie. En revanche, l'autosuffisance de la Lettonie est très limitée, tout le gaz naturel et le pétrole étant importés, ainsi que la moitié de l'électricité. Le problème de la Lituanie est que les matières premières destinées à la production d'énergie sont importées. La centrale nucléaire d'Ignalina produit 80 % de l'électricité du pays. En 1995, les importations de produits minéraux, produits chimiques, et métaux bruts comptaient pour 26,6 % des importations en Estonie, 39,3 % en Lettonie et 42,2 % en Lituanie.

L'arme énergétique est un instrument efficace de politique économique, mais son usage est incertain dans le cas balte. Les trois Etats peuvent en effet surmonter leurs difficultés d'approvisionnement en produits pétroliers en changeant de fournisseurs. De plus, le facteur prix ne joue pas car depuis le début des années 1990 les Etats baltes paient le pétrole russe au prix du marché. Concernant l'approvisionnement en gaz, on peut se demander si un blocus russe ne décrédibiliserait pas la Russie comme fournisseur de l'Ouest.

La dépendance de l'ensemble de la zone à l'égard du commerce de transit russe légal et illégal est plus sensible, les redevances perçues représentant une source majeure de devises étrangères pour les nouveaux Etats. En 1995, le secteur des transports et communications représentait 9,1 % du PIB en Estonie, 17,6 % en Lettonie et 7,6 % en Lituanie. La même année, le transport ferré lié au transit représentait 45 % du total en Estonie et 74 % en Lettonie. Les événements de 1998 en Lettonie ont révélé une division dans l'élite politique et sociale lettonne par rapport aux politiques à mener vis-à-vis de la Russie, montrant une dépendance grandissante de certains secteurs et régions. La Lettonie profite également de sa proximité avec la Russie en lui offrant un havre financier

offshore où placer ses capitaux illégaux, mais cela rend l'Etat letton très vulnérable aux pressions russes ou aux spéculations financières incontrôlées (rappelons la faillite, en 1995, de la banque Baltja, première banque commerciale du pays). Notons enfin que la position de la région balte en tant que zone de transit risque de se détériorer si la Russie mène à bien ses gigantesques projets en matière de construction portuaire. Dans cette perspective, les Etats baltes doivent se garder de succomber à l'illusion que leur succès relatif actuel est une garantie de développement futur.

Enfin, un dernier héritage de la période soviétique concerne les frontières dont la délimitation définitive est un enjeu lourd de conséquences, qui conditionne l'intégration des Etats baltes dans l'OTAN, voire dans l'UE. La Russie le sait et en joue. Un accord a déjà été trouvé avec la Lituanie, mais pas encore avec ses voisins. La politique officielle de l'Estonie entre 1991 et 1994 appelait à une restauration totale de l'indépendance, incluant la restauration de la frontière établie par le traité de Tartu de 1920. Ce n'est qu'en décembre 1994, lorsque le gouvernement estonien renonça à toute ambition de récupérer ses territoires orientaux et, en novembre 1996, lorsqu'il abandonna la référence au traité de Tartu que les relations se normalisèrent. La Russie a notifié à la Lettonie, au cours de l'été 1998, que les progrès dans les discussions sur un accord frontalier étaient liés à la décision d'amender la loi sur la citoyenneté selon les recommandations de l'OSCE. Mais l'adoption des amendements demandés n'a entraîné aucune avancée dans les discussions sur les frontières. La situation semble gelée pour la Lettonie, alors que des progrès ont été réalisés en mars 1999 pour l'Estonie, avec le début de la négociation d'un accord frontalier.

Une attitude différenciée face à la Russie

L'Estonie a longtemps été le partenaire balte le plus difficile pour la Russie malgré ses pratiques relativement indulgentes envers la minorité russe et son abandon de toutes revendications territoriales en décembre 1994. Il faut dire que les dirigeants politiques estoniens n'ont jamais ménagé leurs critiques vis-à-vis de Moscou et le facteur émotionnel a dû fortement jouer dans les deux sens. Les Russes, nourrissant un syndrome particulier de grande puissance impérialiste, s'attendaient à une certaine docilité des Estoniens, pareille à celle des Finlandais pendant la guerre froide. Or, c'est un activisme souvent dépourvu de pragmatisme qui caractérise la politique estonienne vis-à-vis de la Russie, comme au printemps 1995, lorsque des parlementaires estoniens publièrent un communiqué de soutien à la Tchétchénie sécessionniste.

La politique étrangère lettonne, la plus réactive, s'explique sans doute par la composition démographique du pays qui inclut une majorité de non-Lettons à Riga, et par le fait que la Russie est le seul partenaire étranger important géographiquement proche de la Lettonie. Les relations russo-lettonnes, qui sont loin d'être harmonieuses, ont connu une aggravation lorsqu'en 1998, Moscou a menacé de prendre des sanctions économiques en réponse à plusieurs événements qui se sont déroulés en Lettonie : brutalités policières envers une manifestation où se trouvaient majoritairement des retraités russes le 3 mars, profanation de tombes de soldats russes une semaine plus tard, défilé de vétérans SS lettons dans lequel a pris part un commandant de l'armée lettonne, attaque à la bombe de l'Ambassade de Russie. Néanmoins, malgré ces

tensions, Moscou a démantelé les installations radar de Skrunda selon le calendrier prévu. La Lettonie a le budget de défense le plus faible de la zone, équivalent à 0,93 % du PIB en 1999, ce qui reflète à la fois l'attitude défaitiste de nombreux Lettons et la priorité donnée en matière de sécurité sur les menaces de déstabilisation venues de l'intérieur[20].

