

Gulliver en Europe. La démarche identitaire des pays baltes et le paradoxe de la puissance européenne

Als die baltischen Staaten (Estland, Lettland und Litauen) zu Beginn der 1990er Jahre ihre Unabhängigkeit und Souveränität wiedererlangt hatten, bemühten sie sich um die Aufnahme in westliche Sicherheitsstrukturen, allen voran in die Europäische Union und in die Nato. Um ihre Benachteiligung aufgrund ihrer Größe und ihrer sehr sensiblen geopolitischen Lage (in der Nähe zu Russland, das ihrer Strategie der Westintegration feindlich gesinnt ist) auszugleichen, ‚sekuritisierten‘ sie ihre Identität, indem sie ihre Gegnerschaft zu Russland und ihre Nähe zur westlichen Welt betonten. So unterstützen sie intensiv die Westintegration der Kaukasusländer, insbesondere der Ukraine und Georgiens. Ihre neu erworbene EU-Mitgliedschaft nutzen sie eifrig dazu, auf eine Unterstützung dieser Länder zu dringen, was jedoch in Brüssel nur teilweise Gehör findet. Dies verstärkt bei den drei baltischen Staaten das Gefühl, dass die Union vor allem die Interessen der ‚großen‘ europäischen Staaten vertritt.

Dans son roman satirique *Les Voyages de Gulliver* (1721), Jonathan Swift, en dépeignant la vie des habitants de l'île de Lilliput et de Blefuscu, relate les guerres incessantes que ceux-ci, en dépit de leur taille de six pouces de haut, se livrent pour un *casus belli* d'ailleurs manifestement bien futile : un roi a voulu imposer le côté par lequel devaient être cassés les œufs à la coque. Robert Keohane fut le premier à parler de 'syndrome de Lilliput'¹, pour analyser ce que nombre de personnes, dans la galaxie des internationalistes, ont pu définir comme étant l'incapacité pour certains Etats d'obtenir la sécurité à laquelle ils aspirent sans l'assistance d'autres Etats ou d'institutions.²

- 1 Keohane, Robert O. : Lilliputians' Dilemmas : Small States in International Politics, ds. : *International Organization* 23/2 (1969), p. 291–310.
- 2 Rothstein, Robert : *Alliances and Small Powers*, New York : Columbia UP, 1968, p. 12–16 ; Amstrup, Niels : The Perennial Problem of Small States : A Survey of Research Efforts, ds. : *Cooperation and Conflict* 11/3 (1976), p. 163–182 ; Baehr, Peter R. : Small States : A Tool for Analysis ?, ds. : *World Politics* 27/3 (1975), p. 456–466 ; Baillie, Sasha : A Theory of Small State Influence in the European Union, ds. : *Journal of International Relations and Development* 1/3–4 (1998), p. 195–219 ; Bauwens, Werner/Clesse, Armand/Knudsen, Olav (dir.) : *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, London, Washington : Brassey's, 1996 (Brassey's Atlantic Commentaries 8) ; Knudsen, Olav F. : Small States, Latent and Extant : Towards a General Perspective, ds. : *Journal of International Relations and*

Dans le champ des relations internationales, si la littérature consacrée aux 'petits' pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) a longtemps fait l'objet d'une certaine effervescence intellectuelle,³ elle a rarement mis l'accent sur l'impact de leur identité, comme moyen pour combler leur handicap lié à leur petitesse, dans la perception qu'ils ont de la 'puissance européenne'. L'objet de cet article est donc de s'interroger sur l'attribution qu'ont les pays baltes de la construction d'une Europe politique. En ce sens, affirmer 'démarche identitaire des petits pays baltes' et 'puissance européenne' est-ce tautologique (redondance de deux informations) ou oxymorique (alliance de deux expressions ayant des sens opposés et aboutissant à une image contradictoire) ?

Les conséquences politiques de la guerre en Géorgie en août 2008 illustrent précisément la pertinence de cette interrogation. Lorsque le 12 août 2008, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays baltes, en compagnie du président polonais, se rendirent ensemble à Tbilissi afin de soutenir officiellement le président Mikhaïl Saakachvili quelques jours après l'affrontement russo-géorgien pour le contrôle de l'Ossétie du Sud, ils se montrèrent partisans d'une ligne dure contre Moscou. Les trois pays baltes voyaient dans le conflit une occasion rêvée de voir ce que ces pays estiment être le vrai visage autant d'une Russie dangereusement prédatrice contre ses petits voisins, que d'une Union européenne (UE) excessivement ingénue ; le président estonien Toomas Hendrik Ilves remarqua ainsi :

Le problème est que nous vivons dans notre Europe postmoderne où tout le monde est beau et gentil. Et tout à coup, nous nous retrouvons avec une grande puissance du XIX^e siècle. L'Europe n'est pas prête pour ça. Toute l'idée de construction européenne de Monnet et Schumann [sic] est que nous devons nous rencontrer, discuter : c'est post-moderne. Mais là, avec la Russie, c'est pré-moderne.⁴

Cette attribution d'une Europe dépouillée de moyens de puissance 'brute' apparaît paradoxale et ceci pour au moins deux raisons. Primo, les pays baltes, d'un côté, ont toujours milité pour que l'Europe constitue un pôle de puissance 'douce' mais, d'un autre, ils ne cessent de charger cette dernière pour son incapacité à constituer un modèle de puissance suffisamment efficace pour contrebalancer la Russie. Effectivement, s'ils ont longtemps manifesté leur désapprobation face à une Europe cherchant à s'affirmer comme un

Development 5/2 (2002), p. 182–198 ; Lindell, Ulf/Persson, Stefan : *The Paradox of Weak State Power : A Research and Literature Overview*, ds. : *Cooperation and Conflict* 21/2 (1986), p. 79–97 ; Mathisen, Trygve : *The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers*, Oslo : Universitetsforlaget, 1971 ; Thorhallsson, Baldur : *The Role of Small States in the European Union*, Aldershot, Burlington : Ashgate, 2000.

