

Cultures diplomatiques contemporaines des pays baltes : entre sécurité et idéalisme

Emilija PUNDZIŪTĒ-GALLOIS

Docteure en sciences politiques
Université Vytautas Magnus, Kaunas (LT)
emilija.p.g@gmail.com

Résumé

Cet article vise à comprendre certains aspects du comportement des pays baltes sur la scène internationale en étudiant les particularités des pratiques des diplomates estoniens, lettons et lituaniens. Nous mobilisons le concept de « culture diplomatique » pour expliquer comment les **diplomates baltes** se situent dans l'environnement international. La culture suppose un certain cadre structurant et contextualisé du comportement social : les idées et valeurs communes, les façons de percevoir le monde, qui habilitent et contraignent les actions. Le concept de culture nous permet de discerner les spécificités des pratiques diplomatiques baltes.

L'article s'appuie sur une étude ethnographique des diplomaties baltes : une centaine d'entretiens qualitatifs conduits entre 2013 et 2019 ainsi qu'une année d'observation participante au sein du ministère des Affaires étrangères lituanienne entre 2015 et 2016. L'étude constate que les pratiques diplomatiques baltes sont marquées par une logique sécuritaire. Cette logique provient du contexte géopolitique et historique mais aussi de l'expérience vécue avec la Russie voisine depuis 1990, ainsi que le sens donné par les diplomates baltes aux relations avec la Russie. Les pratiques diplomatiques baltes sont aussi marquées par un idéalisme : une croyance aux valeurs libérales et démocratiques et un sens de la justice internationale, surtout dans la défense du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Mots-clés : Diplomatie, culture diplomatique, pays baltes, sécurité, idéalisme, néo-conservatisme.

Abstract

The aim of the article is to understand certain aspects of the international behavior of the Baltic states through the study of the practices of Estonian, Latvian and Lithuanian diplomats. We rely on the concept of “diplomatic culture” to explain how the Baltic diplomats position themselves in the international environment. Culture underlies a structured and contextualised social behaviour: shared ideas, values, and perceptions which enable and constrain actions. The concept of culture allows us to define the specificities of Baltic diplomatic practices.

This article is based on an ethnographic study of **Baltic diplomats**. The author collected the data for this research through one hundred qualitative interviews conducted between 2013 and 2019 as well as a year of participant observation at the Lithuanian Ministry of Foreign Affairs between 2015 and 2016. This study reveals that Baltic diplomatic practices are characterised by a logic of security. This logic comes from the historical and geopolitical context in which the Baltic diplomacies function, but also from the experience that Baltic diplomats have had with Russia since 1990, and the meaning that they give to this experience. Baltic diplomatic practices are also marked by idealism: a belief in liberal and democratic values and a sense of international justice, especially in the defence of the right of peoples to self-determination.

Keywords: Diplomacy, diplomatic culture, Baltic states, security, idealism, neo-conservatism.

Introduction	53
1. Culture sécuritaire	57
1.1 Expériences anciennes et nouvelles comme facteurs de perceptions sécuritaires	58
1.2 Le dispositif de sécurité comme facteur de la « diplomatie méfiante »	61
2. Culture idéaliste	63
2.1 L'importance accordée aux valeurs démocratiques et libérales	64
2.2 Aversion à la <i>realpolitik</i> des grands états	67
2.3 Militantisme diplomatique	69
Conclusion	71
Références bibliographiques	72

Cultures diplomatiques contemporaines des pays baltes : entre sécurité et idéalisme

Introduction

Cet article vise à comprendre certains aspects du comportement des pays baltes sur la scène internationale en étudiant les particularités des pratiques des diplomates estoniens, lettons et lituaniens. Nous mobilisons le concept de « culture diplomatique » pour expliquer comment les diplomates baltes agissent dans l'environnement international. La « culture » suppose un certain cadre structurant et contextualisé du comportement social, et permet ainsi de discerner les spécificités des pratiques de différents groupes sociaux. Ainsi, l'étude de la culture des diplomates, responsables de l'action internationale des États, nous aide à mieux comprendre la politique étrangère des États en question.

En sciences sociales, le recours au concept de « culture » se fait de plus en plus non seulement par les anthropologues, traditionnellement considérés comme spécialistes du phénomène (Kuper 1999), mais aussi par les sociologues, les politistes (Almond and Verba 1963 ; Wedeen 2002) et les internationalistes (Lebow 2008). La question de la « culture diplomatique » apparaît dans certains travaux de l'école anglaise, notamment dans l'étude des institutions internationales par le professeur de relations internationales, Hedley Bull. Il définit la « culture diplomatique » en tant que « totalité des idées et des valeurs, que les représentants officiels des États ont en commun » (Bull 1977, 316). Les chercheurs dans le courant des « études diplomatiques » définissent la « culture diplomatique » comme une « culture professionnelle » : une sorte d'art de médiation entre des entités sociales séparées qui implique une certaine « façon de faire ». On peut citer ici Paul Sharp, qui suggère que la « culture diplomatique » se caractérise par la capacité à gérer les rencontres entre différentes entités, ce qu'il appelle « encounter culture » (Sharp 2004). Ce propos rejoint l'interprétation donnée par Ole Jakob Sending (Sending 2011), qui interprète la « culture diplomatique » comme une « culture fine », plutôt liée à la connaissance de la technique de la gestion de la politique internationale, indépendamment du contenu de cette politique.

Des auteurs comme Geoffrey Wiseman (Wiseman 2005), Sasson Sofer (Sofer 2005) ou Costas Constantinou (Constantinou 2013) ajoutent une caractéristique plus qualitative à la culture diplomatique. Ils insistent sur le fait que la « façon

diplomatique de faire » est particulière en raison de son caractère pacifique : une préférence donnée au dialogue, à la résolution paisible des conflits, à l'empathie, à l'ouverture vers l'autre. Les chercheurs en question semblent passer sous silence la diplomatie coercitive ou « vicieuse »¹, selon Thomas Schelling (Schelling 1966). Néanmoins, ils mettent tous en avant que les diplomates à travers le monde partagent la même compréhension du jeu international et ont une culture diplomatique en commun.

D'autre part, à l'instar de Raymond Cohen (Cohen 1991), on pourrait dire que les règles communes du jeu diplomatique n'effacent pas les différences culturelles des diplomates et que les services diplomatiques des différents pays restent bien spécifiques. Ainsi, Harold Nicolson (Nicolson 1988), auteur de nombreux ouvrages sur la diplomatie, distingue les styles diplomatiques français, allemand ou encore italien. D'une manière similaire, Christian Reus-Smit (Reus-Smit 1999) et Cornelia Navari (citée dans Sharp 2004) parlent des différents types de diplomatie selon des époques historiques : la diplomatie des cités grecques était différente de la diplomatie de l'Europe absolutiste, ou encore de la diplomatie des démocraties libérales. Les recherches sont menées sur les comportements de négociation des Américains (Harvey and Nigel 2010) ou des Français (Cogan 2003). Certains auteurs proposent d'analyser les différents types de diplomatie : la « diplomatie modeste » (Garzuel 2009), la « diplomatie de l'arrogance » (Pundziūtē-Gallois 2015a), ou encore, la « diplomatie du respect » (Tanke 2017).

Notre position penche vers l'interprétation des différences culturelles des diplomates. Même si nous devons reconnaître qu'il existe une « culture diplomatique professionnelle » ou une « culture fine », qui relève du savoir-faire diplomatique (mener habilement une négociation, nouer des contacts, communiquer, etc.), les services diplomatiques nationaux restent marqués par des particularités dues aux contextes denses dans lesquels la diplomatie se joue. Les diplomates vont ajuster les outils diplomatiques au contexte et à la situation dans lesquels ils opèrent et en accord avec le type de relations qu'ils nouent. Toute expérience, toute interprétation des rapports de puissance, le sens donné à ses propres actions et aux actions des autres vont varier d'un service diplomatique à l'autre. Ainsi, cet article stipule qu'il est possible de distinguer des façons « culturellement particulières » de faire de la diplomatie et que les diplomates issus de différentes cultures vont pratiquer la diplomatie de manière distincte, malgré le cadre professionnel commun.

¹ Il s'agit d'une diplomatie qui utilise des moyens de pression et d'intimidation, voire des menaces.