La politique lituanienne vis-à-vis de la Russie peut être définie comme activiste, fière et pragmatique. La Lituanie prétend à un rôle de puissance régionale. A ses voisins orientaux elle veut apparaître comme un défenseur des valeurs acquises à l'école de l'Europe. Ainsi, l'articulation de sa politique par rapport à l'Est est plus complexe que pour la Lettonie et l'Estonie. Alors que la Lituanie a construit un terminal pétrolier offshore qui lui assure une plus grande indépendance potentielle en matière d'énergie et qu'elle est la première à exiger des compensations pour les dommages causés par l'occupation soviétique, elle considère en même temps Russie, la Biélorussie et l'Ukraine comme des partenaires potentiels de coopération. Concernant Kaliningrad, les dirigeants lituaniens se veulent à l'avant-garde européenne dans le traitement de la question. En organisant une rencontre à Nida, en 2000, la Lituanie a voulu montrer sa capacité à traiter ce sujet dans le cadre de la dimension nordique de l'UE. De même, elle a fait savoir que, pendant la crise russe de 1998, elle a envoyé une aide humanitaire aux écoles, crèches et hôpitaux de Kaliningrad. Un résultat tangible est que la Lituanie est la seule à avoir pu signer un traité avec la Russie (que la Douma, d'ailleurs, refuse de ratifier). Malgré un faux pas du président Adamkus, élu en janvier 1998, qui a déclaré que le statut de Kaliningrad était un problème international, la politique étrangère lituanienne est dans l'ensemble couronnée de succès.

LES DIFFICULTES DE L'INTEGRATION AU MONDE OCCIDENTAL

Dès après l'indépendance, les Etats baltes ont réalisé qu'à terme l'accession à l'UE et à l'OTAN était la seule option stratégique susceptible de leur assurer un certain niveau de sécurité face à un expansionnisme russe toujours à redouter. En 1992 , une étude montrait que la plupart des parlementaires estoniens considéraient la Russie comme la puissance la plus hostile[21] et la menace d'une intervention militaire russe reste prise très au sérieux par l'ensemble des responsables baltes.

L'attitude des organisations euro-atlantiques n'est pas aussi claire. Déjà lors des premières velléités indépendantistes, à la fin des années 1980, les pays occidentaux se sont abstenus d'intervenir de peur de remettre en question la ligne réformatrice à Moscou. Certains ont même tenté de freiner les Etats baltes dans leur lutte pour

[20] Z. Ozolina, « Latvia », in Hans Mouritzen (ed.), *Bordering Russia*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd, 1998, pp. 131-163.

[21] O.Zhuryari, « The Baltic Countries and Russia (1990-1993) : doomed to good neighbourliness ? », in P. Joenniemi, J. Prikulis (eds), *The Foreign Policies of the Baltic Countries : Basic Issues*, Riga, Center of Baltic-Nordic and Political Studies, 1994.

l'indépendance. Les pays de l'Europe du Nord se sont montrés plus fervents défenseurs de l'indépendance des Etats baltes du fait de la combinaison d'une certaine mauvaise conscience et d'un sentiment de solidarité avec les populations riveraines de la Baltique.

Comment les Baltes voient l'Union européenne

Les Etats baltes ont de nombreux motifs de souhaiter leur intégration dans l'UE. Tout d'abord, ils pourraient difficilement faire un autre choix. La tendance n'est pas favorable aux Etats autarciques ni aux juridictions offshore non coopératives et le modèle du petit Etat libéral commerçant façon Hongkong impliquerait l'abandon de l'indépendance politique et culturelle.

Ensuite, les responsables baltes estiment qu'un resserrement des liens avec l'UE permettrait de prévenir la constitution d'une zone grise entre l'Ouest et la Russie, bien qu'ils aient au départ sous-estimé l'UE comme source de sécurité nationale[22], étant plus attirés par les garanties que pouvait leur offrir l'OTAN.

Le développement économique fait également partie des motivations invoquées pour rejoindre l'UE. Bien qu'initialement secondaire par rapport à la recherche de la sécurité, l'importance attachée aux aspects économiques s'est progressivement affirmée, notamment en Estonie. De plus, avec les progrès de l'interdépendance commerciale et économique dans la zone, le désir de réduire les coûts de transaction par l'harmonisation des règles et la création d'une convergence financière et juridique s'impose et va dans le sens de l'adhésion à l'UE, plus encore que la perspective d'en recevoir des transferts financiers une fois admis comme membre de l'Union.

Une autre raison a été invoquée, relevant plus de l'identité politique, celle de l'appartenance à une communauté régionale particulière, l'Europe centrale et du Nord. A cet égard la position des trois pays n'est pas identique. La Lituanie regarde vers l'Europe centrale tandis que l'Estonie est davantage tournée vers l'Europe du Nord. La Lettonie se retrouve quelque part au milieu, connaissant ce qui peut être qualifié de crise d'identité du fait de l'absence de relations historiques bien définies avec ses voisins occidentaux. Ce manque de partenaires naturels peut en partie expliquer pourquoi la peur d'une marginalisation a pu être plus sensible en Lettonie que dans les deux autres pays.