3 Pour une bibliographie exhaustive sur le sujet, on pourra ainsi se rapporter à notre ouvrage *Les Pays baltes en quête de sécurité*, Paris : Economica, 2009.

4 Cité par Truc, Olivier : Pour le président estonien, « il faut repenser l'idée même de sécurité européenne », ds. : *Le Monde*, 29 août 2008.

acteur politique de premier plan (à peine ont-ils pris conscience que les ambitions de l'UE puissent l'emporter sur leurs intérêts), d'un autre côté, ils vilipendent une Europe incapable de s'affirmer. Secundo, s'ils garantissent leur loyauté dans la politique étrangère européenne, ils peinent, en même temps, à admettre que c'est bien l'UE (et non l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)) qui a obtenu un cessez-le-feu de la Russie et de la Géorgie. En plus, ils ne manquent pas de souligner que la médiation européenne a été menée par un pays en charge de la présidence de l'UE – la France –, considérée comme une 'grande' puissance européenne dont les intérêts de sécurité peuvent ne pas forcément correspondre à ceux d'autres pays européens comme les leurs.

On a sans doute trop tendance en effet à négliger la spécificité du cas balte : parmi les nouveaux entrants dans l'UE, ce sont les seuls qui ont été précédemment, et contre leur gré, des républiques constitutives de l'Union soviétique. Au terme d'une transition rapide, le volontarisme de ces trois pays, qui avaient fait de la double adhésion (UE/OTAN) la priorité de leur politique étrangère, a été récompensé par une acceptation *de jure* par l'Europe et l'Alliance atlantique de les accueillir en leur sein. Mais si leur parcours vers l'UE peut être assimilé à une réussite, il n'en a pas moins été semé d'embûches et de déconvenues, notamment lorsque Bruxelles a été amenée à négocier avec Moscou en faisant la part excessivement belle, selon eux, aux exigences russes. Mais ce désenchantement ne proviendrait-il pas d'un malentendu qui était celui de la croyance en un modèle occidental uni et homogène dans lequel les Etats partageraient des intérêts semblables ? Cette perception a, en tout cas, indéniablement engendré une confusion dans l'idée qu'ils avaient de la solidarité, placée sous le signe de l'intégration, de la construction européenne et de l'Alliance atlantique, qui, selon eux, était trop imbriquée pour qu'il y ait des différences structurelles entre les deux démarches. Si le processus d'adhésion a pu se révéler décevant, comment se positionnent aujourd'hui les Etats baltes vis-à-vis d'une UE qui cherche ses marques face à une Russie toujours aussi instable ? Comment ces 'petits pays' envisagent-ils leur participation à un projet politique européen, notamment lorsqu'il s'agit de construire un partenariat avec la Russie ?

Représentations identitaires et politique européenne

Les identités, d'après les tenants du constructivisme en relations internationales, sont variables à travers l'espace et le temps et dépendantes du contexte social⁵ et ceci, contrairement aux partisans du réalisme qui considèrent, eux,

5 Jepperson, Ronald/Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter J. : Norms, Identity, and Culture in National Security, ds. : Katzenstein, Peter J. (dir.) : *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York : Columbia UP, 1996, p. 33–75.

qu'il y a immuabilité des identités car c'est l'intérêt national qui détermine continuellement la politique étrangère d'un Etat. Le constructivisme souligne donc le rôle essentiel des acteurs, notamment leurs perceptions, leurs politiques d'identités et leur socialisation à travers les interactions, et s'attache surtout au processus de formation de l'image. Les politiques de sécurité sont intimement liées à la question identitaire, des changements d'identité affectant directement les intérêts et la poursuite de ces mêmes politiques de sécurité. L'articulation entre identité et sécurité fut surtout mise en évidence par les représentants de l'Ecole de Copenhague⁶ qui ont cherché à combiner sa 'sectorialisation'⁷, la sécurité étant désormais composée de dimensions autres que militaires, notamment celle qui a trait à l'identité. Barry Buzan et Ole Wæver sont à l'origine du néologisme *sécuritisation* pour désigner la logique de démarche intersubjective au terme de laquelle on modifie un sujet donné *a priori* sans enjeu ou d'un enjeu limité en matière de sécurité.⁸

Dans le cas des Etats baltes, leur identité, désormais *sécuritisée*, est fondamentalement liée à leur sécurité. Effectivement, la vision qu'ils ont des relations internationales est étroitement associée à l'identité que les élites politiques ont construite tous azimuts par un jeu d'opposition à la Russie et d'affinité à l'Occident, cette identité devenant, de plus en plus, imbriquée à leur sécurité. Leurs choix stratégiques, dans ces conditions, doivent être replacés dans le discours qu'ils ont sur la menace, sur la vision de l'histoire et sur le débat émotionnel qui s'en suit.

Parce que la priorité européenne dans la politique étrangère des trois Etats se base quasi exclusivement sur des références identitaires projetant une image homogène et pacifique de l'Ouest et une représentation péjorative et belliqueuse de la Russie, ils restent persuadés que « leur identité occidentale indubitable est couplée avec leur perception que l'Europe se termine aux frontières orientales des pays baltes »⁹. Alors que 'nous', nous appartenons à l'Occident car 'nous' partageons sa communauté de valeurs et que 'nous' en avons toujours fait partie, la période soviétique de notre histoire n'étant

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

7 Buzan, Barry : *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harlow [etc.] : Pearson, Longman, 21991, p. 16–17.