Pour mieux comprendre ce dernier propos, il importe de définir ce que l'on entend par « culture ». L'anthropologue Adam Kuper fait référence à la culture comme étant un phénomène que relève essentiellement « des idées et valeurs, un état d'esprit collectif » (Kuper 1999, 54). Plus techniquement, le sociologue Andreas Reckwitz suggère que la culture est l'ensemble des « structures de la connaissance qui habilitent et contraignent les agents à interpréter le monde selon certains schémas et à se comporter en conséquence » (Reckwitz 2002, 243). Plus concrètement encore, la politologue Lisa Wedeen (Wedeen 2002) propose de définir la culture comme des « pratiques sémiotiques », ces dernières attribuent un sens au monde social qui entoure les acteurs en question et peuvent être qualifiées de « practices of meaning-making ».

Trois dimensions principales ressortent de ces définitions. Premièrement, il s'agit d'idées collectives et de « façons de faire » acceptables (structures de connaissance, normes). Deuxièmement, ces dernières sont liées à des interprétations spécifiques du monde, des perceptions, résultant notamment d'idées collectives. Enfin, ces idées et perceptions conditionnent le comportement, à savoir les pratiques diplomatiques. Nous allons donc nous questionner sur la manière dont les diplomates intègrent dans leurs pratiques certaines idées collectives, leur mémoire d'action antérieure, les stratégies réussies et les échecs, ainsi que les façons de faire collectivement acceptées. Nous allons également interroger la manière dont cet « état d'esprit collectif » influe sur l'interprétation que font les diplomates du monde extérieur et l'impact de celle-ci sur leurs actions. Le groupe qui agit de façon collective est le service diplomatique national qui travaille à l'instar d'une « communauté de pratiques », selon les propos du théoricien Etienne Wenger (Wenger 1998).

Le terrain choisi pour cette analyse englobe trois services diplomatiques baltes : ceux d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie. Les trois États baltes ont des services diplomatiques distincts. Pourtant, la similitude de leur position structurelle dans le système international et les trajectoires historiques très proches permettent d'analyser les trois pays ensemble comme un seul cas d'étude (Ziemele 2005 ; Kesa 2015). Ces trois pays ont un rapport très similaire avec leur environnement international. En effet, dans leur histoire récente, ils ont émergé de l'Empire russe au début du XX^e siècle, ont été annexés dans des conditions similaires par l'URSS en été 1940, et ont déclaré leur indépendance au printemps 1990. En 2004, ils ont intégré l'UE et l'OTAN². Depuis 1990, les diplomaties des trois pays baltes travaillent en coordination étroite, principalement pour renforcer leur position sur

² Pour l'histoire des pays baltes, voir par exemple Kasekamp 2010 ou Smith et al. 2002.

la scène internationale. Les rencontres entre les trois se font à différents niveaux : parlementaire, gouvernemental, présidentiel, et surtout, diplomatique (au sein des enceintes internationales et selon une formule tripartite). De ce fait, les positions diplomatiques, les conceptions des problèmes internationaux et aussi les savoir-faire des trois services diplomatiques se ressemblent³. En effet, les diplomates baltes n'hésitent pas à déclarer, lors d'entretiens portant sur des sujets tels que la sécurité et les relations avec la Russie, que « les trois pays baltes réfléchissent de manière identique »⁴, mais se distinguent par certains choix tactiques. Ce constat justifie, à notre avis, l'analyse des trois services diplomatiques comme un seul cas d'étude. Nous soulignerons les traits de leur culture diplomatique qui sont manifestement communs en laissant de côté ceux qui sont spécifiques à chaque pays. Les exemples cités dans cette étude sont choisis pour leur force illustrative et, en général, du fait qu'ils représentent des phénomènes communs aux trois services diplomatiques baltes. Cela étant, nous ne nions pas l'existence de différences entre les services diplomatiques d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie pour ce qui est des nuances pratiques et autres éléments de la culture diplomatique, non traités ici.

Les données utilisées pour cet article sont issues d'un projet de recherche plus large pour lequel nous avons conduit 95 entretiens qualitatifs avec des diplomates ainsi que des hommes et des femmes politiques baltes⁵. À cela s'ajoute notre observation participante au sein du ministère des Affaires étrangères lituanien entre 2015 et 2016. Les données ainsi recueillies ont été croisées avec l'étude des sources primaires et secondaires : documents officiels des ministères des Affaires étrangères, discours politiques et communications publiques des services diplomatiques. Les mémoires de diplomates et de nombreuses analyses de la politique étrangère balte depuis 1990 jusqu'à nos jours ont également soutenu nos réflexions.

Cette étude est empirique et microsociologique. Son but est d'examiner les pratiques diplomatiques baltes et d'analyser dans quels contextes et de quelle manière s'exprime la culture diplomatique balte. Notre méthode s'inspire de ce que Vincent Pouliot (Pouliot 2015) appelle « practice tracing » et de la notion d'« étudier à travers » développée par Wright et Reinhold (Wright and Reinhold 2011, 102) : il s'agit de suivre les acteurs de près afin de comprendre leurs

³ Pour plus d'illustrations présentant le rapprochement de l'action diplomatique balte par étroite coordination, voir Pundziūtē-Gallois 2019.

⁴ Entretien avec un diplomate letton, été 2015. Cette opinion a également été exprimée par de nombreux autres diplomates que nous avons interviewés.

⁵ Entretiens semi-directifs, conduits entre 2013 et 2019 à Tallinn, Riga, Vilnius, Moscou, Paris et Bruxelles.

pratiques⁶. Il ne s'agit pas de nous demander si les acteurs sont véritablement convaincus de ce qu'ils disent. Notre but n'est pas de lire les pensées des acteurs, mais d'identifier les énoncés et d'observer les comportements récurrents qui ont une incidence sur les résultats du travail diplomatique et qui témoignent de la présence d'une culture, c'est-à-dire de « façons de faire » spécifiques. L'ensemble des données a été opérationnalisé pour identifier les tendances communes, les références que les diplomates font à certains schémas de raisonnement et les justifications considérées comme acceptables pour guider leurs actions.

1. Culture sécuritaire

Dans son article « Bumping into Diplomatic Culture » [Tomber sur la culture diplomatique], Geoffrey Wiseman (2005) critique l'action extérieure des États-Unis du début des années 2000. Il souligne que les Américains ont progressivement abandonné le dialogue diplomatique transparent au profit de la collecte de renseignements et que le personnel sécuritaire a « envahi » la sphère diplomatique américaine. Ainsi, aux États-Unis, les principes diplomatiques du dialogue permanent et de la civilité ont été remplacés par des logiques sécuritaires, ce qui, toujours selon Wiseman, a contribué à une politique agressive des États-Unis conduisant notamment à l'invasion de l'Irak en 2003.

Si les gouvernements des « grands États » ont des raisons pour recourir à la logique sécuritaire, les « petits États » en ont une de plus. Il est généralement admis en relations internationales que les petits États, à cause de leur vulnérabilité, sont préoccupés en premier lieu par leur sécurité (Vital 1967 ; Neumann and Gstohl 2004 ; Cooper and Shaw 2009). C'est le cas pour les États baltes, car non seulement ils sont petits, mais leur histoire – y compris récente – a été marquée par des menaces à l'égard de leur souveraineté et de leur sécurité, surtout face au grand voisin russe. Le contexte dans lequel les diplomaties des pays baltes ont émergé depuis 1990 a favorisé le développement d'une « culture sécuritaire ». Cette culture sécuritaire a été façonnée par l'intégration de la mémoire du XX^e siècle et des interprétations d'expériences contemporaines dans l'imaginaire présent. Le sens donné aux expériences passées s'inscrit dans les structures de connaissance des diplomates baltes, justifiant ainsi les pratiques méfiantes qui continuent d'être entretenues au cours des trente dernières années.

⁶ Voir aussi Devin et Durand 2016

1.1 Expériences anciennes et nouvelles comme facteurs de perceptions sécuritaires

Annexées par l'URSS en 1940, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont subi des purges de leurs élites politiques, des déportations de leurs populations, la soumission de leurs économies à la planification centrale de Moscou ainsi que la suppression des droits civils et politiques. En 1990, les peuples baltes se sont soulevés pour regagner leur souveraineté, et leurs parlements, démocratiquement élus dans le contexte de la *perestroïka*, ont proclamé l'indépendance de leurs pays respectifs. Moscou a insisté sur le fait que les revendications des pays baltes étaient une affaire intérieure de l'URSS et a refusé de reconnaître l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie (Nichol 1995 ; Yakemtchouk 1990). Une quinzaine de Litvaniens et des Lettons ont perdu la vie lors des attaques par les forces armées soviétiques à Vilnius et Riga en janvier 1991.