La sécurité, le développement économique, la crainte de se voir marginaliser et la revendication d'une identité régionale sont donc communs aux trois pays, mais ne sont pas classés selon les mêmes priorités. En Lituanie, la sécurité nationale est toujours la principale motivation pour l'intégration à l'Europe, alors que la Lituanie semble préférer une stratégie économique plus autosuffisante[23] en même temps qu'une approche plus équilibrée. L'Estonie, dont le commerce avec l'UE le plus développé et qui a donc plus à gagner en termes de réduction des coûts de transaction, attache plus d'importance aux effets économiques de l'intégration. Elle a par ailleurs poursuivi ses relations extérieures

---

[22] D. Bleiere, « Integration of the Baltic States in the European Union : the Latvian perspective », in A. Lejins, Z. Ozolina (eds), *Small States in a Turbulent Environment*, Riga, 1997, pp. 60-112.

[23] K. Jurgaitiene, O. Waever, « Lithuania », in H. Mouritzen, O. Waever, H. Wiberg (eds), *European Integration and National Adaptations*, New York, Nova Science Publishers, 1996.

dans un cadre multilatéral de manière plus active que la Lettonie ou la Lituanie, cette dernière développant surtout une stratégie de relations bilatérales.

Il a été difficile pour les trois pays de s'entendre sur une position commune concernant l'adhésion. Tant l'Estonie que la Lituanie ont préféré être traitées sur des bases distinctes, parce qu'elles sentaient que leur origine balte pouvait compliquer leur propre intégration dans l'UE. Ainsi, la Lituanie entendait profiter de son avance en matière de standards politiques et de droits des minorités, et l'Estonie de ses performances économiques.

C'est le 13 octobre 1995 que la Lettonie a déposé sa candidature à l'UE, suivie de l'Estonie, le 23 novembre, et de la Lituanie, le 8 décembre.

Il est certainement trop tôt pour préjuger de l'attitude que pourraient adopter des Etats baltes membres de l'Union européenne, mais des tendances peuvent toutefois être esquissées. L'Estonie pourrait vouloir apporter à l'Union son approche libérale de l'économie et son utilisation très poussée des nouvelles technologies. La Lettonie d'après 2003, lorsque tous les russophones pourront être citoyens lettons, pourrait contribuer à l'approfondissement des relations de l'Union avec la Russie. Quant à la Lituanie, elle serait certainement la moins libérale des trois et la plus attachée à la pérennité d'un Etat lituanien.

Il faut évoquer ici l'euroscepticisme grandissant d'une partie des populations baltes. Il traduit souvent une défiance non pas vis-à-vis de l'Europe en tant que telle, mais vis-à-vis de l' « Europe de Bruxelles » que certains jugent bureaucratique, rigide, voire "socialiste", d'autres protectionniste et sans âme. Mais il traduit aussi le sentiment général que l'Union européenne est un moindre mal, voire un mal nécessaire. Un sondage réalisé en Lettonie, à la fin de 1995, montrait que 13,3 % seulement de la population s'identifiaient à l'Union européenne, 28,5 % à l'Europe et qu'un tiers voyait l'UE comme une menace pour l'identité nationale[24] . Aucune force politique importante dans les Etats baltes ne s'est opposée au rapprochement et à l'éventuelle adhésion à l'UE à laquelle les élites économiques demeurent fortement favorables. Mais il est difficile d'évaluer le soutien du public à ces politiques. De plus, l'indécision gagne des groupes de plus en plus nombreux, notamment en Estonie, à mesure que la perspective de l'adhésion se rapproche. En mars 2001, 53% des Estoniens se déclaraient opposés à l'adhésion et des hommes politiques de premier plan commencent à prendre des positions nettement moins europhiles. L'issue d'un referendum qui pourrait avoir lieu en 2003 paraît à présent incertaine. En 1991, dans l'euphorie générale de l'indépendance, tout ce qui était occidental était associé à l'éloignement du centre russe ; par la suite, les coûts associés à l'intégration sont devenus plus clairs pour les populations et certains médias ont eu tendance à décrire l'UE comme une organisation bureaucratique. De plus, la popularité de l'Union n'a pas été encouragée par les déclarations de certains responsables politiques qui ont invoqué l'argument européen pour légitimer des mesures impopulaires comme, par exemple en Lettonie, l'introduction de la TVA. Là comme en Estonie, les pressions exercées par l'UE en matière de législation sur la citoyenneté et, plus généralement, les institutions continentales, ont renforcé la méfiance à l'égard de l'Union (ainsi, le comportement raide et autoritaire du représentant de l'OSCE a souvent été mal compris). En 1991, les Lettons et Estoniens d'origine étaient dans l'ensemble plus favorables à l'adhésion que les minorités. Cette tendance s'est inversée en Estonie

[24] Z. Ozolina, « Latvia, the EU and co-operation in the Baltic Sea region », in M. Jopp , S. Arnswald (eds), *op. cit*., pp. 113-144.

à partir de 1996 et, de manière moins prononcée, en Lettonie. Dans les trois pays, les perdants du processus de transition sont évidemment les plus réfractaires à l'adhésion[25]. En Estonie, outre les perdants, une bonne partie des gagnants sont à présent eurosceptiques. Ils craignent que leur pays ne renonce, du fait de son intégration, à l'environnement économique libéral qui a permis leur réussite.

Comment l'Union européenne voit les Baltes

Malgré un PIB par habitant plus faible que dans la plupart des autres pays candidats à l'UE, l'incidence de l'adhésion des Etats baltes sur le budget communautaire devrait être limitée. En revanche des problèmes devraient se poser dans le domaine de la protection des frontières, de la corruption, de la criminalité, de la contrefaçon, sans compter la difficulté supplémentaire que constituera la gestion de la frontière externe de l'Union au cas où l'admission des trois Etats s'opérera en ordre dispersé.

