

Jacques BELTRAN

## **Sécurité européenne et sécurité des États baltes : les vertus de l'ambiguïté stratégique**

*Jacques Beltran pose ici la question de l'intégration des États baltes dans l'architecture européenne de sécurité, perspective à l'égard de laquelle Moscou a montré une franche hostilité. À l'heure où les relations entre les pays occidentaux et la Russie tendent à se dégrader après la crise du Kosovo et face au conflit en Tchétchénie, la question des pays baltes constitue, en effet, un risque de crise potentielle. Tout en reconnaissant la légitimité des aspirations baltes, l'auteur considère que l'OTAN n'est pas la solution la plus appropriée. Plutôt que d'envisager une adhésion des pays baltes à l'Alliance atlantique, il pense qu'il serait préférable de maintenir ces États dans une situation d'« ambiguïté stratégique ».*

Politique étrangère

**L**a fin du conflit au Kosovo et les négociations d'élargissement menées dans le cadre de l'Union européenne devraient jouer en faveur d'une réouverture du débat sur les perspectives d'une nouvelle vague d'adhésions à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Certes, la mésaventure qu'ont connue les trois nouveaux membres, embarqués dans le premier conflit de l'Alliance quelques jours après leur adhésion officielle, a sans nul doute amené les futurs candidats à prendre conscience, non seulement des avantages, mais également des charges inhérentes à l'adhésion. On ne peut que s'en réjouir, car cela redonne tout son sens au processus d'élargissement : adhérer à l'OTAN ne signifie pas seulement être enfin « ancré à l'Ouest » ; cela implique également d'apporter une réelle contribution en matière de sécurité.

---

Jacques Beltran est assistant de recherche à l'Ifri et maître de conférences à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr (Coëtquidan).

Cet article doit beaucoup à Guillaume Parmentier et à tous les chercheurs de l'Ifri qui ont bien voulu le relire et faire part à l'auteur de leurs remarques. Qu'ils en soient ici vivement remerciés.

Parmi les différentes candidatures susceptibles d'être rappelées au bon souvenir des alliés occidentaux, celles des États baltes posent un problème particulier qui tient aux implications stratégiques de toute décision relative à ces trois pays<sup>1</sup>. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, coincées entre la mer Baltique, l'enclave de Kaliningrad et la Russie, ont toujours eu une importance géopolitique presque démesurée compte tenu de leur taille. Bien que totalisant à peine 8 millions d'habitants, ces trois États n'en constituent pas moins une variable déterminante des relations futures entre la Russie et l'Occident. Contrairement à la Pologne, à la Hongrie et à la République tchèque, dont les adhésions à l'OTAN ont été reconnues par Moscou comme « inévitables », le cas des États baltes apparaît clairement comme la ligne rouge à ne pas dépasser. La Russie s'est en effet opposée de manière catégorique et constante à l'élargissement de l'OTAN à l'une de ses anciennes républiques, autrement dit aux États baltes puisque – en dehors du cas complexe de l'Ukraine – seules ces trois candidatures ont retenu l'attention des Occidentaux.

Lors des différents sommets de l'Alliance, de Madrid à Washington, les membres de l'OTAN ont soigneusement évité de trancher la question, ne faisant en cela que reculer pour mieux sauter. Tout en prenant bien garde de ne pas mentionner d'échéance précise, les Occidentaux ont – à diverses reprises – rappelé aux États baltes que « *la porte reste ouverte* »<sup>2</sup>.

Ce fut le cas lors du sommet de Madrid des 8 et 9 juillet 1997 où, sans pour autant classer l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie parmi les candidats sérieux à une adhésion prochaine, les Occidentaux ont néanmoins tenu à les citer dans le communiqué final.

De la même manière, les États-Unis ont signé, le 16 janvier 1998, une « Charte de partenariat avec les États baltes ». Celle-ci confirme que

---

1. Parler des « États baltes » comme d'une entité homogène constitue en réalité un abus de langage, puisque cette appellation ne rend pas compte des particularismes de ces trois pays. L'histoire, la langue, la religion, la composition ethnique de leur population, les relations avec leurs voisins, le niveau de développement économique sont autant d'éléments qui les distinguent, voire les conduisent à s'opposer. Ce terme d'« États baltes » est néanmoins employé ici, non par facilité de langage, mais parce que la désignation collective dont ils font l'objet constitue la clef de compréhension de nombreuses décisions prises à leur encontre.