8 Barry Buzan et Ole Wæver définissent la *s securitization* comme étant « le processus discursif à travers lequel une entente intersubjective est construite à l'intérieur d'une communauté politique afin de traiter quelque chose comme une menace existentielle à un objet estimé de référence et permettre ainsi d'appeler à des mesures urgentes et exceptionnelles pour traiter cette menace ». Buzan, Barry/Wæver, Ole : *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, New York : Cambridge UP, 2003 (Cambridge Studies in International Relations 91), p. 491.

9 Trenin, Dmitri : *Baltic Chance : The Baltic States, Russia, and the West in the Emerging Greater Europe*, Moscow : Carnegie Endowment for International Peace, 1997, p. 17.

qu'une parenthèse, une sorte d'anomalie accidentelle de notre histoire, résultat d'une manipulation artificielle des tracés géographiques des nations européennes, 'eux' y sont étrangers ; Klas-Göran Karlsson remarque ainsi :

However, in Baltic discourse being 'Western' or 'European' is not primarily a matter of geographical qualifications, but a superior cultural, political and moral objective to be perceived and interpreted from macro-historical perspectives of cultural continuities, absolute chronologies and black-and-white collocations of the past.¹⁰

La pratique discursive des élites politiques baltes a toujours été caractérisée par le souci de rappeler l'occidentalisation de leur société, représentée par la rhétoricité du 'retour à l'Europe'. Ainsi, l'ancien président lituanien Algirdas Brazauskas assura que l'avenir de son pays était construit sur « le modèle historiquement avéré de la démocratie, de l'économie et de la culture occidentales »¹¹ ; « le chemin de mon pays vers l'UE n'est pas simplement une réaction à l'unification de l'Europe. C'est aussi une continuation logique de la nation européenne dont le processus étatique remonte au XIII^e siècle »¹².

The pro-European camp in Lithuania argues for EU membership in general historical, geopolitical and symbolic-emotional terms and perceives European integration as the affirmation of a well-established European identity of Lithuania.¹³

Une analyse qui valait aussi pour les deux autres Etats baltes. En février 1993, à l'occasion de la fête de l'indépendance, Lennart Meri affirma que l'Estonie avait atteint son objectif ultime et légitime de la seule frontière pertinente en Europe : « Notre frontière est la frontière des valeurs européennes »¹⁴. Non seulement les Estoniens revendiquent leurs racines historiques et prédisent leur avenir à l'Ouest mais, en plus, ils soulignent qu'ils n'appartiennent en rien au monde slave et encore moins orthodoxe : « Estonia's geographical and geopolitical location on the borderline of western and orthodox civilisations is constructed as the primary reason why Estonia should rapidly integrate

10 Karlsson, Klas-Göran : Europe's Eastern Outpost? The Meanings of 'Europe' in Baltic Discourses, ds. : Malmborg Mikael af/Stråth, Bo (dir.) : *The Meaning of Europe*, Oxford, New York : Berg, 2002, p. 169–190, ici p. 170.

11 Cité par Vardys, V. Stanley/Sedaitis, Judith B. : *Lithuania : The Rebel Nation*, Boulder (Colo.) [etc.] : Westview Press, 1997, p. 220.

12 Cité par Gylys, Povilas/Tarand, I./Birkavs, V. : Integration Policies of the Three Baltic States : the Lithuanian Perspective, ds. : Grobel, Olaf/Lejiņš, Atis (dir.) : *The Baltic Dimension of European Integration. A Conference at Riga, 24–25 August 1996*, Riga : Latvian Institute of International Affairs, Institute for East West Studies, Royal Danish Embassy, 1996, p. 14–39, ici p. 15.

13 Pavlovaite, Inga : Being European by Joining Europe : Accession and Identity Politics in Lithuania, ds. : *Cambridge Review of International Affairs* 16/2 (2003), p. 239–255, ici p. 243.

14 Meri, Lennart : *Estonia : Heading West and Relating with the East*, Carnegie Endowment for International Peace, 15 mars 1999, voir aussi le résumé sur <http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&cid=120&> (10/10/2009).

into western supranational institutions », note ainsi Merje Feldman.¹⁵ Tant culturellement que sociologiquement, les peuples baltes font partie intégrante de la civilisation occidentale. Ils ne veulent pas jouer un rôle de cordon sanitaire moderne entre l'Est et l'Ouest et ont toujours voulu abréger dès que possible leur période de purgatoire par leur accès aux structures occidentales. Dans un entretien accordé au journal *Postimees*, Lennart Meri déclara que, comme « une équation mathématique [...] d'un côté l'Europe de l'autre la Russie [...], nous sommes à la frontière et donc une seule petite poussée suffit pour nous faire tomber d'un côté ou nous soulever de l'autre »¹⁶. Et même dans la Loi sur les bases de la sécurité nationale, la référence à l'identité européenne (et donc occidentale) est explicitement mentionnée dans le préambule :

The Lithuanian State, established many centuries ago and resting on the Christian cultural foundation unifying Europe, is an integral part of the community of European nations [...].¹⁷

Les pays baltes, par le jeu de cette construction identitaire extrêmement manichéenne, ont pu déchanter lorsque certains de leurs partenaires occidentaux ont été amenés à multilatéraliser leurs relations avec Moscou via l'UE, faisant fi de leurs intérêts, ce qui constitue le socle de la méfiance qu'ils entretiennent envers la dimension politique de la construction européenne. Ainsi, lorsque le président français Jacques Chirac, alors en déplacement en Hongrie au début de l'année 2004, plaida pour une meilleure prise en compte des intérêts russes, notamment en soulignant que la Lituanie devait faire preuve de plus

15 Cité par Feldman, Merje : *Does the EU offer Security ? European Integration in the Estonian Identity Discourse*, Copenhagen : COPRI, 2000 (COPRI Working Papers 34), p. 15, voir aussi [http://www.ciaonet.org/wps/fem01/\(10/10/2009\)](http://www.ciaonet.org/wps/fem01/(10/10/2009)). Il est intéressant ici de constater que la Lituanie, contrairement à la Lettonie et surtout à l'Estonie, n'a jamais parlé de 'monde slave' pour décrire le monde auquel le pays n'appartenait pas. N'oublions pas que la Lituanie (balte) est voisine de la Pologne (slave). Or, cette dernière fut l'un des ardents soutiens de la Lituanie lors de sa quête d'indépendance. En dépit de relations compliquées liées aux droits des minorités et à un contentieux historique sur le statut de Vilnius, les deux pays ont signé un Traité d'amitié et de coopération le 26 avril 1994 qui stipule, entre autres, que la Lituanie et la Pologne regrettent les conflits qui sont survenus entre elles après la Première Guerre mondiale et s'engagent à coopérer en vue de préserver et de renforcer la sécurité en Europe, en accordant une attention particulière à celle de la région balte.