Trois phases peuvent être distinguées dans les relations de l'Union européenne avec les pays Baltes. Jusqu'en 1994, il s'agit d'une période pragmatique où la conditionnalité côtoie le souci de ménager la Russie. C'est en janvier 1991 que les Etats baltes firent leur apparition dans l'agenda politique de la CEE, lors des événements de Vilnius. L'attitude du Conseil des ministres fut menaçante mais uniquement dans le discours. Malgré les morts de Vilnius, puis de Riga, les menaces de suspendre l'aide à l'URSS ne furent pas mises à exécution. Dès le début de l'indépendance, en septembre 1991, les Etats baltes se sont vu proposer des accords de commerce et de coopération, dits « accords européens de première génération », et ceux-ci entrèrent en vigueur au début de 1993. Leur champ était toutefois limité et lorsque, le 6 septembre 1991, le ministre estonien des Affaires étrangères, Lennart Meri, évoqua l' « espoir des gouvernements et des peuples baltes de devenir des membres associés de la Communauté »[26], le président Delors se montra très réservé. Toutefois, le 9 septembre, le vice-président de la Commission se rendit dans les Etats baltes, et au cours de sa visite, il fut décidé d'inclure dès le début de 1992 les trois pays dans le programme Phare, avec l'Europe centrale, et non dans le futur programme TACIS destiné aux républiques de l'ex-URSS.

Mais, à la différence des pays d'Europe centrale, les trois Etats ne purent signer avec la CEE, en juillet 1994, que des accords de libre échange, dépourvus de dispositions politiques. Les réticences des Etats membres de la Communauté tenaient au fait que l'intégration des Etats baltes dans les structures de défense de l'UE risquait de compliquer les futures relations de l'Union avec la Russie. Rappelons que des troupes russes étaient encore stationnées dans la zone. Leur retrait définitif, en août 1994, fut salué dans un communiqué de la Présidence européenne comme « un événement de signification historique » qui « referme l'une des dernières questions issues de la seconde guerre mondiale ».

Ces accords marquent le début d'une seconde phase dans les relations de l'UE avec les Etats baltes, phase au cours de laquelle chacun des Etats choisit son propre

[25] R. Ruutsoo, R. Kirch, « Estonia at Europe's threshold », *The Baltic Review* 14, 1998, pp. 6-9.

[26] *Agence Europe* 5562, 7 septembre 1991, p. 3.

calendrier pour sa transition vers l'intégration. L'Estonie, qui avait l'approche la plus libérale, refusa toute période de transition, alors que la Lituanie opta pour la période de transition la plus longue, prévoyant le maintien de restrictions tant sur les exportations que sur les importations, jusqu'au 1er janvier 2001 ; la Lituanie souhaitait en outre, par principe, faire coïncider sa période de transition avec celles des autres pays d'Europe centrale. En Lettonie, l'instauration d'un système de libre échange avec l'UE fut quelque peu compliqué par les réticences de certains milieux d'affaires qui craignaient la détérioration de leurs relations avec la Russie.

C'est dans cette même période que l'UE a lancé un projet important, le Pacte de stabilité en Europe, qui devait lui permettre d'agir comme médiateur entre les Etats baltes et la Russie dans les négociations sur les problèmes de minorités et de frontières. Même si les rencontres organisées dans le cadre du Pacte n'ont pas permis de résoudre tous les problèmes, elles ont contribué à leur clarification ; les responsables russes ont pu se rendre compte que leurs inquiétudes n'étaient pas négligées par leurs partenaires européens.

En comparaison des accords de libre échange, la signature en juin 1995 des Accords européens marqua pour chacun des trois Etats une intégration plus poussée au sein de l'UE. Le dialogue politique qui fut introduit incluait une intégration progressive entre les parties et une harmonisation des législations nationales avec celle de l'UE. Du point de vue balte, la partie la plus importante de ces accords était la promesse d'une intégration à partir du moment où les critères de Copenhague seraient remplis (institutions stables, économie de marché, capacité à faire face à la concurrence dans l'UE, capacité à intégrer l'acquis communautaire).

La symbolique de ces accords était forte. Après avoir occupé une position intermédiaire entre la CEI et l'Europe centrale, les trois Etats baltes se voyaient offrir les mêmes perspectives d'intégration que leurs voisins d'Europe centrale et leur admission dans la famille européenne était confirmée. C'est pourquoi c'est moins le contenu des accords qui a été perçu comme important que la rapidité de leur négociation[27] . Dès août 1995, les accords signés avec l'Estonie et la Lettonie étaient ratifiés (respectivement le 1er et le 31). Celui avec la Lituanie ne le fut qu'un an plus tard (le 20 juin 1996) en raison des problèmes soulevés par la législation sur l'acquisition de terres par les étrangers.

Dans cette deuxième phase, on est passé d'un processus avant tout intergouvernemental à un processus bureaucratique et technique, au long duquel la préparation de l'adhésion a été guidée par les Accords européens, la stratégie de pré-accession et le livre blanc qui précise les ajustements au marché intérieur de l'Union.

La troisième phase coïncide avec la formulation de recommandations par la Commission, en juillet 1997, lors de la présentation de l'Agenda 2000. C'est dans la ligne de ces recommandations que le Conseil européen de Luxembourg, en décembre, décida de n'inclure que l'Estonie dans la première vague des négociations d'adhésion. Les deux autres Etats réagirent avec vigueur, craignant que les forces nationalistes et communistes à Moscou ne perçoivent cette mise à l'écart des discussions comme un signe que l'UE ne leur portait qu'un intérêt limité. La Lituanie, notamment, a estimé que le choix du Conseil reposait non pas sur des critères objectifs prédéfinis mais sur des considérations politiques, voire géopolitiques (comme le problème de l'enclave de Kaliningrad ou de la centrale nucléaire d'Ignalina).