2. « *To those nations that are applying and not accepted, I say that NATO's reply is not no, it is not yet. It is very important to get that very critical distinction. The door remains open* ». Déclaration de William J. Perry, secrétaire américain à la Défense, à Copenhague le 24 octobre 1996.

Washington reconnaît l'indépendance et la souveraineté des trois républiques et affirme que les États-Unis feront tout leur possible pour que les États baltes soient en mesure de rejoindre l'Alliance. Aucun engagement ferme n'a cependant été pris et de nombreux observateurs ont fait valoir qu'une telle charte, destinée en partie à satisfaire le lobby balte de Washington, permet aux États-Unis de faire preuve de générosité, sans pour autant risquer une confrontation avec Moscou.

Enfin, lors du sommet de Washington du 24 avril 1999, les membres de l'OTAN se sont certes engagés à ce que la première vague d'adhésion, célébrée à cette occasion, ne soit pas la dernière, mais ils n'ont pas pour autant fixé de date. Tout au plus ont-ils reconnu, « *en les saluant, les efforts et les progrès qui continuent d'être réalisés en Estonie, en Lettonie et en Lituanie* » et ajouté que, « *quelle que soit sa situation géographique, aucun pays européen démocratique dont l'admission répondrait aux objectifs du traité ne sera exclu du processus d'examen* »<sup>3</sup>. D'aucuns considèrent ces promesses comme autant d'engagements indolores.

La question qui se pose aujourd'hui et à laquelle les membres de l'Alliance devront tôt ou tard répondre est la suivante : faut-il accepter les États baltes et risquer de se heurter à l'intransigeance russe, ou bien privilégier la bonne entente avec l'ennemi d'hier, mais passer sous silence les aspirations sécuritaires de trois peuples enfin indépendants ?

### **Des candidatures légitimes**

L'histoire mouvementée de ces trois États plaide en leur faveur. Se considérant à juste titre comme Européens, les Baltes rappellent qu'à la suite des protocoles secrets du pacte germano-soviétique de 1939, ils ont subi un demi-siècle d'occupation soviétique avant de proclamer leur indépendance, en 1991, et de participer activement à l'effondrement de l'URSS. Il n'est donc pas surprenant qu'avec un tel passé, fait de déportations et de « soviétisation », les États baltes craignent pour

---

3. Communiqué du sommet de Washington, « Une Alliance pour le XXI<sup>e</sup> siècle », publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington le 24 avril 1999.

leur indépendance et désignent Moscou comme une menace majeure. N'ayant jamais reconnu l'annexion des trois républiques par l'URSS, les Occidentaux ont une certaine « dette morale » à leur égard, dette qu'ils ont aujourd'hui l'occasion d'honorer.

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

La Russie a d'ailleurs joué un jeu habile visant à discréditer ces trois pays aux yeux des Occidentaux, puisque la stabilité interne est un critère de sélection essentiel pour un État souhaitant adhérer à l'Alliance atlantique<sup>4</sup>. En liant volontairement entre elles les querelles relatives aux frontières, au retrait des troupes russes et au statut des russo-phones, les dirigeants de Moscou sont parvenus à mettre en lumière ces facteurs d'instabilité, tout en empêchant leur disparition. Ainsi, en 1992, le président Eltsine avait décidé de suspendre par décret le retrait des troupes russes en arguant de l'insuffisance des garanties accordées aux militaires russes, aux retraités de l'Armée rouge et aux familles restées sur place.