16 « See on nagu matemaatiline võrrand, mis lihtsustades annab kaks tulemit. Üks on Euroopa, teine on Venemaa. [...] Me oleme piiril ja seetõttu on vaja väikest tõuget, et langetada kas ühele poole piiri või tõusta teisele poole piiri. » Paet, Urmas : Lennart Meri : Eesti valik on Euroopa ja Venemaa vahel, ds. : *Postimees*, 6 mars 1999.

17 Republic of Lithuania, *Law on the Basics of National Security* 1997, voir [http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=39790&Condition2= \(14/07/2009\)](http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=39790&Condition2= (14/07/2009)).

de flexibilité dans le dossier de Kaliningrad et que les pays baltes devaient faire davantage d'efforts en faveur du traitement de leurs populations russo-phones, ces derniers s'irritèrent de la démarche du président français, au motif qu'elle prenait en compte de façon léonine les intérêts russes et non les leurs.¹⁸ D'ailleurs, l'un des principaux arguments de ceux qui militaient en Estonie contre l'adhésion de leur pays à l'UE reposait sur la crainte de voir un 'grand' pays européen utiliser le canal communautaire, dans ses relations avec la Russie, au détriment des intérêts estoniens.¹⁹ Le ministre letton des Affaires étrangères, Artis Pabriks, pareillement, déclarait, durant l'été 2004, que les relations russo-baltes allaient dépendre pour une bonne part de l'audience dont Moscou allait bénéficier auprès des instances européennes et souhaitait ainsi s'assurer que les 'graines' des doléances russes ne trouvent pas un terreau fertile en Europe : « Nous devons premièrement et avant tout parler de la Russie avec nos alliés européens et leur faire comprendre que leur image de la Russie n'est ni réaliste, ni pragmatique ». ²⁰

Les pays baltes et la sécurité dans 'leur Est'

Si la démarche identitaire des pays baltes s'est faite en complémentarité avec l'Occident, elle s'est également construite, comme nous l'avons vu, par opposition à la Russie. En fait, l'entreprise de reconstruction des identités nationales en opposition à la Russie a été mise en valeur par les perspectives d'adhésion aux organisations européennes ; il est donc naturel que les trois pays baltes aient été amenés à soutenir politiquement, économiquement et stratégiquement tous les Etats situés en bordure de la Russie et qui ambitionnent, comme les Etats baltes l'ont fait, de rejoindre l'UE et même l'OTAN. Une identité collective implique que les Etats se perçoivent comme membres d'une catégorie harmonieuse, c'est-à-dire qu'ils aient conscience d'appartenir à une même collectivité en raison de l'attribut démocratique qu'ils partagent ensemble. Comme une identité ne désigne pas simplement qui nous sommes, mais aussi qui sont les autres, une identité collective démocratique produit en même temps un effet d'exclusion, en identifiant les Etats non-démocratiques comme différents de 'nous'.²¹ La socialisation des dirigeants politiques baltes, dont la pratique discursive se caractérise par une 'diabolisation' du monde 'autoritaire', a appuyé la conviction spontanée que les

18 Tréan, Claire : Jacques Chirac prend la défense de la Russie contre l'UE, ds. : *Le Monde*, 26 février 2004.

19 Vetik, Raivo : Elite vs. People ? Eurosceptic Public Opinion in Estonia, ds. : *Cambridge Review of International Affairs* 16/2 (2003), p. 257-272, ici p. 260-261.

20 Cité par Bayou, Céline : Etats baltes-Russie. 1^{er} mai 2004-9 mai 2005 : un authentique dialogue de sourds, ds. : *Le Courrier des pays de l'Est* 1048 (mars-avril 2005), p. 15-29, ici p. 17.

21 Jepperson/Wendt/Katzenstein : Norms, Identity, and Culture, p. 59.

démocraties (sous-entendu les membres de l'UE et de l'OTAN), comme les régimes autoritaires (sous-entendu la Russie), sont, pour les premières, des 'amies naturelles', et les deuxièmes, des 'ennemis' tout aussi naturels. Ainsi, l'UE et l'OTAN avaient déclaré que tous les pays candidats avaient non seulement des obligations de résultats en matière économique et militaire, mais se devaient, en plus, d'accepter des normes politiques comme des institutions stables qui garantissent la démocratie, la primauté du droit, le respect des minorités et leur protection, etc. Ces normes 'prouvent' que ceux qui les respectent appartiennent bel et bien à l'Occident. Si la Russie n'a jamais été une démocratie, ne l'est pas encore et ne le sera, sans doute, pas avant de nombreuses années, d'autres pays comme l'Ukraine et la Géorgie ne demandent qu'à l'être. On remarquera que cette rhétoricité d'une Russie *ennemie* et d'une Géorgie *amie* fut exacerbée par le conflit entre les deux pays en août 2008 ; certains, dans les pays baltes, y voyaient carrément une illustration de l'impérialisme russe à l'œuvre contre une volonté d'émancipation nationale, dont la Géorgie était alors la victime comme leur pays de 1940 le fut de sa variante soviétique.