---

[27] K. Maniokas, « Lithuania's Association with the European Union », in G. Vitkus et K. Maniokas (eds), *Lithuania's Integration into the European Union*, Vilnius, 1997, pp. 11-15.

En réalité, le Sommet de Copenhague, en juin 1993, avait décidé que l'examen des candidatures se ferait au cas par cas. En 1997, seule l'économie estonienne était jugée capable de d'affronter la concurrence et les forces du marché de l'Union. La Commission considérait que les deux autres Etats n'avaient fait que des progrès limités dans l'adoption de l'acquis communautaire dans ce domaine et elle soulignait la faiblesse de leur administration. De plus, l'ensemble des Etats membres de l'UE préféraient commencer les négociations avec un nombre limité de pays. Dans la sélection, l'Union choisit d'inclure au moins un Etat balte, ce qui signifiait bien que la région n'était pas automatiquement exclue du fait de sa position géographique et de son passé soviétique. Enfin, le choix de l'Estonie semble avoir été fortement appuyé par les Etats-Unis, pour contrebalancer le rejet de la candidature balte au sommet de Madrid de l'OTAN ; l'admission au sein de l'UE devenait une sorte de lot de consolation.

Plus récemment, le rapport d'étape de novembre 2000 a clairement placé l'Estonie en tête des candidats est-européens ; la Lettonie, qui espérait refaire son retard, a été maintenue dans un avant-dernier groupe avec la Lituanie et la Slovaquie.

Dans le domaine politique comme dans le domaine économique, le processus de transition dans les Etats baltes a été soumis aux exigences de la conditionnalité occidentale. Celle-ci a été davantage le fait des organisations continentales (OSCE, Conseil de l'Europe, UE) que du FMI ou de la Banque mondiale. Dès l'article 1er de l'accord de 1991, « le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme constitue une partie essentielle tant des politiques intérieures et extérieures de la Communauté que des Etats baltes ». A la différence des précédents accords européens, les accords baltes incluent une formule sur la règle de droit et le respect des droits de l'homme (c'était déjà le cas dans les accords de libre échange). La conditionnalité est renforcée par une « clause balte » permettant une suspension immédiate, générale ou partielle « si une violation sérieuse des termes essentiels de l'accord a lieu ». La capacité à mettre en œuvre l'acquis communautaire et à assumer les obligations de l'adhésion, comme la nécessité d'entretenir de bonnes relations avec ses voisins, est une condition importante pour l'intégration.

Si les recommandations du Conseil de l'Europe (qui a retardé l'adhésion de la Lettonie) et de l'OSCE ont eu un réel impact sur les politiques de citoyenneté lettonne et estonienne en début de période, l'UE a joué ensuite un rôle encore plus important, comme en décembre 1997, lorsque le gouvernement estonien a dû présenter un projet de loi au parlement afin de satisfaire aux demandes de la Commission, ou au moment du référendum letton de l'été 1998. La montée en puissance de l'UE sur ces questions semble avoir été liée à l'intégration de la Suède et de la Finlande en 1995.

Dans le domaine économique, les effets de la conditionnalité apparaissent encore plus tangibles. Ainsi, la Lituanie a dû modifier sa législation nationale pour permettre aux étrangers d'acheter des terrains à usage commercial, de même qu'elle a été contrainte de programmer la fermeture de sa centrale nucléaire. Le gouvernement letton, pour sa part, a adopté plusieurs mesures très impopulaires, incluant la TVA et une loi permettant la vente de terrains aux étrangers. Plus généralement, l'intégration a eu pour principale conséquence de réduire considérablement la marge de manœuvre des gouvernements baltes en matière de prise de décision économique, notamment dans le cadre de leur politique commerciale. L'impact de l'harmonisation sur les institutions nationales est particulièrement apparent lorsque l'on considère que le doit local, dans son adaptation, reprend quasiment mot pour mot les directives communautaires[28].

[28] B. Seliger, « Integration of the Baltic States in the European Union in the light of the theory of institutional

Enfin, la dimension nordique est devenue une politique officielle de l'UE depuis le Conseil européen de Vienne. L'objectif principal de cette politique est l'interdépendance qui doit créer la stabilité politique. Elle s'adresse en priorité à la Russie, mais sa philosophie concerne les Baltes au plus haut point : en établissant des relations apaisées avec la Russie, ceux-ci peuvent assurer leur stabilité tout en devenant le maillon fort d'un nouveau foyer de prospérité. Mais cette politique aura des conséquences sur la politique étrangère des Etats baltes ; l'Estonie, notamment, devra dans cette perspective s'aligner sur la politique plus accommodante de l'UE vis-à-vis de la Russie. Son abstention, en février 2001, lors du vote du Conseil de l'Europe sur la levée des sanctions contre la Russie, est conforme à cet aligement.

La question de la sécurité : de l'OTAN à l'UE

La sécurité est l'objectif essentiel des Etats baltes et elle s'entend comme la protection contre la Russie. Ainsi, en prévention d'un nouveau mois d'août 1940, la constitution lituanienne comporte, depuis le 8 juin 1992, une clause interdisant explicitement à la Lituanie d'entrer dans une alliance de nature politique, économique et militaire avec des Etats ou communautés formés sur la base de l'ex-URSS. Il existe un sentiment fort chez les Baltes, notamment chez les Lituaniens et les Lettons, qu'ils sont pris dans le jeu des grandes puissances. Une réunion commune tenue à Tallinn, en mai 1989, avait évoqué l'idéal d'un espace balte neutre et démilitarisé ; mais cette vision a rapidement disparu et dès octobre 1991, le président du Parlement estonien rappela dans une conférence de presse que la neutralité de l'Estonie n'avait pas garanti sa sécurité en 1940 et que seule l'OTAN pouvait assurer la sécurité de la zone.