La négociation de l'indépendance balte face à Moscou entre 1990 et 1991 s'est avérée très difficile : les documents des négociations et les témoignages des négociateurs montrent l'intransigeance des Soviétiques et une avancée très difficile du dialogue, voire un blocage des pourparlers (Stankevičius 2013 ; Ritenis 1999 ; Senn 1995). Les négociations se sont poursuivies après la reconnaissance (en septembre 1991) des indépendances baltes par l'URSS et son État successeur, la Russie, cette fois sur le retrait de l'Armée rouge. Le difficile déroulement de ces négociations est bien documenté. Nous pouvons mentionner à cet égard les blocages fréquents des négociations, les changements de position russe et les revendications supplémentaires, surtout liées aux droits des populations russophones en Estonie et en Lettonie (Simonsen 2001 ; Beyrle 1996 ; Stankevičius 2002). Face à un adversaire beaucoup plus puissant, les diplomates baltes se sont trouvés avec peu de leviers pour influencer la position russe : ils ont eu recours à la communauté internationale, notamment à l'OSCE, (où les diplomates baltes ont négocié l'insertion d'un appel au retrait de l'Armée rouge dans la déclaration finale du Sommet de Helsinki en 1992 (CSCE 1992)) et aussi à l'ONU (au sein de laquelle l'Assemblée générale a adopté une résolution favorable aux pays baltes). C'est aussi la médiation du président américain, Bill Clinton, qui s'est avérée charnière pour la résolution finale de la question (Bill Clinton a facilité la négociation du retrait des troupes russes en rencontrant personnellement les chefs d'État russe, estonien et letton (Beyrle 1996))⁷.

⁷ Les autres pays, notamment scandinaves, ont également beaucoup aidé les États baltes dans leurs négociations sur le retrait de l'Armée rouge, voir Perchoc 2014.

L'enseignement que les diplomates baltes ont tiré des négociations avec la nouvelle Russie a été que les acquis de leur indépendance n'étaient pas assurés et que la contestation de leur souveraineté par la Russie n'était pas à exclure. Ce constat éclaire la sensibilité des diplomates baltes envers la politique russe dite de « l'étranger proche » [bližnee zarubež'e], ou le regard particulièrement critique à l'égard des actions russes dans l'espace post-soviétique. D'ailleurs, les diplomates baltes sont classés parmi les plus « russophobes » dans les milieux européens (Kuus 2015)⁸. La Russie est observée de près par les diplomates, les hommes et femmes politiques baltes, afin d'en repérer les actions extérieures potentiellement hostiles. Ainsi, la rhétorique sécuritaire des représentants baltes ne diminue pas (Kuus 2007). Pour pallier au déficit sécuritaire, l'OTAN s'est avérée être une solution majeure pour les pays baltes (Bošs 2010). Là encore, l'opposition de la Russie était un obstacle non négligeable⁹.

Cette dernière a fait état de l'avancée d'un bloc militaire adversaire près de ses frontières. Du point de vue des pays baltes, la rhétorique des représentants russes était à rattacher à un raisonnement conflictuel en termes de Guerre froide et, par conséquent, à une politique étrangère potentiellement révisionniste (LIIA 1996). Les contemporains de l'époque estimaient que plus la Russie s'opposait à l'adhésion des pays baltes à l'OTAN, plus ces derniers ressentaient l'urgence de leur adhésion (Medvedev 1998).

L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont gardé la crainte d'une possible résurgence de la Russie même après leur intégration au sein de l'OTAN en 2004. Depuis la fin de la Guerre froide, l'alliance militaire s'était transformée pour augmenter sa capacité expéditionnaire au détriment de la défense territoriale. Elle s'est rapprochée de la Russie, en signant d'abord la déclaration de Rome en 1997 et en créant le Conseil OTAN-Russie en 2002, au sein duquel toutes les parties étaient considérées comme égales. Aux yeux des Baltes, il s'agissait d'une porte ouverte pour la Russie lui permettant d'avoir un droit de regard sur les affaires de l'Alliance¹⁰. L'irréversibilité des acquis sécuritaires baltes n'était pas certaine, d'autant plus que la Russie continuait à mettre l'Alliance à l'épreuve. Par exemple, la Russie a organisé à plusieurs reprises des exercices militaires basés sur des

⁸ Plusieurs entretiens conduits dans le cadre de notre recherche suggèrent que la Russie est perçue par les diplomates baltes comme la principale menace à leur sécurité.

⁹ Certes, les diplomates baltes devaient encore négocier leur adhésion à l'OTAN avec les alliés occidentaux, qui n'étaient pas tous enthousiastes au sujet de l'élargissement. Néanmoins, la réaction hostile de la Russie a été l'un des principaux facteurs d'une telle réticence. Pour une analyse plus approfondie, voir Talbot 2002; Asmus 2002 ; Marten 2020.

¹⁰ Les diplomates baltes étaient souvent les partisans d'une pré-négociation des positions des alliés avant les rencontres du Conseil OTAN-Russie. Selon d'autres interprétations, l'égalité des membres supposait l'absence de toute position pré-négociée de l'Alliance.

scénarios offensifs non loin des frontières baltes (Pundziūtē-Gallois 2015a) et a suspendu en 2007 sa participation au traité des forces conventionnelles en Europe (FCE)¹¹. Suite à la guerre de 2008 entre la Russie et la Géorgie, les diplomates baltes se sont immédiatement mobilisés pour faire adopter les plans de défense pour leurs États par l'OTAN (Traynor 2010). Cette question avait été omise depuis leur adhésion en 2004 pour ne pas contrarier la Russie, à l'époque considérée par l'OTAN comme partenaire.

La crise ukrainienne a fait resurgir les anciennes peurs des pays baltes (Pundziūtē-Gallois 2015b). Dans la grande majorité des entretiens que nous avons réalisés, les diplomates baltes réaffirment qu'ils avaient raison de qualifier la politique russe de révisionniste : « [...] je ne veux pas insister, mais beaucoup de diplomates occidentaux sont venus me dire que nous avons raison »¹². La satisfaction avec laquelle les diplomates baltes déclarent l'exactitude de leur analyse au sujet des dynamiques sécuritaires dans la région démontre aussi à quel point la logique sécuritaire, marquée par la méfiance à l'égard de la Russie, restait présente dans leurs esprits malgré les changements structurels au niveau de l'architecture sécuritaire de l'Europe. Les données recueillies pour cette recherche confirment le constat fait par d'autres chercheurs, que la rhétorique sécuritaire qui semblait s'être calmée au début des années 2000 lors de l'adhésion des pays baltes à l'OTAN, avait été mise de côté pour ensuite resurgir aussitôt que les circonstances le permettent (Kuus 2007, 60).

L'expérience du comportement russe, interprété par les diplomates baltes comme dangereux, a favorisé la logique qu'il faut éloigner la menace potentielle aussi loin que possible. Cette logique subsiste encore aujourd'hui dans la culture diplomatique balte. Les efforts faits par les diplomates baltes visant à ancrer la protection de leurs pays dans l'alliance atlantique ont eu des résultats concrets : depuis le Sommet de Varsovie en 2016, les trois pays accueillent les cellules du commandement militaire de l'OTAN [Enhanced Forward Presence]. Par ailleurs, les forces alliées mènent des exercices militaires (jusqu'ici sans interruption)¹³ sur le sol des pays baltes. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie accueillent chacune dans leurs capitales un centre d'excellence de l'OTAN, qui s'occupe plus particulièrement des « nouvelles menaces » ou des menaces dites « hybrides » : cyber-sécurité (Tallinn), énergie (Vilnius) et sécurité de l'information (Riga), dont l'actualité a

¹¹ La Russie s'est retirée du traité en 2015.

¹² Exemple issu d'un entretien avec un diplomate estonien, Tallinn, été 2015. Cette même phrase se répète dans plusieurs (onze) entretiens conduits lors de notre recherche.

¹³ Formellement, la présence des forces militaires de l'OTAN sur le sol des pays baltes n'est pas permanente pour respecter les accords entre l'Alliance et la Russie mais, jusqu'ici, les déploiements des contingents alliés tournent sans interruption pour effectuer des exercices.

fortement augmenté après l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014. Au sein de l'OSCE, où se déroulent les négociations sur la nouvelle architecture sécuritaire en Europe, les diplomates baltes œuvrent, comme le dit un diplomate lituanien « à construire un système immunisé contre la menace russe »¹⁴.