Tous les problèmes n'ont d'ailleurs pas été réglés et les relations entre Baltes et Russes connaissent de temps à autre certaines poussées de fièvre. Ce fut le cas de la crise entre Moscou et Riga qui a éclaté au printemps 1998 : répondant à la dispersion d'une manifestation de russophones dans la capitale lettone, Moscou a décidé de prendre des sanctions commerciales à l'égard de son ancienne république. Des relations normales ont été rétablies peu de temps après et cette crise n'a pas eu de conséquence significative sur l'état général des relations

---

4. « Les risques auxquels est exposée la sécurité des alliés tiennent probablement moins à l'éventualité d'une agression calculée contre le territoire des alliés qu'aux conséquences négatives d'instabilités qui pourraient découler des graves difficultés économiques, sociales et politiques, y compris les rivalités ethniques et les litiges territoriaux, que connaissent de nombreux pays d'Europe centrale et orientale », Concept stratégique de l'Alliance, texte issu de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Rome les 7 et 8 novembre 1991.

entre la Russie et les États baltes. Elle a néanmoins mis en évidence l'importance de la dépendance économique, et plus particulièrement énergétique, de la Lettonie à l'égard de son grand voisin. Premier fournisseur en pétrole et en gaz de ces trois républiques, la Russie dispose là d'un moyen de pression incontestable.

La question des frontières n'est pas non plus tout à fait réglée. Si la Lituanie est parvenue à un accord en 1997, il n'en est pas de même en ce qui concerne la Lettonie et l'Estonie. À ceci s'ajoute le problème des mafias florissantes dans les trois républiques, que Moscou dénonce régulièrement comme la source de tous ses maux.

Il est d'ailleurs probable que la Russie maintiendra volontairement ouverte cette question des frontières, afin de poursuivre sa stratégie visant à discréditer les Baltes aux yeux des Occidentaux. L'absence de tout contentieux frontalier est en effet une condition indispensable pour espérer rejoindre les organisations occidentales, a fortiori l'Alliance atlantique<sup>5</sup>.

### **Une amélioration sensible des relations entre la Russie et les États baltes**

Malgré la persistance de certaines tensions, il n'en demeure pas moins que les relations entre les États baltes et la Russie se sont, de manière générale, sensiblement améliorées. Le retrait des troupes russes s'est effectué rapidement : les derniers soldats ont quitté la Lituanie en août 1993, la Lettonie et l'Estonie un an plus tard. La station radar de détection antimissiles de Skundra en Lettonie, dont la Russie avait exigé de garder le contrôle, a continué à fonctionner jusqu'à la fin de l'été 1998 et a été définitivement démantelée le 21 octobre 1999. De la même manière, les problèmes relatifs à la base de sous-marins nucléaires de Paldiski en Estonie et ceux relatifs au transit militaire via la Lituanie jusqu'à Kaliningrad ont été résolus.

Les États-Unis, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Conseil de l'Europe ont joué un rôle majeur dans le règlement de ces différentes questions. Ils

---

5. Voir « NATO Enlargement and the Baltic States », *Survival*, vol. 38, n° 2, été 1996, Ronald D. Asmus et Robert C. Nurick.

ont appliqué au cas des trois États baltes, et à leurs relations avec la Russie, une politique de diplomatie préventive qui a incontestablement porté ses fruits. L'envoi de missions de l'OSCE pour examiner la situation des minorités et proposer des mesures afin d'améliorer leur statut s'est révélé particulièrement utile. Les trois États ont peu à peu assoupli leurs législations et ont amélioré le statut des russo-phones tout en leur permettant un accès plus facile à la nationalité estonienne, lituanienne ou lettone.

Le paradoxe est que cette amélioration des relations entre les trois républiques et la Russie sert d'argument à la fois aux partisans de l'élargissement de l'OTAN et à ses détracteurs.

Les premiers estiment que, puisque les relations entre Baltes et Russes se sont améliorées, il est désormais possible d'élargir l'Alliance aux trois républiques, sans risquer de provoquer la colère de Moscou. Les Russes réagiraient en quelque sorte avec les Baltes comme ils l'ont fait jadis avec les trois nouveaux membres de l'Alliance : ils vocifèrent, dénoncent et menacent, mais finissent par accepter l'inévitable.