Il est clair que pour les Etats-Unis la sécurité des Etats baltes constituerait une sorte de test décisif du développement d'une sécurité européenne basée sur la coopération. Mais, la position des autres Etats membres de l'Alliance est plus nuancée. En avril 1996, un ancien ministre britannique des Affaires étrangères s'est publiquement demandé s'il était « réellement crédible que les Etats-Unis ou même la Grande-Bretagne défendraient l'Estonie si cette défense impliquait le recours à l'arme nucléaire ? »[29]. La position américaine est également ambiguë. Il faut certes rappeler l'amendement du Sénat américain du 13 juillet 1994, bloquant l'aide à la Russie jusqu'au retrait des troupes russes ; mais d'autres positions ont été moins tranchées. Ainsi, au début de 1996, les Etats-Unis acceptèrent que la Russie (dans le cadre de la négociation sur la première vague d'élargissement de l'OTAN) déploie plus d'armes et de véhicules militaires sur les « flancs » pendant la renégociation du traité sur les forces conventionnelles en Europe. La modification de la qualification du district de Pskov permit également une plus grande concentration de troupes russes aux frontières avec la Lettonie et l'Estonie. De même, la décision du Sommet de l'OTAN de Madrid, en 1997, a pu faire craindre que Washington

---

competition », *Communist Economies and Economic Transformation* 10 (1), 1998, pp. 95-109.

[29] Dans ce contexte l'ambassadeur de Lettonie en Grande-Bretagne a fait un parallèle avec la position stratégique prétendue indéfendable de Berlin pendant la guerre froide, rappelant que les Soviétiques ne se sont retirés qu'après les actions décisives des Alliés.

ne se contente de laisser les Etats baltes dans une zone grise. La signature de la Charte de partenariat américano-balte, le 16 janvier 1998, est venue apaiser cette crainte.

L'année 1999 a marqué des changements importants pour les Etats baltes dans la perspective de leur intégration à l'OTAN. Le principal événement, au mois de mars, a été la première opération de l'Alliance hors de la zone couverte par le traité de Washington, au Kosovo, qui a un temps radicalisé l'opposition de la Russie contre l'élargissement. D'autre part, le sommet de Washington, en avril, est important pour plusieurs raisons : la mention explicite de chaque Etat balte comme candidat à l'OTAN, la réaffirmation que ni la taille ni la situation géopolitique du pays ne serait un obstacle à l'intégration, l'offre aux trois Etats baltes d'un Plan d'action pour l'adhésion et la promesse d'un prochain sommet avant 2002. En conséquence, les Etats baltes se préparent et la part des budgets militaires dans leur PIB augmente. En 1999, elle a été de 0,93 % en Lettonie et 1,5 % en Lituanie – rappelons qu'un niveau de 2 % est requis pour l'intégration.

Dans les trois pays, l'adhésion à l'OTAN fait apparaître une division entre la population et les élites. En 1996, près des deux tiers des habitants n'avaient pas de vision claire sur ce sujet. En mars 1998 , selon un sondage, 51 % des électeurs étaient favorables à l'intégration en Lituanie, 43 % en Estonie et 37 % en Lettonie. Les Lettons sont plus favorables à la neutralité, tandis que les Estoniens pencheraient pour une combinaison de l'intégration à l'UE et à l'OTAN et que les Lituaniens pensent que seule l'adhésion à l'OTAN peut régler leurs problèmes de sécurité.

Dans l'attente de la protection atlantique, des éléments nécessaires à la sécurité intérieure se mettent en place dans les Etats baltes, avec l'appui, semble-t-il, des Etats-Unis. Ainsi, la garde nationale lettonne a bénéficié d'une livraison gratuite de 10 000 armes M14, et de 30 000 autres pour la protection des pipelines. Des livraisons similaires devraient suivre. Seuls des missiles anti-aériens portables manquent encore à l'arsenal nécessaire à une guérilla, de petites quantités de missiles anti-tank étant déjà disponibles. Les Lituaniens se sont montrés les plus réservés quant à ce genre d'aide, y voyant le risque d'une logique de marginalisation.

L'Union européenne peut elle aussi être garante de la sécurité des Etats baltes, surtout depuis qu'au Sommet de Madrid, en 1997, il est clairement apparu qu'aucun des trois Etats n'obtiendrait rapidement son admission à l'OTAN. De plus, dans la perspective balte, l'intégration dans l'UE permettrait de réduire la dépendance économique de la zone vis-à-vis de la Russie et d'y attirer des investissements occidentaux. C'est la position défendue par l'Allemagne, qui est plutôt réservée quant à l'admission des Etats baltes au sein de l'OTAN, et qui, dès le début des années 1990, a encouragé les relations avec l'UE et le Conseil des Etats de la mer Baltique. L'Allemagne a souvent cherché à favoriser avant tout ses relations avec la Russie[30] et a vu dans le rapprochement avec les Baltes un moyen d'étendre et d'approfondir ces relations.