1.2 Le dispositif de sécurité comme facteur de la « diplomatie méfiante »

Parallèlement aux activités des diplomates baltes visant à assurer leur sécurité en forgeant les alliances durables, les gouvernements procèdent au renforcement d'un dispositif de sécurité au niveau national. Depuis la campagne d'adhésion à l'OTAN, les gouvernements baltes s'efforcent d'augmenter les dépenses pour la défense. L'Estonie était pendant longtemps parmi les rares pays de l'OTAN à atteindre 2 % du PIB dédié à la défense. Lors du sommet de Londres en 2019, les trois pays baltes faisaient déjà partie du club de ceux qui avaient atteint cet objectif fixé par l'alliance (OTAN 2019). La communauté académique balte s'est fortement mobilisée autour des questions sécuritaires. Depuis le milieu des années 2000, les trois pays accueillent des conférences internationales qui promeuvent le dialogue entre chercheurs, experts et hommes politiques, notamment sur les questions de sécurité. Il nous faut citer ici les conférences annuelles de Lennart Meri à Tallinn, les Conférences de Riga ou encore les « Sommets de la neige » de Vilnius.

La participation des forces militaires des pays baltes à des opérations extérieures a renforcé la professionnalisation du personnel sécuritaire, en particulier grâce aux formations suivies avec des alliés à l'instar des États-Unis. L'engagement des forces militaires baltes au sein d'opérations extérieures a été remarquable par rapport à leur taille proportionnellement réduite. Par exemple, entre 2005 et 2014, la Lituanie assurait le fonctionnement d'une équipe de reconstruction provinciale dans le cadre de l'opération FIAS¹⁵ en Afghanistan, ce qui équivalait à une responsabilité pour la sécurité de toute la région de Chaghcharān en Afghanistan. De même, l'Estonie est un des rares pays européens à participer à l'opération Barkhane menée par la France (Ministère des Armées 2020), avec un effectif de cinquante hommes. Il en résulte une préparation robuste des militaires et un renforcement des alliances entre pays baltes et les autres pays de l'OTAN. L'activisme militaire est, entre autres, soutenu par les populations baltes, ce qui témoigne de l'acceptation large de politiques étrangères marquées par ce que nous appelons la « culture sécuritaire ».

¹⁴ Entretien avec un diplomate lituanien ayant travaillé au sein du ministère lituanien des Affaires étrangères, Direction de la Russie, Vilnius, juillet 2017.

¹⁵ FIAS : Force internationale d'assistance et de sécurité, créée en décembre 2001, sous mandat de l'ONU reprise par l'OTAN en août 2003 jusqu'en décembre 2014.

Le troisième élément qui impose une contrainte importante à la diplomatie des pays baltes est la place clé accordée aux services de sécurité chargés de la sécurité intérieure (ou du contre-espionnage). Depuis 1998, la police de sécurité de l'Estonie publie un rapport sur son travail en matière de lutte contre les menaces à la sécurité nationale. C'est une pratique rare et assez originale, car peu de services secrets le font. Ces publications sont soutenues par la volonté de mobiliser la société autour de l'action de l'agence et de sensibiliser le public aux menaces implicites et explicites envers l'État estonien (Kaitsepolitseiamet 2020). La police de sécurité lettone et le Département de sécurité de l'État de la Lituanie suivent cette pratique depuis 2013. Les rapports incluent l'analyse des possibles atteintes à la sécurité nationale par des personnes infiltrées, la propagande via les médias, les acquisitions étrangères d'infrastructures énergétiques. Les rapports comprennent également des conseils aux citoyens sur la façon d'éviter de devenir une cible d'espionnage¹⁶. Cela crée un contexte sécuritaire particulier, où toute la société est appelée à se mobiliser pour résister aux menaces potentielles. On peut citer ici les concepts de « défense psychologique » et de « résilience » développés par les centres de recherche estoniens (Jermalavičius and Parmak 2012), ou encore un livret préparé par le ministère de la Défense de Lituanie en 2014 contenant des conseils aux citoyens pour savoir comment agir en cas de crise armée (Lietuvos Respublikos Krašto Apsaugos Ministerija 2020).

Les diplomates ne sont pas épargnés par cette mobilisation. Les services secrets travaillent avec eux non seulement pour partager des informations, mais aussi pour contrôler leurs actions, les former avant leurs missions et surveiller la protection des informations confidentielles auxquelles ils ont accès. Durant notre recherche, nous avons observé la grande prudence des diplomates baltes vis-à-vis de leurs homologues russes. La perception de risques liés à la coopération avec les diplomates russes débouche sur une certaine autocensure et retenue : les rencontres informelles sont déconseillées, les amitiés se nouent difficilement¹⁷. D'après un ancien officier de sécurité balte, son conseil général aux diplomates était de limiter autant que possible les contacts avec « la Russie » pour éviter les risques potentiels provenant d'un adversaire considéré comme beaucoup plus puissant¹⁸.

¹⁶ Les rapports annuels sont accessibles en anglais sur les sites de la Police Nationale de Sécurité de l'Estonie ([Kaitsepolitseiamet](#)), de la Lettonie ([Latvian State Security Service](#)) et de la Lituanie ([State Security Department of Lithuania](#)).

¹⁷ Pour en savoir plus sur la prudence dans les pratiques diplomatiques baltes face aux diplomates russes, voir Pundziūtė-Gallois 2019, 259–267.

¹⁸ Entretien anonyme avec un fonctionnaire balte, été 2016.

Ainsi, on peut constater que la culture diplomatique balte est marquée par une grande sensibilité aux questions de sécurité liées en particulier à la région est-européenne. Cette sensibilité provient des expériences passées, des « leçons » apprises par les diplomates baltes depuis l'indépendance de leurs pays et des règles (codifiées ou non) du « comportement acceptable ». Reckwitz appelle ces règles des « structures de connaissance » et les considère comme des déterminants de la culture. Ces « structures de connaissance » conditionnent aussi le sens que les diplomates baltes donnent à leurs relations diplomatiques. La Russie est vue comme une puissance dangereuse, imprévisible et potentiellement révisionniste, tandis que les alliances européennes et transatlantiques servent surtout à renforcer la défense nationale. Le fait d'avoir créé un dispositif sécuritaire robuste au niveau national rend possible l'imagination d'une guerre ou d'un conflit armé comme une éventualité réelle et les diplomates baltes n'esquivent pas cela dans leurs discours¹⁹, surtout après la crise ukrainienne de 2014.

Ici, les cultures diplomatique baltes s'éloignent de la culture dite « diplomatique » qui, selon les auteurs cités auparavant, préfère le dialogue à la confrontation. Pour les diplomates baltes, il est possible, et même parfois préférable, d'exclure le dialogue. Ainsi, le président estonien est connu pour sa phrase « le dialogue n'est pas une politique » (Ilves 2016). D'une manière similaire, les hommes politiques et les diplomates lituaniens proposent de ne pas dialoguer avec la Russie, tant que Vladimir Poutine est au pouvoir, pour ne pas envoyer le « message erroné » selon lequel la politique du président russe serait acceptable (Kaunas University of Technology 2018). Enfin, une diplomatie marquée par la logique de la sécurité est une diplomatie méfiante et réticente à l'ouverture envers l'autre.

2. Culture idéaliste

Un autre élément caractéristique de la culture diplomatique balte est l'appui sur les valeurs libérales et une sorte d'idéalisme ou même de « messianisme démocratique », qui a surgi après la Guerre froide comme une promesse de la « fin de l'histoire » (Fukuyama 2008). À cela s'ajoute la confiance envers les normes et valeurs communes, comme fondement de la communauté internationale. La référence à l'importance des normes et valeurs internationales qui régulent et contraignent le comportement des acteurs internationaux peut être expliquée par des arguments rationnels : les petits États, par manque de puissance matérielle, cherchent à s'appuyer sur les institutions internationales qui garantissent une

¹⁹ Le dernier rapport des services secrets estoniens de 2019 affirme explicitement que la Russie est en train de préparer une guerre (Estonian Foreign Intelligence Service 2019).

certaine stabilité de l'ordre mondial (Vital 1967 ; Vaščenkaitė 2011). Or, l'idéalisme des diplomates baltes est à replacer dans un contexte socio-historique particulier qui fait rejaillir des caractéristiques spécifiques. Du point de vue purement réaliste, qui considère les États comme des « boules de billard » qui ne cherchent qu'à accroître leur puissance, l'existence des pays baltes peut être perçue comme une sorte d'aberration historique. L'indépendance des pays baltes, ainsi que la fin de la Guerre froide et la chute de l'URSS n'ont été possibles que dans un monde qui promeut les valeurs libérales et démocratiques, et où les puissants reconnaissent le droit aux petits peuples à disposer d'eux-mêmes. En ce sens, les diplomates baltes cherchent à s'allier non seulement avec des plus grandes puissances pour équilibrer leur poids moindre sur la scène internationale, mais aussi avec les États qui, entre autres, reconnaissent leur droit à l'indépendance, ce qui explique l'attachement assez particulier des diplomates baltes à l'ordre libéral et démocratique, construit dans l'espace euro-atlantique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Nous pouvons également évoquer une sorte d'idéalisme wilsonien, lié à la volonté de « faire du monde un lieu sûr pour la démocratie » (Wilson 1917), quand il s'agit de la démocratisation de la région de l'Europe orientale. Le rôle joué par le courant idéaliste, puis néo-conservateur américain, est ici assez important.