Pour les seconds, les opposants à l'élargissement, l'amélioration des relations entre Baltes et Russes témoigne de la diminution de la menace pesant sur les trois républiques qui, dès lors, ne justifie plus que l'on étende à ces pays la garantie de sécurité de l'Alliance. Ce dernier argument est bien faible, car les Baltes pourraient arguer à raison que la Pologne, la République tchèque et la Hongrie ont été admises alors que, et même parce que, la Russie n'est plus une menace pour leur sécurité.

En réalité, l'amélioration des relations entre les trois républiques et Moscou n'est peut-être qu'un baromètre reflétant l'état des relations entre la Russie et l'OTAN. Le « beau temps » tient certainement au fait que Moscou a acquis la conviction que les membres de l'OTAN ne sont pas disposés, à moyen terme, à ouvrir les portes de l'Alliance aux Baltes. Si cette variable venait à changer, il est fort probable que Moscou afficherait son mécontentement et que les relations avec les trois républiques se dégraderaient en conséquence.

Les motifs d'inquiétude qui animaient les dirigeants baltes au début de la décennie ont donc perdu un peu de leur pertinence. Il existe encore

bel et bien, en Russie, des personnes qui remettent ouvertement en cause l'indépendance des États baltes, en particulier dans les milieux militaires et à la Douma, mais il s'agit le plus souvent de déclarations visant un objectif de politique intérieure<sup>6</sup>. Quoi qu'il en soit, les risques auxquels se réfèrent les États baltes relèvent surtout de la déstabilisation interne et non d'une hypothétique invasion par la Russie.

### **L'inadaptation de la garantie de l'article 5**

Dans de telles conditions, on est en droit de s'interroger sur la pertinence des arguments avancés par les dirigeants des trois républiques. Les trois États considèrent en effet l'Alliance atlantique comme l'organisation la mieux adaptée car elle leur offre simultanément une garantie de sécurité – au titre de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord – et une certaine assurance de stabilité, par le biais de leur insertion dans le monde occidental.

L'assurance de stabilité ne fait guère de doute. Quitte à énoncer une évidence, il est incontestable qu'être membre de l'OTAN est un signe d'appartenance au monde occidental et que, partant, ses membres bénéficient des « externalités positives » qui en émanent, en termes de stabilité politique et d'insertion dans les échanges économiques et culturels.

En revanche, il n'est pas du tout évident que la garantie de sécurité offerte par l'OTAN au titre de l'article 5 soit adaptée à la situation géostratégique des États baltes.

La garantie de sécurité ne servirait pas à grand-chose si la Russie tentait de déstabiliser les trois républiques en s'appuyant sur les minorités russophones ou sur leur dépendance économique. Quelle serait l'utilité d'un envoi massif de troupes et de matériels en cas de revendications indépendantistes attisées par Moscou ou de blocus énergétique pesant sur les économies baltes ? Outre le fait qu'il serait extrêmement difficile de mettre les membres de l'OTAN d'accord sur le bien-fondé d'une telle intervention, la faiblesse démographique et la

---

6. Voir Dmitri Trenin, *Baltic Chance : the Baltic States, Russia and the West in the Emerging Greater Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1997.

composition ethnique déjà fort hétéroclite de ces populations ne pourraient que faire douter de la faisabilité d'une telle opération<sup>7</sup>.

Quant à une hypothétique invasion des trois républiques par les troupes russes, outre le fait qu'elle semble extrêmement improbable, il est bien difficile d'imaginer quel « allié » occidental serait prêt à mourir pour Tallinn, Riga ou Vilnius. Défendre les États baltes contre Moscou nécessiterait de faire appel à la dissuasion nucléaire, stratégie qui risquerait fort bien de perdre toute sa crédibilité, tant l'écart entre la fin et les moyens serait considérable.