Depuis que les trois Etats baltes sont membres de l'UE et de l'OTAN, forts de leur expérience en la matière, ils se présentent désormais comme les meilleurs pour 'exporter la démocratie' à l'Est, par le truchement des deux organisations. Avocats les plus zélés de l'élargissement de l'OTAN,²² ils n'ont d'ailleurs pas hésité à soutenir que si celle-ci, lors du sommet de Bucarest (avril 2008), n'avait pas commis l'erreur de refuser à la Géorgie l'accès au Plan d'action pour l'adhésion (*Membership Action Plan, MAP*)²³, Moscou n'aurait pas osé l'attaquer.

Ce zèle à soutenir ces pays fut relayé par le lancement par l'UE, en 2004, du programme communautaire « Politique européenne de Voisinage » (PEV) ; par ce programme, l'UE proposait à ses voisins une offre économique et une proposition en matière de sécurité, avec un développement de la coopération transfrontalière, afin de répondre aux défis démocratiques, économiques, énergétiques et migratoires. Pour les trois pays baltes, désormais membres *de jure* de l'UE, la PEV constituait une aubaine pour promouvoir la stabilité et la

22 Ce n'est d'ailleurs certainement pas une coïncidence si c'est précisément à Vilnius que les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN avaient proposé à l'Ukraine des perspectives d'adhésion. Voir l'article : A Vilnius, les chefs de la diplomatie des pays de l'OTAN tendent la main à l'Ukraine, ds. : *Le Monde*, 21 avril 2005. Voir aussi les actes du colloque intitulé *Promoting Democratic Values in the Enlarging Europe : The Changing Role of the Baltic States from Importers to Exporters*, 5–6 mai 2006, Tartu, Tartu University Euro College, http://ec.ut.ee/conf06/files/konverents_inglisk.pdf (10/09/2009).

23 Le *Plan d'action pour l'adhésion* (MAP) est un programme dans le cadre duquel l'OTAN donne des avis, une aide et un soutien pratique spécialement adaptés aux différents besoins des pays désireux d'adhérer à l'Alliance. La participation au MAP ne préjuge *a priori* d'aucune décision de l'Alliance concernant une adhésion future.

sécurité dans des pays appartenant à la sphère de sécurité traditionnelle de la Russie.²⁴ Soucieux de soustraire les pays situés entre la Baltique, la mer Noire et le Caucase à l'influence russe et de les faire évoluer de l'«étranger proche russe» à l'«étranger proche européen» (des Etats démocratiques ne peuvent pas être alliés à la Russie), les trois Etats baltes voient *in fine* dans la PEV un moyen de donner à leurs ambitions de sécurité un habillage communautaire.²⁵

L'icône occidentale entre les modèles européen et transatlantique

Dans le projet politique balte, le mot *Europe* tend à se confondre avec celui d'*Occident*, tant est avérée la certitude d'une harmonie naturelle entre les deux rives de l'Atlantique, la question n'étant aucunement géographique mais éminemment spirituelle. Le processus de construction identitaire des pays baltes a fait de l'engagement européen (UE) et de l'engagement atlantique (OTAN) un tout logique et harmonieux. Ces pays ont attribué des rôles bien définis à leur processus d'intégration à l'Ouest. Ainsi, le désir d'Alliance atlantique et de loyauté envers les Etats-Unis doit répondre à un besoin crucial de sécurité militaire tandis que l'impératif d'intégration européenne doit avoir un effet structurant sur les sociétés estonienne, lettone et lituanienne : un œil tourné vers Washington et l'OTAN, symboles de leur défense, et l'autre vers l'UE, gage de leur intégration européenne. L'OTAN, par le canal de son article 5, doit leur fournir la garantie de «sécurité militaire», tandis que l'UE leur procurerait l'aisance économique à laquelle ils aspirent. Si l'Alliance atlantique, dans laquelle ils placent leur espoir de pérennisation de leur défense, apparaissait comme le vecteur de sécurité le plus crédible et surtout le plus dissuasif pour contenir l'attitude belliqueuse russe, l'adhésion à l'Union était une priorité pour les pays baltes dans la mesure où elle touchait l'ensemble des domaines de la vie politique, économique et sociale, et ce à très long terme, et non pas parce que l'UE se voulait un véritable acteur international avec une vocation stratégique.

Le refus des pays baltes, plus ou moins inconscient, de séparer l'Europe et les Etats-Unis s'enracine autant dans des considérations historiques et culturelles que dans le constat supposé de l'inexistence du projet politique européen. La forte émigration balte aux Etats-Unis a créé des affinités de part et

24 Ce sont évidemment les six pays concernés par la dimension orientale de la PEV (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Moldavie et Ukraine) qui intéressent, en premier lieu, les pays baltes.

25 Voir, par exemple, Galbreath, David J. : *The Baltic States and the European Neighbourhood Policy : Maximising the Voices of Small Nations*, ds. : Tiirmaa-Klaar, Heli/Marques, Tiago (dir.) : *Global and Regional Security Challenges : a Baltic Outlook*, Tallinn : University of Tallinn Press, 2006, p. 102–126.

d'autre de l'Atlantique et de puissants réseaux d'influence dans la vie politique américaine. Il y a aussi l'histoire de la Guerre froide à partir de laquelle ils gardent une mémoire presque uniquement associée aux Etats-Unis ; par contraste, l'abandon par les pays européens des démocraties des pays de l'Est, peu de temps avant la Deuxième Guerre mondiale ('syndrome de Munich'), renforce la méfiance qu'ils ont vis-à-vis des pays d'Europe de l'Ouest, tout en accroissant la confiance qu'ils ont dans les Etats-Unis, considérés comme l'Etat ayant vaincu l'Union soviétique. D'ailleurs, durant la campagne américaine visant à légitimer l'intervention militaire en Iraq, l'argumentaire selon lequel céder à Saddam Hussein rappelait les tergiversations de la Société des Nations (SdN) face à l'Allemagne nazie avait conservé un impact certain dans les pays baltes.²⁶ Cette perception engendrait une confusion qu'ils avaient de la solidarité, placée sous le signe de l'intégration, de la construction européenne et de l'Alliance atlantique, qui, selon eux, était trop imbriquée pour qu'il y ait des différences structurelles entre les deux démarches.