2.1 L'importance accordée aux valeurs démocratiques et libérales

Depuis 1990, les États-Unis sont le pays de référence pour les représentants baltes qui cherchent la reconnaissance de leurs indépendances. La raison profonde de la confiance mise dans la puissance américaine est le fait que les États-Unis étaient parmi les démocraties les plus importantes qui n'avaient pas reconnu l'occupation des pays baltes en 1940. La déclaration du secrétaire d'État Sumner Welles du 23 juillet 1940, selon laquelle le refus des États-Unis de reconnaître l'occupation des États baltes (une déclaration à l'époque dépourvue d'une force politique réelle et dotée plus d'une signification symbolique), est encore célébrée sur les côtes de la Baltique²⁰.

Durant la Guerre froide, les diasporas baltes en Europe, mais surtout aux États-Unis, militaient pour attirer l'attention de la communauté internationale sur la question des pays baltes, qui à l'époque vivaient encore sous l'occupation²¹. Les activistes de la diaspora balte avaient des hommes et des femmes politiques

²⁰ Une place à Vilnius porte le nom de Washington. Les fêtes pour commémorer la déclaration de Welles y sont organisées annuellement au mois de juillet, depuis quelques années.

²¹ Parmi les associations baltes les plus notables nous pouvons mentionner : The Joint Baltic American National Committee ([JBANC](#)), et [The Baltic World Council](#)

américains dans les rangs de leurs sympathisants : il y avait, par exemple, une tradition à Washington depuis les années 1960 de fêter la « semaine des nations captives » [Captive Nations Week]. C'est aussi avec les Américains que les pays baltes menaient leurs efforts diplomatiques les plus importantes pour acquérir la reconnaissance de l'indépendance de leurs pays (Bergmane 2016). Les Américains étaient bienveillants à l'égard des réclamations baltes et l'argument démocratique était très visible dans leur discours. Le « reaganisme », caractérisé par l'intolérance au communisme soviétique et l'affirmation de la puissance américaine²², était particulièrement utile pour les indépendantistes baltes.

Les personnalités, connues plus tard comme néoconservatrices, étaient actives dans l'administration américaine depuis le début des années 1990. Leur vision soutenait, non seulement, la domination américaine à l'échelle internationale, mais soulignait également l'importance des valeurs démocratiques comme fondement de la politique étrangère des États-Unis (Schmidt and Williams 2008). Cela résonnait parfaitement avec les attentes des pays baltes : s'aligner avec la première puissance mondiale en renforçant en même temps le mouvement de la « fin de l'histoire »²³ où les valeurs de la démocratie libérale ne seraient plus contestées (rappelons que le choix de la démocratie servait d'argument principal pour promouvoir la sortie des pays baltes de l'URSS communiste). Des éléments idéalistes étaient bien présents dans le discours américain au moins jusqu'à la guerre d'Irak de 2003 et étaient repris par les élites politiques baltes dans leur propre discours. Parmi les nombreux exemples, la phrase historique de George H. W. Bush de refaire « l'Europe une, libre et en paix », avait alimenté la détermination des pays baltes pour rétablir leur souveraineté et par la suite avait été utilisée dans le discours diplomatique balte pour affirmer la nécessité de continuer cette mission²⁴.

La référence des représentants baltes à la justice internationale et à la responsabilité morale de l'Occident qui avait « délaissé » les pays de l'Europe de l'Est lors de Yalta, a été une stratégie du succès. Cette même rhétorique moralisante a été utilisée lors de l'adhésion des pays baltes (ainsi que des autres États d'Europe centrale et orientale) à l'UE et à l'OTAN (Lašas 2008 ; Schimmelfennig 2001). Pour une illustration de l'efficacité persuasive de ce type de discours, nous pouvons

²² La « politique de la puissance militaire et de la clarté morale » [The Reaganite policy of military strength and moral clarity] a plus tard été évoquée par les néoconservateurs américains dans *Project of a New American Century* 1997.

²³ Francis Fukuyama, l'auteur de la fameuse thèse de la « fin de l'histoire », est cité parmi les néoconservateurs américains (Moniquet 2011).

²⁴ La formule a été réutilisée, par exemple, pour intituler une conférence en mai 2016 à Vilnius, en commémoration des 25 ans du rétablissement des relations diplomatiques entre la Lituanie et les États étrangers.

nous référer aux évolutions au sein de l'administration américaine : par exemple, Strobe Talbott, sous-secrétaire d'État des États-Unis sous l'administration Clinton, auparavant hostile à l'élargissement de l'OTAN, réclame avoir changé sa position en raison d'« un choix éthique ... un tort historique à rétablir » dans les anciens États de l'Europe centrale et orientale (Marten 2017, 145).

Les références aux « valeurs démocratiques » et à « l'ordre libéral » à défendre étaient également présentes dans le discours de soutien des pays de l'Europe centrale et orientale à la campagne américaine contre l'Irak de 2003. La lettre – du « Groupe de Vilnius », composé des dix États candidats à l'OTAN²⁵ – signée le 6 février 2003 pour soutenir l'action américaine, avait évoqué les « dangers posés par la tyrannie et la responsabilité spéciale des démocraties pour défendre les valeurs communes » (Gherghisan 2003). Ces mots font écho à la ligne directrice de la « profession de foi » néoconservatrice publiée dans *Project for a New American Century* le 3 juin 1997, à savoir, soutenir « le rôle primordial de l'Amérique dans le maintien de la paix et sécurité en Europe, Asie et le Moyen Orient », « renforcer nos liens avec les alliés démocratiques et défier les régimes qui sont hostiles à nos intérêts et valeurs », et « promouvoir la cause de la liberté politique et économique à l'étranger » (*Project of a New American Century* 1997).

Nous retrouvons le même discours moralisateur dans les nouvelles politiques des pays baltes envers les pays qui vont, à partir de 2009, faire partie du programme du voisinage oriental de l'UE. En 2015, Katerina Kesa a défini le soutien que les diplomaties baltes portent aux pays de l'Europe orientale, comme du « parrainage ». Alors que les politiques baltes sont soutenues par de nombreux éléments pratiques, notamment l'assistance aux réformes administratives, économiques et politiques dans le but, sans doute, d'étendre la zone de stabilité au-delà des frontières actuelles de l'UE, l'argument démocratique et celui de la justice restent importants, surtout dans le discours visant à justifier ces politiques. Par manque de moyens financiers pour mener un programme sérieux de soutien au développement²⁶, l'action diplomatique balte se déploie surtout sur le plan politique : persuader les alliés euro-atlantiques de la nécessité de défendre le choix des alliances sécuritaires et économiques de ces pays (notamment leur éventuelle adhésion à l'OTAN et l'UE) et maintenir l'attention des potentiels promoteurs de réformes démocratiques sur la région. Le discours des valeurs prend ici toute son

²⁵ Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, République de Macédoine, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

²⁶ Il est important de mentionner, néanmoins, que les diplomaties baltes accordent des financements aux projets de développement dans les pays du « voisinage oriental ». Or, vu la taille des budgets baltes, cela ne peut pas être comparable aux programmes menés par les grands pays de l'UE ou la Commission européenne (Kesa 2015).

importance, surtout face à la lenteur du progrès visible des réformes pratiques d'ordre économique et administratif dans les pays en question.