### **Les relations OTAN-Russie**

Certains argueront que la simple adhésion des Baltes à l'OTAN aurait un effet dissuasif sur la Russie. Autrement dit, la garantie de sécurité de l'article 5 jouerait indépendamment de sa mise en œuvre. Ce raisonnement est, en soi, irréfutable, mais n'en saute pas moins une étape. En effet, la raison essentielle pour laquelle cette garantie de sécurité ne semble pas adaptée à la situation des États baltes est que la simple perspective d'une mise en œuvre de l'article 5 aurait des conséquences particulièrement négatives sur les relations OTAN-Russie. Bien que le concept stratégique adopté par l'OTAN en 1991, actualisé lors du sommet de Washington de 1999, mette l'accent sur la lutte contre les facteurs d'instabilité et sur les moyens pacifiques de règlement des différends, il reste que toute nouvelle adhésion suppose, inévitablement, une insertion dans la structure militaire de l'Alliance, en vue de rendre la garantie de sécurité effective. Or, admettre dans cette alliance militaire des États qui désignent, même à demi-mot, la Russie comme leur principal ennemi, implique nécessairement que l'OTAN reprenne à son compte ce point de vue stratégique. Élargir l'OTAN aux États baltes, en dépit des multiples déclarations d'hostilité de Moscou, risquerait de dégrader des relations déjà mises à mal par la crise du Kosovo.

---

7. Seule la Lituanie a une population relativement homogène, la population russe ne constituant que 8 % de sa population totale. En revanche, les russophones représentent 30 % de la population estonienne et 35 % de la population lettone. Lors du recensement de 1993, Tallinn comptait près de 50 % de russophones, la proportion atteignant plus de 90 % dans certaines villes frontalières. Ceci explique en partie le fait que la Lituanie entretienne de meilleures relations avec la Russie que ne le font les deux autres républiques.



En signant, le 27 mai 1997, l'« Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre la Fédération de Russie et l'OTAN », la Russie et les Occidentaux avaient incontestablement réalisé un grand pas en avant dans le sens d'une redéfinition de la sécurité européenne. Sans pour autant conférer un droit de veto à la Russie, les Occidentaux avaient choisi de lui accorder un droit de parole au sein du Conseil conjoint permanent. Retenir aujourd'hui la candidature des États baltes serait un retour en arrière et présenterait un risque majeur de rupture durable des relations entre Moscou et les capitales occidentales.

Le problème essentiel lié à un élargissement de l'OTAN aux États baltes est donc que les facteurs de stabilité dont pourraient bénéficier les trois États en devenant membres de l'Alliance atlantique sont indissociables de la garantie de sécurité, dont l'extension à d'anciennes républiques soviétiques pourrait détériorer de manière significative les relations OTAN-Russie. Baltes et Occidentaux ont en réalité des perceptions différentes de ce que l'OTAN devrait être dans les années à venir : les premiers insistent sur l'alliance militaire, alors que les seconds souhaitent développer l'organisation politique.

Pour admettre des États instables, sous influence russe et pour lesquels la garantie de sécurité est inadaptée, sinon inapplicable, les Occidentaux courraient le risque de voir les fondements de la future sécurité européenne mis à mal. Il n'est pas du tout certain que le jeu en vaille la chandelle.

### **Des solutions alternatives**

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

Il existe en réalité d'autres institutions européennes capables de garantir leur sécurité et leur stabilité sans provoquer l'hostilité de Moscou. Considérant les solutions provisoires offertes par l'OTAN, telles que le Partenariat pour la paix et son prolongement, le « PPP renforcé », comme insuffisantes, et prenant conscience du fait que l'Alliance ne

leur ouvrira pas ses portes à court et même à moyen terme, les Baltes s'orientent vers d'autres possibilités. Après avoir longtemps privilégié la stratégie du « tout OTAN », il semble que leurs dirigeants soient aujourd'hui davantage partagés et qu'ils s'intéressent de plus en plus aux autres options<sup>8</sup>.

L'OSCE a déjà joué et pourrait continuer à jouer un rôle essentiel dans la stabilisation de la région baltique. Cette organisation a eu le mérite d'être à la fois la première à reconnaître l'indépendance des États baltes et la seule organisation paneuropéenne à placer les États-Unis et la Russie sur un pied d'égalité. Il est d'ailleurs significatif que Baltes comme Russes aient fait appel à l'OSCE pour régler certains de leurs différends, au sujet du retrait des troupes russes et du statut des minorités notamment.

Cependant, la force de l'OSCE – c'est-à-dire son caractère paneuropéen – constitue également son principal handicap. Les Baltes ne peuvent se satisfaire de l'OSCE dans la mesure où elle ne leur permet pas de se distinguer de la Russie. Les trois républiques, qui, dans une certaine mesure, raisonnent encore en termes de blocs Est-Ouest, aspirent à être admises dans le camp occidental.

Le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB), créé en 1992 à l'initiative du Danemark et de l'Allemagne, joue également un rôle important dans la stabilisation de la région. Le CEMB, constitué de 12 membres dont les trois Baltes, la Pologne, la Russie et la Commission européenne, a pour fonction de développer les relations entre États de la mer Baltique dans plusieurs domaines et de consolider ainsi ce que l'on désigne parfois sous le terme de « *soft security* » : renforcement des institutions démocratiques, coopération scientifique et technique, lutte contre les trafics et le crime organisé, protection de l'environnement et gestion des ressources énergétiques. Le CEMB, auquel participent sur un pied d'égalité la Russie et les États baltes, est une solution particulièrement intéressante, car elle tisse des liens entre Russes et Occidentaux, en conférant aux États baltes un rôle de pivot.

---

8. Ce fut le cas du ministre de la Culture estonien, Jaak Allik, qui prit vivement position contre la politique de sécurité de son pays, arguant que l'OTAN n'était pas la panacée et que la priorité devait être donnée à la sécurité intérieure. De ce point de vue, les perspectives d'adhésion à l'UE devaient concentrer tous les efforts.

Mais l'option la plus à même de répondre aux inquiétudes des États baltes reste l'Union européenne.

Après avoir signé des accords de libre-échange avec les États baltes ainsi que, en 1995, des Accords européens, étape supplémentaire vers l'adhésion, les chefs d'État et de gouvernement ont lancé, lors du Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997, un processus d'élargissement avec 10 pays d'Europe centrale et Chypre. Des négociations ont débuté en 1998 avec Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et la République tchèque. Les membres de l'UE ont tenu à préciser en particulier à la Lettonie et à la Lituanie qu'elles pourraient éventuellement rattraper les autres si elles accomplissaient des progrès satisfaisants en terme de réformes politiques et économiques. Aujourd'hui, l'adhésion de l'Estonie est envisagée à court terme, tandis que celles des deux autres républiques semblent repoussées à plus long terme.

Le choix de ne retenir qu'un seul des trois États baltes à court terme, tout en évitant que les deux autres ne se sentent exclus du processus d'élargissement, s'est révélé judicieux. La décision a été bien interprétée en Lituanie et en Lettonie, ces deux républiques considérant qu'elles bénéficieraient certainement des retombées politiques et économiques de l'adhésion de l'Estonie.

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

Il ne s'agit pas ici de prôner une entrée immédiate des trois États baltes dans l'Union européenne. Si les performances économiques et la stabilité politique de l'Estonie semblent garantir son adhésion prochaine, ce n'est pas le cas – pour le moment – de la Lettonie et de la Lituanie qui

souffrent de difficultés économiques importantes. Mais, en attendant que ces deux États soient en mesure de remplir les conditions exigées, il serait hautement souhaitable que l'Union européenne continue à tisser des liens étroits avec eux, afin qu'ils soient perçus – en particulier à Moscou – comme des membres en puissance de l'UE.

C'est bien l'objectif de la proposition faite par la Finlande à l'Union européenne – et acceptée par cette dernière –, visant à développer la « dimension nordique » de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>9</sup>. L'idée de la Finlande est que les pays de cette zone, en particulier les États baltes, pourraient adopter – avec le soutien de l'UE – une stratégie constructive à l'égard de la Russie, cherchant avant tout à ne pas provoquer Moscou<sup>10</sup>. Il s'agirait en quelque sorte d'une « finlandisation » au bon sens du terme, qui aurait pour effet de rassurer la Russie sur les intentions des membres de l'Union européenne. La « zone grise » que les États baltes veulent à tout prix quitter deviendrait une « zone de transition » entre le noyau dur des membres de l'UE ayant adopté une monnaie unique et enclins à bâtir une défense commune, et la Russie.