A la différence de l'Allemagne, la Finlande tente d'éviter toute régionalisation de la sécurité. Elle soutient la dimension nordique de l'UE comme un pendant à sa dimension méditerranéenne, et attache plus d'importance à la présence américaine dans la région. De même, les hommes politiques finlandais analysent l'UE davantage sous l'angle de l'équilibre des pouvoirs (l'influence de l'UE devant contrebalancer celle de la Russie dans la région) et insistent sur l'importance de l'UE en termes de sécurité. L'adhésion de l'Estonie augmenterait la distance entre le Sud de la Finlande et la Russie. De même,

[30] S. Arnswald, « The politics of integrating the Baltic States into the EU : phases and instruments », in M. Jopp, S. Arnswald (eds), *op.cit.*, pp. 19-99.

l'adhésion de la Finlande à la monnaie unique et son activisme pour augmenter l'implication de l'UE dans la région de la Baltique, ainsi que le lancement de l'initiative sur la dimension nordique, répondent à des préoccupations stratégiques. La Finlande a fait partie de la Russie entre 1809 et 1917. A la différence de plusieurs pays européens , elle n'a pas opéré une réduction massive de ses dépenses militaires, mais elle a modernisé sa défense. Elle ne veut pas abolir la conscription ni détruire ses stocks de mines antipersonnelles. Il y a une forte conviction dans la population qu'en cas de crise la Finlande devrait se défendre seule. Plus de 60 % des Finlandais pensent qu'aucun autre pays ne les aiderait militairement. Même si l'UE n'offre pas de garantie à cet égard, l'adhésion améliore la position de la Finlande en termes de sécurité et rend plus difficiles des pressions directes de la Russie. Vue d'Helsinki, la sécurité apportée par l'UE est fondée sur la solidarité mutuelle. Le ministère finlandais de la Défense considère la troisième étape de l'UEM comme importante en termes de sécurité. Si les Baltes veulent retirer d'une UE à trente Etats une assurance de sécurité, ils devront s'y intégrer très étroitement afin d'essayer de compenser leur situation géographique périphérique.

La voie baltique face à l'impossible unité balte

Les Etats baltes ont été relativement unis dans le processus d'indépendance. Jusqu'au retrait des troupes russes en 1994, ils ont joué comme une unité géopolitique en matière de politique étrangère et de sécurité[31]. Toutefois, à peine l'indépendance confortée, les voies ont divergé.

Très tôt, cependant, l'UE a insisté sur la nécessité d'une coopération approfondie entre les Etats baltes. Ainsi, le président du Conseil, Willy Claes, déclara en 1993 qu'ils devaient « d'abord améliorer la coopération entre eux »[32] avec en arrière-plan une évolution du type Bénélux. En promouvant la coopération, la Communauté pensait renforcer les économies baltes et permettre leur adaptation progressive à l'économie de marché. L'Allemagne, par la voix de Klaus Kinkel, a également insisté sur l'importance de l'intégration intra-balte en 1997, en appelant à la transformation de la zone de libre échange en une union douanière et à l'amélioration de la coordination transfrontalière contre le crime organisé.

La nécessité d'une coopération à l'intérieur de la zone balte fut également évoquée comme une conditionnalité dans les accords européens. Chaque partie y reconnaissait « la nécessité de continuer la coopération régionale entre les Etats baltes, en prenant en compte qu'une intégration plus profonde entre l'UE et les Etats baltes, et entre les Etats baltes eux-mêmes, doit se faire en parallèle ».

Toutefois, ce sont les divergences qui dominent. Les Baltes ont exécuté les recommandations plus sous la pression que par réelle motivation. Chaque Etat a ses intérêts spécifiques et lorsqu'il prône la coopération, c'est par crainte de la marginalisation. Cette attitude est vouée à l'échec puisque les trois Etats n'occupent pas

---

[31] G. Miniotaite*, The Security Policy of Lithuania and The Integration Dilemma,* Copenhagen, COPRI, 2000, p.22.

[32] *Agence Europe* 5964, 21 avril 1993, p. 3.

la même place dans l'agenda occidental de l'intégration à l'OTAN et à l'UE. Seuls les investisseurs scandinaves qui ont une vision globale de l'investissement stratégique façonnent pour l'instant une identité dans les Etats baltes.

La longue indépendance de la Lituanie est encore aujourd'hui une source de fierté nationale et les deux autres Etats dénoncent souvent le comportement arrogant des Lituaniens ; de même, la position privilégiée de l'Estonie par rapport à l'UE, comme les déclarations de certains de ses dirigeants distinguant une Estonie nordique plutôt que balte, sont une source d'irritation pour les deux autres Etats. C'est en fait la Lettonie, à l'identité la moins affirmée, qui a le plus intérêt à une convergence balte.

De plus, certaines tensions bilatérales autour des frontières maritimes étaient encore vives récemment, comme en témoignent une « guerre du hareng » entre la Lettonie et l'Estonie, ou les différends nés entre la Lettonie et la Lituanie de la possibilité de ressources pétrolières offshore. Les négociations sur la frontière maritime entre la Lettonie et la Lituanie ont duré cinq ans, jusqu'en mai 1999, sous la pression d'ailleurs de l'UE. La construction du terminal pétrolier lituanien de Butinge a été l'occasion d'une autre rivalité avec la Lettonie, qui accueillait avec bienveillance les protestations écologiques. En mai 1999, par exemple, le Parlement letton a relevé les droits sur les importations porcines pour protéger les producteurs locaux, provoquant ainsi une « guerre du porc » avec ses voisins.