Certes, un équilibre entre calcul politique et idéalisme pur doit être établi. Faire appel au choix démocratique des États voisins, c'est aussi servir ses intérêts propres : répandre la zone de stabilité au-delà de ses frontières en repoussant en même temps l'influence russe. D'ailleurs, les diplomaties baltes n'hésitent pas à recourir à la *realpolitik* quand elles en ressentent le besoin et la duplicité de la politique déclarée de « valeurs » a déjà été critiquée (Vaščenkaitė 2011). Néanmoins, au-delà du pur calcul pragmatique, les pratiques, étayées par un discours de valeurs, restent un élément essentiel de « l'état d'esprit collectif » comme l'affirme Adam Kuper, ou autrement dit, des cultures diplomatiques baltes. Dans la logique balte (quelque peu semblable à celle des néo-conservateurs américains), les valeurs libérales et démocratiques représentent une dimension essentielle de la puissance du monde occidental, dans lequel les pays baltes cherchent à s'ancrer.

2.2 Aversion à la *realpolitik* des grands États

Au-delà de la sincérité de l'idéalisme balte, dont la preuve n'est pas notre objectif ici, l'idéalisme des diplomaties baltes apparaît surtout dans le discours diplomatique de persuasion, de justification et, parfois, de dénonciation. Il se manifeste tout d'abord par l'articulation discursive du rejet de la politique de puissance, ou même par une aversion déclarée à la *realpolitik*. Ce concept renvoie à l'action des États, soutenue par l'intérêt économique, qui ne prend pas en compte le sort des petits et des faibles, ou qui fait abstraction des violations des droits de l'homme, commis par les États partenaires. « L'esprit de Helsinki », selon lequel la loyauté des États aux normes internationales était posée comme condition de la coopération politique et économique, reste une référence. Ainsi, l'Allemagne a été fortement critiquée pour sa coopération avec la Russie dans la construction du gazoduc Nord Stream qui contourne les pays baltes et qui supprime l'Ukraine en tant que pays de transit de gaz entre la Russie et l'Europe (*The Baltic Times* 2017 ; *Ministry of Energy* 2018 ; Von Salzen 2017). Les ministres des Affaires étrangères des trois États baltes ont déclaré en 2018 que le gazoduc Nord Stream 2 était « incompatible avec les objectifs de la politique énergétique de l'Union européenne » (ERR 2018). Cette critique défend, entre autres, un intérêt économique très pragmatique au sein des pays baltes. Cependant, ce que les diplomates baltes peuvent brandir face à l'intérêt économique des grands États qui font partie du projet est davantage l'argument normatif : l'invitation à la solidarité avec les plus petits partenaires européens et les potentiels perdants du projet.

Durant notre observation participante, nous avons observé de nombreux discours dans le cadre desquels les diplomates baltes se disaient prêts à prendre une position « de principe ». Cette notion large englobe la détermination de défendre la justice et l'égalité entre les États, la loyauté de tous envers les engagements internationaux, la liberté des peuples de choisir leur destin et la nécessité de défendre les valeurs d'une démocratie libérale. Souvent, il s'agit de promouvoir des valeurs par opposition au cynisme de l'intérêt économique²⁷. Il est courant d'entendre les diplomates baltes se prononcer de manière critique au sujet du réalisme géopolitique ou géoéconomique. Ainsi, par exemple, une diplomate lituanienne intervient dans un séminaire dont le but est de présenter la récente étude de RAND corporation « Proposition de compromis pour un ordre régional révisé dans l'Europe post-soviétique et l'Eurasie » (Charap et al. 2019). Elle fait appel aux valeurs « qui sous-tendent les institutions européennes » ainsi qu'au fait que les pays du partenariat oriental ne devraient pas être appelés « States in between » [États de l'entre] comme une sorte de monnaie d'échange, dérobée de souveraineté. La diplomate ajoute que les pays baltes auraient pu, à l'époque, être classés dans cette catégorie et que c'est regrettable²⁸. Dans un entretien que nous avons conduit avec un autre diplomate balte, ce dernier a rejeté avec détermination la suggestion faite par certains analystes russes²⁹ selon laquelle l'UE aurait pu consulter la Russie sur l'extension de l'accord du commerce avec l'Ukraine en 2013 :

[...] les déclarations similaires continuent la tradition de Ribbentrop-Molotov : quand les grands pays peuvent se mettre d'accord sur le sort des petits. Dans quel monde vivrait-on si on acceptait ce type d'ordre international ?³⁰

Les références aux « principes » sont très présentes dans le discours quotidien des diplomates baltes. Une grande partie des diplomates interviewés ont fait allusion à la nécessité de maintenir la position de « principe » ou de soutenir des valeurs démocratiques, même si une dose de pragmatisme pourrait s'avérer nécessaire³¹.

²⁷ Notes d'observation au sein d'un ministère des Affaires étrangères balte, décembre 2015 et mars 2016.

²⁸ Voir le podcast de la table ronde « [The European Regional Security Order and the Crisis in West-Russia Relations](#) » (CERI 2020).

²⁹ Entretien avec un ancien diplomate russe, analyste au *Russian International Affairs Council* de Paris, juin 2015.

³⁰ Entretien avec un diplomate lituanien, Vilnius, juillet 2017.

³¹ Cette référence apparaît dans onze entretiens différents avec les diplomates baltes.

2.3 Militantisme diplomatique

Une autre manifestation de l'attachement des diplomaties baltes à une forme d'idéalisme qui promeut les valeurs démocratiques et libérales est le fait que, souvent, les actions ou les discours des diplomates baltes dépassent les nécessités pragmatiques. En effet, les pays baltes, et surtout la Lituanie, ont été parmi les défenseurs les plus acharnés de la prisonnière ukrainienne Nadia Savtchenko détenue en Russie entre 2014 et 2016. La Lituanie a été le seul pays européen qui a mis en place une liste de sanctions contre des personnalités russes, liées à la détention Nadia Savtchenko (112.ua 2016). Du point de vue diplomatique, ces sanctions n'étaient pas indispensables car la plupart des personnalités russes en question avaient déjà été sanctionnées. Il s'agissait d'une action solitaire, qui n'a pas été ouvertement soutenue par d'autres pays européens.

En ce qui concerne l'intérêt diplomatique, il n'est pas intéressant de faire cavalier seul, surtout pas au sein de l'UE, car les pays agissant de manière unilatérale restent isolés et peinent à sortir de la situation bloquée (Panke 2010 ; Kuus 2014). Pourtant, les Baltes, et surtout les Lituaniens, n'ont pas hésité à appliquer cette stratégie quand il s'agissait de questions – que les diplomates baltes appellent – de « principe ». En 2008, par exemple, les diplomates lituaniens, alors novices au sein de l'UE, ont bloqué le mandat de négociation de l'UE avec la Russie, en réclamant d'y inclure les questions épineuses de l'ordre du jour bilatéral entre la Lituanie et la Russie (Panke 2010). Parmi les demandes lituaniennes figurait aussi l'invitation adressée à la Commission européenne d'évoquer les conflits dits « gelés » en Géorgie, Transnistrie et Haut-Karabakh dans les négociations avec la Russie. Ces dernières questions n'étaient pas directement liées à l'intérêt lituanien, mais faisaient partie des « principes » du respect de la souveraineté, et surtout, de la liberté des petits États face aux grands (Pavilionis 2008).

La diplomatie très critique envers la Russie³² n'est pas toujours utile diplomatiquement. En effet, elle fait perdre du prestige et du capital symbolique aux Baltes (Kuus 2015). Pour mener une telle diplomatie, il faut une certaine persévérance et un degré de confiance dans l'idée que soutenir la politique des valeurs est plus important que faire des concessions diplomatiques. Bertrand Badie (2011) parle de la diplomatie de « connivence ». Il s'agit d'une pratique courante chez les diplomaties des (grands) États, qui, pour promouvoir leurs intérêts et au nom d'un compromis, ferment les yeux face aux violations des normes internationales que commettent leurs partenaires. La diplomatie balte envers la

³² Lors de nos entretiens, les diplomates baltes ont reconnu qu'ils sont souvent surnommés « russophobes », « paranoïaques », ou « semeurs de troubles émotionnels ».

Russie n'accepte pas cette « connivence » et insiste d'une manière cohérente³³ qu'il faut réclamer à la Russie le respect de ses engagements internationaux et ne pas permettre de concessions gratuites (Pundziūtė-Gallois 2019). Comme nous l'avons évoqué, la Lituanie est probablement la plus active à mener une politique critique vis-à-vis de la Russie :

[...] les Lituaniens et les Polonais prennent toute la gloire d'être "russophobes" [au sein de l'UE], [...] mais c'est plus une différence en style qu'en substance [...] les Lituaniens [...] nous enlèvent un peu la charge lourde³⁴.

Ces paroles font écho aux remarques recueillies lors de nos entretiens, et mentionnées ci-dessus : les politiques baltes envers la Russie sont très similaires sur le fond, seuls les détails du style diplomatique varient³⁵. Autrement dit, si les Lituaniens ne menaient pas de discours de valeurs, les Lettons et les Estoniens prendraient plus probablement la parole. Dans un partage de tâches implicite, les trois diplomaties baltes sont satisfaites : « c'est facile pour les Estoniens et les Lettons quand nous sommes là pour mener le discours critique », confesse un diplomate lituanien³⁶. Ainsi, les trois diplomaties baltes se concertent explicitement ou implicitement dans le processus diplomatique sur l'importance des normes et des valeurs et sur la nécessité d'insister avec persévérance sur leur application dans la politique internationale.

Nous pouvons donc constater que les cultures diplomatiques baltes sont marquées par une sorte d'idéalisme wilsonien, voire néoconservateur, et par la tendance à évoquer les principes de la démocratie et de la liberté dans leurs discours. Ayant acquis leur indépendance grâce à l'inscription dans le droit international du principe d'autodétermination des peuples, les pays baltes continuent à soutenir les valeurs libérales surtout dans les pays voisins, qui manifestent la même quête de reconnaissance. Le motif réaliste n'est pas à exclure, et le calcul de l'intérêt national est évidemment présent. Néanmoins, l'importance des valeurs et des normes internationales dans leur expérience de la politique internationale fait que se référer aux « principes » et critiquer le cynisme de la *realpolitik* s'inscrit dans le code de conduite diplomatique balte.

Ici, comme dans le cas de la culture sécuritaire, la culture idéaliste se distingue de la culture diplomatique « classique ». Le discours de valeurs n'est pas toujours utile pour une communication lisse entre les États, surtout avec ceux qui ne sont

³³ « Consistency » (en anglais) était un élément récurrent dans le langage des diplomates lituaniens que nous avons eu l'occasion d'observer.

³⁴ Entretien avec un diplomate letton, Bruxelles, mai 2017.

³⁵ Entretien avec un diplomate letton, été 2015 (voir note 4)

³⁶ Entretien avec un diplomate lituanien, Paris, juin 2015.

pas démocratiques. Comme le disait Harold Nicolson « les pires diplomates sont les missionnaires, les fanatiques et les juristes ; les meilleures sont les sceptiques humains et raisonnables » (Nicolson 1988, 24)³⁷.

Conclusion

Dans cet article, nous avons étudié certaines spécificités de la diplomatie des pays baltes en les analysant comme des éléments de « cultures diplomatiques ». Les cultures diplomatiques baltes sont façonnées par les histoires de ces pays et les contextes dans lesquels la diplomatie est pratiquée. Les incertitudes liées à la sécurité et à la protection de la souveraineté des États baltes justifient le penchant des diplomates baltes pour une culture sécuritaire, prudente et méfiante, surtout à l'égard de la Russie. Cette culture sécuritaire s'est construite à la lumière des expériences d'un passé plus ou moins récent, et à travers le sens donné par les diplomates à la position de leurs États dans l'architecture sécuritaire européenne.

D'une manière similaire, un deuxième élément caractéristique des cultures diplomatiques baltes se construit, notamment l'importance donnée par les diplomates baltes aux valeurs démocratiques et libérales. Lors de leurs campagnes pour la reconnaissance de leurs indépendances en 1990 puis de leur adhésion à l'UE et à l'OTAN en 2004, les États baltes ont profité du discours qui fait appel à la justice et à la liberté pour les petits peuples. Aujourd'hui, les diplomates baltes font appel à ce même discours de valeurs pour défendre le choix de la démocratie par des pays partenaires de l'Europe orientale. Par la proximité qu'ils maintiennent avec les États-Unis, certaines affinités entre l'idéalisme ou le néo-conservatisme américain peuvent être trouvées dans cette particularité de la diplomatie balte.

Même si des raisons rationnelles peuvent être évoquées pour expliquer la défense des normes internationales par les petits États, – car ce sont les institutions internationales qui garantissent leur sécurité plus que les capacités militaires ou économiques –, les actions diplomatiques baltes dépassent souvent la rationalité diplomatique et la nécessité purement politique. Les positions de « principe » ne sont pas toujours confortables pour les diplomates baltes et ces derniers restent souvent seuls et isolés, en particulier sur la scène diplomatique européenne. Néanmoins, comme ils le disent : « défendre les “principes” est une pratique acceptable ». Pour reprendre les termes d'Adam Kuper, ces pratiques font partie de « l'esprit collectif » balte.

Ceci étant dit, les spécificités des cultures diplomatiques baltes vont se jouer dans des situations concrètes très variées. Il est important d'accepter une certaine

³⁷ Traduction de l'auteure.

instabilité des pratiques et d'admettre que la culture diplomatique propre à un service diplomatique national se joue toujours en lien avec la culture diplomatique plus générale, relative à la profession en tant que telle.

Références bibliographiques

- Almond, Gabriel, and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Asmus, Ronald. 2002. *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*. New York : Columbia University Press.
- Badie, Bertrand. 2011. *La diplomatie de connivence : les dérives oligarchiques du système international*. Paris : La Découverte.
- Bergmane, Una. 2016. *French and US reactions facing the disintegration of the USSR: the case of the Baltic states (1989–1991)*. Doctoral thesis: History. Paris: Institut d'études politiques.
- Beyrle, John R. 1996. "[Case Study: The Withdrawal of Russian Military Forces from the Baltic States](#)". Washington: National Defense University, National War College.
- Bošs, Edijs. 2010. *Aligning with the unipole: Alliance policies of Estonia, Latvia and Lithuania, 1988–1998*. Doctoral thesis: Political Science. Cambridge: University of Cambridge.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- CERI. 13.01.2020. "[The European Regional Security Order and the Crisis in West-Russia Relations](#)".
- Charap, Samuel et al. 2019. [A Consensus Proposal for a Revised Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia](#). RAND Corporation.
- Cogan, Charles. 2003. *French Negotiating Behavior: Dealing with 'La Grande Nation'*. Washington DC: US Institute of Peace.
- Cohen, Raymond. 1991. *Negotiating Across Cultures. Communication Obstacles in International Diplomacy*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Constantinou, Costas. 2013. "Between Statecraft and Humanism: Diplomacy and its Forms of Knowledge". *International Studies Review* 15: 141–162.
- Cooper, Andrew F., and Timothy M. Shaw. 2009. *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- CSCE Helsinki Document. 9-10.06.1992. "[The Challenges of Change](#)", art. 15.
- Devin, Guillaume, et Marie-Françoise Durand. 2016. « Décrire, représenter, interpreter ». In *Méthodes de recherche en relations internationales*, éd. Devin Guillaume, 17–37. Paris : Presses de Sciences Po.
- Err.ee. 12.05.2018. "[Baltic, German foreign ministers split on Nord Stream pipeline](#)".
- Estonian Foreign Intelligence Service. 2019. "[International Security and Estonia 2019](#)".
- Fukuyama, Francis. 2008. *La fin de l'histoire et le dernier homme*. Paris : Flammarion.
- Garzuel, Annelise. 2009. *L'Allemagne aux Nations Unies : la diplomatie modeste*. Paris : L'Harmattan.
- Gherghisan, Mihaela. 06.02.2003. "[Vilnius 10 sign letter on Iraq](#)". *EU Observer*.
- Harvey, Solomon, and Quinney Nigel. 2010. *American Negotiating Behavior: Wheeler-dealers, legal eagles, bullies, and preachers*. Washington DC: US Institute of Peace.

- Ilves, Toomas Hendrik. 2016. Discours prononcé lors de la Conférence à l'Université de Pennsylvanie, le 28 mai 2016, à l'occasion de la conférence annuelle des études baltes, "Association for Advancement of Baltic Studies".
- Jermalavičius, Tomas, and Merle Parmak. 2012. "Towards a resilient society or why Estonia does not need 'psychological defence'". *ICDS Occasional Paper*.
- Kaitsepolitseiamet. "[History and goals of the tradition of annual reviews](#)".
- Kasekamp, Andres. 2010. *A History of the Baltic States*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kaunas University of Technology. 2018. "[20 Years After 'Nida Initiatives': What's Next? Roundtable discussion report](#)".
- Kesa, Katerina. 2015. *Pays récepteurs d'assistance étrangère et pays donateurs. La place et le rôle des États baltes entre pays nordiques et États postsoviétiques au prisme de l'action de parrainage (1985–2013)*. Thèse de doctorat : Science politique. Relations internationales. Paris : INALCO.
- Kuper, Adam. 1999. *Culture. The Anthropologists' Account*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kuus, Merje. 2007. *Geopolitics reframed. Security and Identity in Europe's Eastern Enlargement*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kuus, Merje. 2014. *Geopolitics and Expertise. Knowledge and Authority in European Diplomacy*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Kuus, Merje. 2015. "Symbolic power in diplomatic practice: Matters of style in Brussels". *Cooperation and Conflict* 50(3): 368–384.
- Lašas, Ainius. 2008. "Guilt, Sympathy, and Cooperation: EU–Baltic Relations in the Early 1990s". *East European Politics and Societies* 22: 347–372.
- Latvian State Security Service. "[Annual Reports](#)".
- Lebow, Richard Ned. 2008. *A Cultural Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lietuvos Respublikos Krašto Apsaugos Ministerija. 2019. "[Ka turime zinoti apie pasirengimą ekstremalioms situacijoms](#)".
- LIIA. 1996. *NATO and EU Enlargement: The Case of the Baltic States*. Riga: Konrad Adenauer Stiftung, Latvian Institute of International Affairs.
- Marten, Kimberly. 2017. "Reconsidering NATO expansion: A counterfactual analysis of Russia and the West in the 1990s". *European Journal of International Security* 3 (2): 135–161.
- Marten, Kimberly. 2020. "NATO Enlargement: Evaluating its consequences in Russia". *International Politics* 57: 401–426.
- Medvedev, Sergei. 1998. "Geopolitics and Beyond: The New Russian Policy Towards the Baltic States". In *The European Union and the Baltic States: Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region*, edited by Mathias Jopp and Sven Arnswald, 235–269. Bonn: Institut für Europäische Politik.
- Ministère des Armées de la France. 2020. « [Opération Barkhane](#) ».
- Ministry of Energy of the Republic of Lithuania. 26.04.2018. "[Lithuanian and Ukrainian Ministers of Energy: Nord Stream 2 – threat for the European Union and EU solidarity](#)".
- Moniquet, Claude. 2011. *Guerre secrète. Services secrets, diplomatie parallèle et opérations spéciales dans la guerre contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001*. Paris : Encre d'Orient.

- Neumann, Iver B., and Sieglinde Gstohl. 2004. "Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations". *Working Paper*. Centre for Small State Studies. Institute of International Affairs, University of Iceland.
- Nichol, James. 1995. *Diplomacy in the former Soviet Republics*. Westport: Praeger.
- Nicolson, Harold. 1988. *Diplomacy*. Washington DC: Institute for the Study of Diplomacy.
- OTAN. 2019. [Communiqué « Les dépenses de défense des pays de l'OTAN \(2013–2019\) »](#).
- Panke, Diana. 2010. *Small States in the European Union. Coping with Structural Disadvantages*. Farnham: Ashgate.
- Pavilionis, Žygmantas. 2008. "Lithuanian position regarding the EU mandate on negotiations with Russia: seeking a new quality of EU-Russian relations". *Lithuanian foreign policy review* 21: 174–181.
- Perchoc, Phillipe. 2014. *Les États baltes et le système européen 1985–2004 : être Européens et le devenir*. Bruxelles : Peter Lang.
- Pouliot, Vincent. 2015. "Practice tracing". In *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, edited by Andrew Bennet and Jeffrey Checkel, 237–259. Cambridge: Cambridge University Press.
- Project of a New American Century. 1997. [Statement of Principles](#).
- Pundziūtė-Gallois, Emilija. 2015a. *Diplomatie de l'arrogance. Le cas de la Russie dans les pays baltes 2004–2014*. Paris : L'Harmattan.
- Pundziūtė-Gallois, Emilija. 2015b. « Les États baltes face à la Russie sur fond de crise ukrainienne : la gestion d'une situation précaire ». *Analyses du CERI*.
- Pundziūtė-Gallois, Emilija. 2019. *Too big to shun? Baltic minimalist diplomacy with Russia*. Thèse de doctorat : Science politique. Relations internationales. Paris : Institut d'études politiques.
- Reckwitz, Andreas. 2002. "Toward a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing". *European Journal of Social Theory* 5: 243–263.
- Reus-Smit, Christian. 1999. *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity and Institutional Rationality in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Ritenis, Janis. 1999. *Diplomatiska cina par Latvijas Republikas suverenitates atjaunosanu*. Riga: Fonds Latvijas vesture.
- Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Schimmelfennig, Frank. 2001. "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union". *International Organization* 55: 47–80.
- Schmidt, Brian C., and Michael C. Williams. 2008. "The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists". *Security Studies* 17: 191–220.
- Sending, Ole Jacob. 2011. "United by Difference: Diplomacy as a Thin Culture". *International Journal* 66: 643–659.
- Senn, Alfred Erich. 1995. *Gorbachev's failure in Lithuania*. Houndmills: Macmillan.
- Sharp, Paul. 2004. "The Idea of Diplomatic Culture and Its Sources". In *Intercultural Communication and Diplomacy*, edited by H. Slavik, 361–379. Diplo Foundation.
- Simonsen, Sven Gunnar. 2001. "Compatriot Games: Explaining the 'Diaspora Linkage' in Russia's Military Withdrawal from the Baltic States". *Europe-Asia Studies* 53(5): 771–791.
- Smith, David J., Artis Pabriks, Aldis Purs, and Thomas Lane. 2002. *The Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania*. London and New York: Routledge.

- Sofer, Sasson. 2005. "Guardians of the practitioners' virtue: diplomats at the warrior's den". *Diplomacy & Statecraft* 16(1): 1–12.
- Stankevičius, Česlovas. 2002. *Derybos su Rusija dėl kariuomenės išvedimo iš Lietuvos*. Vilnius: leidybos centras prie KAM.
- Stankevičius, Česlovas. 2013. *Sudėtingas Lietuvos derybų su Maskva kelias 1990–1992 metais*. Vilnius: Petro ofsetas.
- State Security Department of Lithuania. 2019. "[Assessment of Threats](#)".
- Talbott, Strobe. 2002. *The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy*. New York: Random House.
- Tanke, Sarah. 2017. *Une diplomate du respect : le Japon et le multilatéralisme*. Paris : L'Harmattan.
- The Baltic Times. 23.04.2017. "[Rinkevičius: Latvia's involvement in Nord Stream 2 project would be a threat to national security](#)".
- Traynor, Ian. 06.12.2010. "Wikileaks cables reveal secret NATO plans to defend Baltics from Russia". *The Guardian*.
- Vaščenkaitė, Galina. 2011. "The Discrepancy of Lithuanian Foreign Policy: 'Normative' Deeds for 'Realpolitik' Needs?". *Lithuanian Foreign Policy Review* 25: 33–55.
- Vital, David. 1967. *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Von Salzen, Claudia. 19.07.2017. « [Nord Stream 2, un instrument de pression politique pour la Russie ?](#) ». *Euractiv.fr*.
- Wedeen, Lisa. 2002. "Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science". *The American Political Science Review* 96 (4): 713–728.
- Wenger, Etienne. 1998. *Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, Woodrow. 02.04.1917. "Address delivered at Joint Session of the Two Houses of Congress. U.S. 65th Congress, 1st Session". *Senate Document* 5.
- Wiseman, Geoffrey. 2005. "Pax Americana: Bumping into Diplomatic Culture". *International Studies Perspectives* 6 : 409–430.
- Wright Susan, and Sue Reinhold. 2011. "Studying Through': A Strategy for Studying Political Transformation. Or Sex, Lies and British Politics". In *Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*, edited by Cris Shore, Susan Wright, and Davide Pero. New York: Berghahn Books.
- Yakemtchouk, Romain. 1990. « Les Républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique ». *Studia Diplomatica* XLIII (4-5-6). Bruxelles : Egmont, Institut Royal des relations internationales.
- Ziemele, Ineta. 2005. *State Continuity and Nationality: The Baltic States and Russia. Past, Present and Future as defined by International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- 112.ua. 13.04.2016. "[Lithuania banned entry for 46 people from 'Savchenko List'](#)".