Il reste que la perspective d'une admission des États baltes dans l'UE à plus ou moins long terme n'est pas sans poser quelques difficultés d'ordre institutionnel. Lors du Conseil européen de Cologne de juin 1999, les chefs d'État et de gouvernement ont proposé de « *définir les modalités de l'inclusion de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg*<sup>11</sup> »<sup>12</sup>. S'il ne s'agit pour le moment que d'inclure dans l'UE les fonctions de gestion de crise et non de défense collective, il est indéniable que le Conseil européen de Cologne a enclenché un processus qui pourrait bien, à terme, aboutir à une inclusion totale de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) dans l'Union européenne.

---

9. L'idée d'une « dimension nordique » de la PESC fut avancée par le premier ministre Paavo Lipponen en septembre 1997.

10. Voir Mathias Jopp et Sven Arnsward, *The European Union and the Baltic States : Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region*, The Finnish Institute of International Affairs/Institut für Europäische Politik, Helsinki/Bonn, 1998.

11. « *Missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat dans la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* ».

12. Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, Cologne, 4 juin 1999.

Or, l'une des objections avancées par les opposants à un élargissement de l'Union européenne aux États baltes est que, si l'UEO devait, à terme, être incluse dans l'UE, la critique soulevée au sujet de la garantie de sécurité de l'OTAN vaudrait également pour la garantie de sécurité de l'UEO/UE. Autrement dit, l'UEO – devenue alliance militaire des membres de l'Union européenne – devrait accueillir en son sein des États qui désignent la Russie comme leur ennemi. Les conséquences sur les relations entre la Russie et les Occidentaux seraient tout aussi négatives que dans le cas d'un élargissement de l'OTAN.

En réalité, cette objection ne tient pas, et ce, pour plusieurs raisons. La première est que – comme cela a été indiqué précédemment – la Russie n'éprouve pas à l'égard de l'Union européenne une hostilité semblable à celle qu'elle affiche à l'égard d'un élargissement de l'OTAN. Quitte à choisir entre une UE dotée d'une défense collective et l'OTAN, il est fort à parier que la Russie choisirait la première option, pour la simple raison que les États-Unis en sont absents.

La seconde raison est qu'une inclusion de l'UEO dans l'UE ne signifie pas qu'il soit exclu d'établir des statuts différents. Il serait ainsi tout à fait concevable qu'il existe, au sein de l'Union européenne, des membres qui ne participeraient pas à la structure militaire. Les États baltes pourraient, le cas échéant, s'ils le choisissaient, appartenir à cette catégorie. Membres de l'UE, tout en conservant leur statut d'associés-partenaires au sein de l'UEO (ils le sont depuis 1994), ils bénéficieraient de tous les avantages en termes de stabilité et d'ancrage à l'Ouest, sans pour autant risquer de heurter la sensibilité de Moscou.

### **Les vertus de l'ambiguïté stratégique**

Enfin, il faut observer que cette position intermédiaire ne serait pas sans précédent. Une certaine similitude de situation géopolitique existe en effet entre les États baltes et la Finlande. À l'image des trois républiques baltes, la Finlande a une frontière commune avec la Russie et n'est pas membre de l'OTAN. Or, elle bénéficie – du fait de son appartenance à l'Union européenne – d'une garantie de sécurité sous-jacente, de ce que les Anglo-Saxons appellent une « *backdoor guarantee* » de la part de l'OTAN. Bien que n'étant pas membre de l'Alliance atlantique, il serait cependant politiquement inconcevable

que les membres de l'OTAN ne réagissent pas à une agression portée contre l'un des pays de l'Union européenne. Sans être membre de l'OTAN, la Finlande bénéficie d'une garantie de sécurité indirecte, dont on pourrait d'autant plus facilement concevoir l'extension aux États baltes qu'elle résulterait d'une adhésion à l'UE que la Russie ne réproouve pas.

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

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