Cette continuité [entre la relation transatlantique et l'intégration européenne, M. Ch.] est le résultat normal de la trajectoire historique des pays d'Europe centrale et orientale : les Etats-Unis et l'Europe sont pour eux deux composantes inséparables d'un 'Occident' auquel les souvenirs récents de la Guerre froide et de la libération du communisme conservent une présence politique active et vivante. On veut continuer à croire à l'existence d'une solidarité occidentale, celle du camp de la liberté contre l'Union soviétique. La terminologie diplomatique centre-européenne, qui invoque à tout propos la coopération 'euro-atlantique', en témoigne.²⁷

En conséquence, la différence structurelle entre les deux Europes, celle associée à la communauté de valeur occidentale, donc aux Etats-Unis et à l'OTAN, et celle affiliée à l'Europe où règne la prospérité économique représentée, pour les Baltes, encore un non-sens. Cette perception de l'Ouest comme un tout homogène fut, néanmoins, mise à mal lors de la crise qui a précédé la Deuxième Guerre du Golfe. La crise irakienne, pour les pays baltes, a mis à jour une confusion manifeste, celle de l'enchâssement naturel de l'UE dans l'OTAN. Autant la dynamique de la construction européenne que celle de la communauté transatlantique paraissaient à leurs yeux, durant la décennie 1990, si imbriquées qu'ils se refusèrent à avouer qu'ils devaient choisir l'OTAN aux dépens de l'UE. C'est probablement en se souvenant des disputes et autres conflits de l'entre-deux-guerres qui avaient torpillé la solidarité occidentale dans le cadre de la SdN et manifestement précipité la guerre et leurs annexions successives par l'URSS, l'Allemagne et de nouveau

26 Nies, Susanne : Between Chirac, Bush and Putin : the Baltic States, From Factors to Actors in the New Europe, ds. : *Baltic Defence Review* 9 (2003), p. 87–101, <http://www.bdcoll.ec/fileadmin/docs/bdreview/bdr-2003-9-06.pdf> (10/10/2009).

27 Andréani, Gilles : Atlantistes aujourd'hui, Européens demain ?, ds. : *Pouvoirs* 106 (2003), p. 57–67, ici p. 60.

l'URSS que les trois Etats baltes continuaient de percevoir la nécessité d'un Ouest homogène et solidaire. Par ailleurs, d'après Glenn H. Snyder, il existe également un dilemme de sécurité dans le cadre même des alliances. Chacun de leurs membres est atteint du syndrome de l'abandon, c'est-à-dire qu'il a constamment la crainte que les autres membres puissent à tout moment renoncer à lui venir en aide. C'est la foi dans ses partenaires qui, dans ces conditions, façonne l'échelle de confiance que l'Etat a dans le degré d'engagement de ces mêmes partenaires.²⁸ Or, les pays baltes sont convaincus que seuls les Etats-Unis ne peuvent renier leur engagement. D'ailleurs, Stanley Sloan remarque à juste titre que, si dans une majorité de capitales européennes, la crédulité vis-à-vis de l'engagement américain par le truchement de l'article 5, en cas d'attaque russe, reste très relative, dans celles des nouveaux membres de l'OTAN, au contraire, la foi dans l'engagement de Washington reste particulièrement importante.²⁹

Cette vision politique, voire philosophique, d'un monde occidental uni et homogène dans lequel l'unilatéralisme américain jouerait pleinement ses effets politiques, reléguant à l'UE un rôle très subsidiaire, est manifestement la conséquence logique – sans, pour autant, être exclusive – de la petitesse des Etats baltes. En relations internationales, si l'abondante littérature théorique sur les petites puissances témoigne de la difficulté de trouver des critères satisfaisants permettant de justifier ce qualificatif, on reconnaît, cependant, que les dénominateurs communs sont, avant tout, leur choix restreint en matière de politique étrangère (alignement sur une grande puissance dans le cadre d'une alliance ou non-alignement à l'extérieur d'une alliance), ainsi que leur dilemme continu entre l'autonomie et l'influence, conséquence logique de la qualité même de petit Etat.

Small states seek to further their security interests by trying to preserve as much autonomy as possible while influencing the actions of the great powers on which their security and survival ultimately depend. They seek to expand their influence over the great powers mainly through international organizations [...].³⁰

Donc, plus ils veulent d'autonomie, moins ils ont des capacités d'influence et inversement. Pour répondre à ce dilemme, les pays baltes devront alors équilibrer ces deux objectifs en fonction de leurs relations avec les grandes puissances (les Etats-Unis et les grandes puissances européennes). Or, les pays baltes étant désormais intégrés dans l'UE et donc dans la Politique euro-

28 Snyder, Glenn H. : The Security Dilemma in Alliance Politics, ds. : *World Politics* 36/4 (1984), p. 461–495, ici p. 466.

29 Sloan, Stanley : U. S. Hegemony and the Transatlantic Alliance, ds. : *Baltic Defence Review* 11 (2004), p. 21–38, ici p. 21.

30 Wivel, Anders : The Security Challenge of Small EU Member States : Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor, ds. : *Journal of Common Market Studies* 43/2 (2005), p. 393–412, ici p. 396.

péenne de Sécurité et de Défense (PESC), ils sont soucieux d'utiliser le canal communautaire dans leur politique étrangère. Dans le cadre du Conseil européen, leur priorité est que l'UE maintienne des relations harmonieuses avec les Etats-Unis et vigilantes avec la Russie, même si leur capacité d'influence – eu égard à leur petitesse – au sein de l'instance communautaire reste modeste, et ceci en dépit du principe 'un Etat une voix'.³¹

Conclusion

Certes, les pays baltes n'en sont pas encore à livrer des guerres, à l'instar des îles de Lilliput et de Blefuscu, qui plus est, pour des *casus belli* aussi futiles. Néanmoins, dans l'anarchie internationale, la petitesse des Etats peut être un élément déterminant – sans pour autant être exclusif – qui explique leur comportement (belliqueux ou pacifique). Dans le cas des Etats baltes, il ne fait aucun doute que leur stratégie de *sécuritisation* de leur identité a indéniablement décuplé leurs moyens de puissance au point d'avoir réussi à contourner leurs handicaps liés à leur petitesse. En même temps, réduits à faire de l'identité occidentale (uniquement) leur moyen pour rejoindre les organisations euro-atlantiques, les pays baltes ont difficilement pris conscience que primo l'Occident n'était pas si homogène et que l'UE et l'OTAN pouvaient ne pas partager des intérêts similaires et secundo, au sein même des deux organisations, les Etats pouvaient cultiver des politiques dissonantes notamment lorsqu'il s'agit de désigner la Russie comme un partenaire ou comme une menace. Ceci explique les raisons pour lesquelles les pays baltes veulent une Europe si paradoxale – suffisamment solide pour s'affirmer face à la Russie, mais modérément active pour ne pas faire concurrence avec une OTAN dont la puissance reste consubstantielle à celle des Etats-Unis. Il est vrai aussi que l'une des variantes fondamentales de l'orientation atlantiste ou européeniste des pays baltes résidera encore pour longtemps dans la nature des relations entre la Russie, l'UE (et ses principaux pays membres) et les Etats-Unis. Il est certain que si quelques-uns des 'grands' pays de l'UE (comme la France et l'Allemagne) allaient jusqu'à former un axe avec Moscou contre Washington, les trois Etats, victimes selon l'expression de Helmut

31 Voir Thorhallson, Baldur : The Size of States in European Union : Theoretical and Conceptual Perspectives, ds. : *Journal of European Integration* 28/1 (2006), p. 7–13.

32 Hubel, Helmut : The Baltic Sea Subregion after Dual Enlargement, ds. : *Cooperation and Conflict* 39/3 (2004), p. 283–298, ici p. 293. Le traité de Rapallo fut signé le 16 avril 1922 par l'Allemagne et l'URSS en marge de la Conférence de Gênes. Ce traité permit aux deux signataires de rompre leur isolement après la Première Guerre mondiale et la révolution bolchevique. L'Allemagne et l'URSS, par ce traité, renonçaient aux réparations de guerre qu'elles se devaient l'une à l'autre et rétablissaient des relations diplomatiques et commerciales. Il mit aussi en place une collaboration militaire (avec notamment des camps d'entraînement allemands secrets en URSS).

Hubel du ‘complexe de Rapallo’³², se rapprocheraient mécaniquement de Washington. Tant que les trois pays estimeront que l’appartenance à l’UE, inséparable de celle à l’OTAN, est éminemment identitaire, ils risquent de se retrouver en porte-à-faux avec la vision beaucoup plus réaliste d’autres pays européens, comme la France, pour qui les relations avec la Russie, entre autres, reposent sur un calcul politique et diplomatique à partir duquel elle plaide pour un engagement ou une retenue de la part de Bruxelles. Le projet politique qu’entend construire l’Union reste, pour l’instant, le résultat d’un compromis intergouvernemental. Il est souvent le résultat équivoque (et parfois contre-nature) d’alliances ponctuelles entre ‘petits’, ‘moyens’ et ‘grands’ pays européens – voire avec d’autres pays, notamment les Etats-Unis et la Russie – suivant les enjeux de chacun. Cette opposition s’est manifestée de façon extrêmement saillante après l’affrontement russo-géorgien en août 2008 : alors que la plupart des pays européens (et même les Etats-Unis) estimaient nécessaire de doser prudemment la réaction de l’UE et de l’OTAN, les pays baltes, tout comme la majorité des anciennes démocraties populaires, appelaient au contraire à un soutien fort à la Géorgie et à une condamnation de la Russie.

Si l’on part du principe que les intérêts de l’UE n’ont pas définitivement vocation à n’être que l’agrégat de ceux des Etats membres, l’enjeu, pour les trois pays baltes, est désormais que Bruxelles puisse affirmer son identité politique internationale, nonobstant les intérêts autant des ‘grands’ Etats européens que ceux des Etats européens qui n’ont pas eu à *sécuritiser* leur identité.

Bibliographie sélective

- Amstrup, Niels : The Perennial Problem of Small States : A Survey of Research Efforts, ds. : *Cooperation and Conflict* 11/3 (1976), p. 163–182.
- Andréani, Gilles : Atlantistes aujourd’hui, Européens demain ?, ds. : *Pouvoirs* 106 (2003), p. 57–67.
- A Vilnius, les chefs de la diplomatie des pays de l’OTAN tendent la main à l’Ukraine, ds. : *Le Monde*, 21 avril 2005.
- Bachr, Peter R. : Small States : A Tool for Analysis ?, ds. : *World Politics* 27/3 (1975), p. 456–466.
- Baillie, Sasha : A Theory of Small State Influence in the European Union, ds. : *Journal of International Relations and Development* 1/3–4 (1998), p. 195–219.
- Bauwens, Werner/Clesse, Armand/Knudsen, Olav (dir.) : *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, London, Washington : Brassey’s, 1996 (Brassey’s Atlantic Commentaries 8).
- Bayou, Céline : Etats baltes–Russie. 1^{er} mai 2004–9 mai 2005 : un authentique dialogue de sourds, ds. : *Le Courrier des pays de l’Est* 1048 (mars–avril 2005), p. 15–29.
- Buzan, Barry : *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harlow [etc.] : Pearson, Longman, ²1991.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole : *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, New York : Cambridge UP, 2003 (Cambridge Studies in International Relations 91).
- Chillaud, Matthieu : *Les Pays baltes en quête de sécurité*, Paris : Economica, 2009.

- Feldman, Merje : *Does the EU offer Security ? European Integration in the Estonian Identity Discourse*, Copenhagen : COPRI, 2000 (COPRI Working Papers 34), voir aussi <http://www.ciaonet.org/wps/fem01/> (10/10/2009).
- Galbreath, David J. : The Baltic States and the European Neighbourhood Policy : Maximising the Voices of Small Nations, ds. : Tiirmaa-Klaar, Heli/Marques, Tiago (dir.) : *Global and Regional Security Challenges : a Baltic Outlook*, Tallinn : University of Tallinn Press, 2006, p. 102–126.
- Gyls, Povilas/Tarand, I./Birkavs, V. : Integration Policies of the Three Baltic States : the Lithuanian Perspective, ds. : Grobel, Olaf/Lejiņš, Atis (dir.) : *The Baltic Dimension of European Integration. A Conference at Riga, 24–25 August 1996*, Riga : Latvian Institute of International Affairs, Institute for East West Studies, Royal Danish Embassy, 1996, p. 14–39.
- Hubel, Helmut : The Baltic Sea Subregion after Dual Enlargement, ds. : *Cooperation and Conflict* 39/3 (2004), p. 283–298.
- Jepperson, Ronald/Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter J. : Norms, Identity, and Culture in National Security, ds. : Katzenstein, Peter J. (dir.) : *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York : Columbia UP, 1996, p. 33–75.
- Karlsson, Klas-Göran : Europe's Eastern Outpost ? The Meanings of 'Europe' in Baltic Discourses, ds. : Malmborg Mikael af/Stråth, Bo (dir.) : *The Meaning of Europe*, Oxford, New York : Berg, 2002, p. 169–190.
- Kasekamp, Andres/Päabo, Heiko (dir.) : *Promoting Democratic Values in the Enlarging Europe : The Changing Role of the Baltic States from Importers to Exporters*, 5–6 mai 2006, Tartu, Tartu University Euro College, http://ec.ut.ee/conf06/files/konverents_inglisk.pdf (10/09/2009).
- Keohane, Robert O. : Lilliputians' Dilemmas : Small States in International Politics, ds. : *International Organization* 23/2 (1969), p. 291–310.
- Knudsen, Olav F. : Small States, Latent and Extant : Towards a General Perspective, ds. : *Journal of International Relations and Development* 5/2 (2002), p. 182–198.
- Lindell, Ulf/Persson, Stefan : The Paradox of Weak State Power : A Research and Literature Overview, ds. : *Cooperation and Conflict* 21/2 (1986), p. 79–97.
- Mathisen, Trygve : *The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers*, Oslo : Universitetsforlaget, 1971.
- Meri, Lennart : *Estonia : Heading West and Relating with the East*, Carnegie Endowment for International Peace, 15 mars 1999, voir aussi le résumé sur http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&id=120&_ (10/10/2009).
- Nies, Susanne : Between Chirac, Bush and Putin : the Baltic States, From Factors to Actors in the New Europe, ds. : *Baltic Defence Review* 9 (2003), p. 87–101, <http://www.bdcol.ee/fileadmin/docs/bdreview/bdr-2003-9-06.pdf> (10/10/2009).
- Paet, Urmas : Lennart Meri : Eesti valik on Euroopa ja Venemaa vahel, ds. : *Postimees*, 6 mars 1999.
- Pavlovaite, Inga : Being European by Joining Europe : Accession and Identity Politics in Lithuania, ds. : *Cambridge Review of International Affairs* 16/2 (2003), p. 239–255.
- Republic of Lithuania, *Law on the Basics of National Security* 1997, voir <http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=39790&Condition2=> (14/07/2009).
- Rothstein, Robert : *Alliances and Small Powers*, New York : Columbia UP, 1968.
- Sloan, Stanley : U. S. Hegemony and the Transatlantic Alliance, ds. : *Baltic Defence Review* 11 (2004), p. 21–38.
- Snyder, Glenn H. : The Security Dilemma in Alliance Politics, ds. : *World Politics* 36/4 (1984), p. 461–495.

- Thorhallsson, Baldur : *The Role of Small States in the European Union*, Aldershot, Burlington : Ashgate, 2000.
- Thorhallsson, Baldur : The Size of States in European Union : Theoretical and Conceptual Perspectives, ds. : *Journal of European Integration* 28/1 (2006), p. 7–13.
- Tréan, Claire : Jacques Chirac prend la défense de la Russie contre l'UE, ds. : *Le Monde*, 26 février 2004.
- Trenin, Dmitri : *Baltic Chance : The Baltic States, Russia, and the West in the Emerging Greater Europe*, Moscow : Carnegie Endowment for International Peace, 1997.
- Truc, Olivier : Pour le président estonien, « il faut repenser l'idée même de sécurité européenne », ds. : *Le Monde*, 29 août 2008.
- Vardys, V. Stanley/Sedaitis, Judith B. : *Lithuania : The Rebel Nation*, Boulder (Colo.) [etc.] : Westview Press, 1997.
- Vetik, Raivo : Elite vs. People ? Eurosceptic Public Opinion in Estonia, ds. : *Cambridge Review of International Affairs* 16/2 (2003), p. 257–272.
- Wivel, Anders : The Security Challenge of Small EU Member States : Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor, ds. : *Journal of Common Market Studies* 43/2 (2005), p. 393–412.