La Lituanie s'est progressivement rapprochée de la Pologne. Après une première période de soutien inconditionnel polonais, entre la déclaration de l'indépendance, le 11 mars 1990, et le putsch d'août 1991, la reconnaissance internationale de la Lituanie entraîna une certaine détérioration des relations entre les deux pays. A la fin de 1991, le ministre lituanien de la Défense désignait la Pologne comme la principale menace, tandis que dans une lettre au président Vytautas Landsbergis, Lech Walesa faisait état de relations « proches de la crise ». Une amélioration se dessina en 1992, avec la signature d'une déclaration d'amitié, de coopération et de bon voisinage entre les deux pays. La conclusion d'un traité d'amitié et de coopération fut reportée jusqu'en 1994, en raison de la volonté lituanienne d'y inscrire une clause condamnant l'occupation de Vilnius par la Pologne en 1920. Enfin, à partir de 1994, les Polonais et les Lituaniens sont parvenus à la conclusion qu'il fallait lier leur destin sur la question de l'intégration à l'OTAN et la politique nationaliste des débuts fit place à une attitude beaucoup plus pragmatique. En outre, dans une lettre envoyée le 5 janvier 1994 au secrétaire général de l'OTAN, Manfred Wörner, le président Brazauskas écrivit : « La Lituanie cherche à contribuer à la sécurité de la région Nord Atlantique en rejoignant l'OTAN ». Il ne s'agit plus d'une simple vision consumériste de l'OTAN. La Lituanie a d'ailleurs été le premier Etat balte à signer le partenariat pour la paix, en janvier 1994, et a exprimé dès 1996 l'idée de rejoindre l'OTAN séparément, lorsque le ministre des Affaires étrangères Saudargas déclara que l'unité des Etats baltes n'était qu'un mythe dans la tête des hommes politiques occidentaux.

Alors que la Lituanie avait, au début de 1997, signé vingt-cinq traités et cinquante-quatre accords intergouvernementaux avec la Pologne, elle n'avait signé que treize accords tripartites avec ses voisins baltes et quatre accords bilatéraux avec l'Estonie, huit avec la Lettonie[33].

C'est dans le cadre de l'Europe du Nord que des actions de coopération plus significatives peuvent être menées. La situation de la Finlande et de la Suède par rapport

[33] S. Girnius,« Back in Europe to Stay », *Transition,* 4 avril 1997, p. 9.

à l'OTAN pèse dans l'attitude russe envers les Etats baltes. Si la Finlande et la Suède demeurent non alignées, il y a moins de raisons pour la Russie de maintenir une pression sur les Etats baltes. A l'heure actuelle, dans la perspective de l'OTAN, les Etats baltes, la Finlande et la Suède peuvent être considérés comme une entité stratégique ; mais, alors que les Etats-Unis auraient bien vu la Suède comme le garant de la sécurité régionale balte, les Suédois comme les Baltes s'y refusent. En revanche, l'idée originale de créer un bataillon commun de forces de maintien de la paix (BALTBAT) vise à mettre en place une coopération entre les petites forces militaires baltes sans provoquer la Russie. Le Danemark y prend une part importante et est également impliqué dans l'escadron naval BALTRON dirigé par l'Allemagne et lancé en 1998, dans le système BALTNET de surveillance aérienne coordonné par la Norvège, ainsi que dans l'envoi d'enseignants au Collège militaire balte de Tartu en Estonie.

Le Conseil des Etats de la Mer Baltique (CEMB), créé en 1992, est un forum de coopération concernant les questions économiques, environnementales et humanitaires à un niveau général, les questions de sécurité étant exclues. Les Etats baltes ont toujours voulu éviter que ce type d'organisation ne devienne une alternative à l'UE ou à l'OTAN.

CONCLUSION

Les dix années d'indépendance balte sont donc loin d'avoir engendré le remplacement d'une hégémonie par une autre. Même si la tendance à l'intégration dans les organisations euro-atlantiques se renforce, le positionnement géopolitique de la zone n'est pas encore arrêté et l'attitude de chaque Etat n'est pas identique.

Ainsi, l'unité de destin balte qui a marqué le XXe siècle pourrait éclater. L'Estonie semble avoir gagné son ticket d'entrée parmi les prochains nouveaux membres de l'UE. Elle s'est fortement intégrée à l'Europe du Nord, sur le plan tant commercial que culturel. Même si son admission dans l'OTAN est plus problématique, elle pourrait trouver des garanties sérieuses pour sa sécurité dans son intégration à l'UE, pour peu que ses efforts pour approfondir cette intégration permettent de faire oublier sa position géographique périphérique.

De son côté, la Lituanie, si son adhésion à l'Union européenne semble moins proche, pourrait néanmoins disposer de plus d'atouts pour intégrer l'OTAN, grâce à des relations correctes avec la Russie et à son association stratégique avec la Pologne.

Entre ces deux tendances, l'avenir de la Lettonie paraît le plus incertain, sans doute essentiellement en raison de la forte présence russe, tant dans la population lettonne que dans le contrôle de l'économie. De plus, la Lettonie, dont l'identité est moins marquée que celle des deux autres pays et qui n'a pas de partenaire important proche, est certainement l'Etat balte qui pèse le plus dans la stratégie européenne de la Russie. Face au risque de sa marginalisation, voire de son retour dans la sphère d'influence russe, l'attitude de l'Union européenne devrait certainement être active, avec une combinaison de fermeté – par une dénonciation de la corruption et du blanchiment des capitaux - et de participation – en encourageant l'investissement privé européen - le but

étant de favoriser à terme la mise en place d'une économie saine, garante de l'indépendance culturelle lettonne. La réaction est nécessaire, car c'est certainement en Lettonie que se trouve la clé de la stabilité future de la région balte et de la réussite de la dimension nordique de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne.