



HAL
open science

La diplomatie des confins : la place de la Lettonie dans la diplomatie française (1918-2018)

Jérémy Delaplagne

► **To cite this version:**

Jérémy Delaplagne. La diplomatie des confins : la place de la Lettonie dans la diplomatie française (1918-2018). Science politique. 2017. dumas-01892083

HAL Id: dumas-01892083

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01892083>

Submitted on 10 Oct 2018

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

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

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Institut d'Etudes Politiques

Jérémy DELAPLAGNE

LA DIPLOMATIE DES CONFINS

La place de la Lettonie dans la diplomatie française (1918-2018)

Année 2016-2017

Master : « Politiques et pratiques des organisations internationales »

Sous la direction de Franck PETITEVILLE et Sylvie LEMASSON

LA DIPLOMATIE DES CONFINS

La place de la Lettonie dans la diplomatie française (1918-2018)

Jérémy Delaplagne

Sous la codirection

de Franck Petiteville et de Sylvie Lemasson

Année 2016/2017

MASTER POLITIQUES ET PRATIQUES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE
UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement Madame Odile Soupison, ambassadeur de France en Lettonie, pour sa bienveillance tout au long de mon stage. Son exigence constante ainsi que son souci du détail m'ont beaucoup appris durant ses six mois et m'ont permis de découvrir les multiples facettes du métier de diplomate. Loin de me décourager, vous avez fait naître une vocation. Je vous réitère toute mon admiration.

Je remercie vivement Sophie Hubert, première conseillère à l'ambassade de France en Lettonie, qui a été une tutrice de stage exceptionnelle. Sa confiance et sa disponibilité ont joué un grand rôle dans la réussite de ce stage au sein de la chancellerie diplomatique de l'ambassade. J'ai hâte de rejoindre le ministère pour travailler à nouveau à vos côtés. Je vous dois beaucoup.

Un grand merci à Ludovic Rousseau, Jean Vaury, Eugène Borissov et Katrina Lerhe pour leur aide au cours de ces six derniers mois. Je vous suis reconnaissant d'avoir pris de votre temps pour répondre à mes multiples questions sur le fonctionnement de l'ambassade, son histoire ou encore la vie du ministère. Vous êtes des éléments essentiels au bon fonctionnement de cette ambassade, pour laquelle vous donnez tant. Travailler à vos côtés fut chaque jour une réelle fierté.

Je tiens aussi à saluer tout le personnel de l'ambassade : Inese, Vineta, Victor, Olga, Vitali, Florent, Audrey, Aivars, Eriks, Helena, pour leur gentillesse. Même si nous ne parlions pas toujours la même langue, ça a été un plaisir de vous avoir comme collègue au quotidien.

Mes plus sincères remerciements à Marc, Antoine, Ahmad et Ayrton qui n'ont pas cessé de me soutenir dans l'écriture ou la relecture de ce Mémoire. Vous savoir présents m'a été très précieux malgré les milliers de kilomètres qui nous ont séparés ces derniers mois. Je vous souhaite le meilleur dans vos projets à venir.

Ma gratitude également aux autorités lettones du ministère des Affaires étrangères, du Protocole d'Etat, ainsi qu'aux autorités françaises et à l'ensemble du corps diplomatique. Malgré mon statut de stagiaire j'ai toujours bénéficié d'un accueil remarquable.

Merci enfin à Reina, pour ta maturité et ta volonté rares.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	4
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION.....	6
PARTIE I – D’INCONNUE A ALLIEE : UN SIECLE DE RELATIONS DIPLOMATIQUES FRANCO-LETTONES	15
CHAPITRE PREMIER – LE ROLE DE LA FRANCE DE L’INDEPENDANCE DE LA LETTONIE A L’OCCUPATION SOVIETIQUE (1914-1989)	17
CHAPITRE II – LA RENAISSANCE DES RELATION BILATERALE FRANCO-LETTONES APRES LA FIN DE LA GUERRE FROIDE (1989-2004)	28
CHAPITRE III – DE L’INTEGRATION AU RESEAU DIPLOMATIQUE FRANÇAIS A LA COOPERATION BILATERALE A PART ENTIERE (2004-2018).....	38
PARTIE II – UNE COOPERATION A L’ECHELLE DE L’EUROPE ET DU MONDE.....	49
CHAPITRE IV – LA LETTONIE DANS LE PROJET EUROPEEN DE LA FRANCE	51
CHAPITRE V – LA LETTONIE : UN PARTENAIRE PARFOIS DIFFICILE	63
CHAPITRE VI – LA PLACE DE LA LETTONIE DANS LA DIPLOMATIE GLOBALE DE LA FRANCE	78
PARTIE III - SOCIOLOGIE DES RELATIONS DIPLOMATIQUES FRANCO-LETTONES.....	89
CHAPITRE VII – COMMENT LES RELATIONS PERSONNELLES FAÇONNENT-ELLES L’ACTION DIPLOMATIQUE ?	92
CHAPITRE VIII – L’AMBASSADE DE FRANCE EN LETTONIE.....	102
CHAPITRE IX – L’AMBASSADE : UNE STRUCTURE SOCIALE PARTICULIERE	112
CONCLUSION GENERALE	125
BIBLIOGRAPHIE	129
RESUME.....	136

INTRODUCTION

Lieu d'influence et de confluence, de rencontre et d'affrontement, d'idées et de pratiques, d'ouverture et de rejet, l'espace baltique fait face à plusieurs paradoxes. Pendant longtemps cet espace a été un point de contact et de rivalités entre civilisations nordiques, slaves et germaniques avant d'être un point de tension idéologique pendant la guerre froide, mais aussi un lieu d'échange et de passé commun à travers la ligue Hanséatique. Aujourd'hui encore, l'espace baltique n'échappe pas à la contradiction : lieu d'ouverture et d'intégration via le Conseil de l'Europe, la mer baltique peut être considérée comme la mer intérieure de l'Union européenne depuis l'effondrement de l'Union soviétique et les élargissements successifs. Pourtant, cet espace est dans le même temps à la marge, aux frontières géographiques et économiques de l'Union européenne. Si le développement de la coopération régionale et des politiques communautaires en fait une zone en voie d'homogénéisation, l'espace baltique demeure un lieu fracturé entre mémoires et histoires, entre grandeur passée et indépendance retrouvée. Ces paradoxes ont renforcé la structuration des rapports de force et de coopération de cet espace autour de la question identitaire, profondément liée à la recherche de sécurité. Cette obsession pour la recherche permanente de sécurité et l'affirmation constante de l'identité induisent un déséquilibre entre les pays et les peuples de la région autour des questions de territoire, de ressources, de démographie et d'influence. Faisant de chacun de ces pays tout autant un partenaire qu'une menace potentielle.

Enchâssée entre l'Estonie et la Lituanie, la Lettonie fait partie intégrante de ces *trois pays baltes* situés aux confins de l'Europe, dont l'étude en France a longtemps été réservée aux voyageurs, aux artistes et aux initiés. Entre monde russe, germanique et nordique, ils sont liés par un même instinct de survie mais sont pourtant loin de se ressembler. L'Estonie, par sa culture et sa langue appartient à la famille finno-ougrienne au côté des voisins finlandais, quand la Lituanie et la Lettonie disposent d'une langue et d'une culture proprement balte héritée de la branche linguistique indo-européenne. Si l'Estonie et la Lettonie partagent un large pan d'histoire commune et le même engouement pour le protestantisme, la Lituanie est résolument catholique après avoir longuement résisté aux croisades teutoniques. Sa christianisation en fait ainsi le dernier territoire chrétien d'Europe, en 1387.

C'est pourtant leur histoire commune du XXe siècle qui est retenue, de leur indépendance acquise à la fin de la Première Guerre mondiale aux occupations soviétiques et nazie au gré des rapports de force de la Seconde Guerre mondiale puis de la guerre froide. Leur combat pour l'indépendance aussi, par une revendication culturelle incessante menée par la diaspora unie jusqu'à

la *Voie Balte* qui fait jaillir le désir d'indépendance et de pacifisme par des milliers de mains jointes dans de ces pays « oubliés » dans toutes les télévisions ouest-européennes le 23 août 1989. Ces trois pays sont également les seuls pays de l'ancienne Union des républiques socialistes soviétiques à s'être « arraché »¹ de leur passé soviétique pour rejoindre à la fois l'Union européenne et l'OTAN, malgré les cicatrices de leur passé visibles par de persistantes problématiques frontalières avec le voisin russe. Rien ne disposait en effet les pays baltes à rejoindre les instances euro-atlantiques au regard de cette histoire singulière jalonnée d'occupations successives. Cette histoire est particulièrement exacerbée en Lettonie, qui dispose d'une histoire d'indépendance moins riche que la Lituanie voisine indépendante durant le Moyen-Age de 1251 à 1569 avant d'embrasser l'union avec la Pologne tout en étant plus exposée que l'Estonie aux problématiques ethnolinguistiques des minorités allemandes et russes. De plus, la position stratégique de Riga, ville de la Hanse, et son ancrage important dans le réseau portuaire européen au Moyen-Age ont participé très tôt à la formation d'une aspiration européenne forte sur ce territoire.

Symbole de l'histoire de tout un espace, la Lettonie a connu près de 750 ans d'occupation étrangère partagée entre la Suède, la confédération de Livonie germanique instaurant une domination germano-balte imposante et durable dans le pays, et la Russie puis de l'URSS qui conquiert une grande partie de la Lettonie en 1795. Néanmoins, sa position lui permet d'être un « *point de passage privilégié des énergies* »² allemandes puis russes vers l'Ouest européen permettant une inscription durable du sentiment européen dans l'imaginaire de la population lettone. La perdurance dans le temps de ce sentiment d'appartenance va permettre le développement d'une vision lettone et balte de l'histoire s'opposant notamment à la vision russe d'une incorporation « volontaire » dans l'empire russe puis dans l'URSS aux XIXe et XXe siècles.

Cette histoire singulière, conjuguée à la position géographique lointaine de son territoire, oppose directement la Lettonie à l'histoire française. La Lettonie reste pendant longtemps un objet non-identifiée pour la France, qui perçoit le territoire comme une province naturellement russe. L'une des premières rencontres entre les deux territoires a eu lieu lors du voyage entrepris par le philosophe Diderot à Saint-Petersbourg du 11 juin 1773 au 21 octobre 1774. Bien que son trajet l'amène directement à traverser la Lettonie (Riga) et l'Estonie, le philosophe ne fait aucune mention des spécificités baltes désignés indirectement comme « *Russie* »³. Au XIXe siècle, les contacts s'intensifient entre la France et la province lettone de l'empire russe : au moment de la campagne de Russie, au cœur des campagnes napoléoniennes, le général McDonald investit brièvement Riga quand

¹ Expression empruntée à Philippe Perchoc.

² PERCHOC, Philippe. *De l'URSS à l'UE et l'Otan : « restaurer » la politique étrangère et de sécurité lettone après 1991 : dynamiques internes d'un « retour à l'Europe »*. p.5.

³ GORBATOV Inna, « Le voyage de Diderot en Russie », *Études littéraires*, 2007, vol. 38, n° 2-3, 215p.

le roi Louis XVIII en exil séjourne à Jelgava de 1798 à 1801 puis de 1804 à 1807 sans toutefois que ne se développe une expertise particulière. De même, la révolution russe de 1905, particulièrement forte en Lettonie, est perçue comme une rébellion interne et non comme un mouvement d'émancipation nationale. A l'inverse, et malgré le tropisme russe et allemand dominant en Lettonie, l'aspiration européenne pousse le groupe politique des « jeunes lettons » à s'inspirer des idées des Lumières françaises lors de l'éveil national de la Lettonie dès le milieu du XIXe siècle. Il faut toutefois attendre 1918 et la fin de la Première Guerre mondiale et l'engagement volontariste français dans la mer Baltique pour que les deux Etats se rencontrent et que la Lettonie ne devienne un objet à part entière de la diplomatie française.

Cadre théorique

Terre de rivalité et d'affirmation, la Lettonie représente un défi de compréhension unique pour la diplomatie française, au moment où le pays s'impose comme un partenaire incontournable au sein des instances européennes et internationales. La priorité donnée par sa diplomatie à l'intégration euro-atlantique et la place importante octroyée à la mémoire et à la culture orienteront ce travail vers l'analyse croisée de la diplomatie et de la politique étrangère des deux pays. La politique étrangère sera étudiée en ce qu'elle renvoie aux décisions produites par une autorité politique dans l'environnement international et en tant que partie intégrante de la diplomatie qui se concentre sur les mécanismes de représentation, de communication et de négociation à travers desquels l'autorité politique participe aux relations internationales⁴. Trois fondements de la diplomatie seront ainsi observés, en tant que processus visant à revendiquer de l'autorité et de la compétence ; en tant que vecteur de relation de plusieurs autorités publiques (du diplomate au Président) ; y compris dans sa nature politique de par son activité de représentation et son rôle dans la gouvernance⁵.

L'analyse de la relation diplomatique entre Etats demeure limitée dans le champ d'étude réaliste et néo-libéral des relations internationales, souffrant à la fois d'être « *mineur et conservateur* » et « *mondain* » car elle exclue les nouveaux acteurs du monde international comme les Organisations Non-Gouvernementales⁶. Cette approche sera toutefois privilégiée dans ces travaux au contraire des écoles traditionnelles réalistes et libérales des relations internationales. La première ne permet pas d'appréhender la relation entre la France et la Lettonie sous l'angle de la coopération institutionnelle, privilégiant au contraire le rapport de force dans un environnement international anarchique. Dans le

⁴ CRIEKEMANS David, « *Exploring the relationship between Geopolitics, Foreign Policy and Diplomacy* », *International studies Review*, Volume 13, Issue 4, 1 December 2011, pp.713-716.

⁵ SENDING Ole, POULIOT Vincent et NEUMANN Iver B, *Diplomacy and the Making of International Relations*, *Cambridge university press*, 2015.

⁶ POULIOT Vincent, « Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda », *Cooperation and Conflict*, Septembre 2015, vol. 50, n° 3, p. 297-315.

cas de la Lettonie, elle ne permet pas d'identifier la raison du choix de l'alliance atlantique de ce pays post-soviétique quand plusieurs anciennes républiques ont fait le choix de rejoindre la Communauté des Etats Indépendants dominée par la Russie afin de contrebalancer l'hégémonie américaine. De même, l'approche libérale ne permet pas de comprendre ce qui détermine notre cas à élaborer une doctrine de politique étrangère allant directement contre ses intérêts économiques directes. A l'inverse, l'approche constructiviste permet de prendre en compte l'aspect identitaire structurant le processus d'élaboration de la politique étrangère entre deux Etats, tout en permettant d'appréhender la conscience de l'intérêt national développé par la Lettonie au sein des organisations internationales⁷. La volonté de rejoindre les organisations internationales est théorisée dans l'approche lettone de politique étrangère en ce que le pays ne cherche pas seulement à s'y abriter mais au contraire à y contribuer par un soutien marqué droit international. Cette constante se retrouve lors des deux indépendances, en 1918 et en 1991. L'intérêt national, marqué par le souci d'identité, est d'autre part mené par des élites politiques soucieuses de construire une politique étrangère à partir des composantes internes à la Lettonie. L'approche constructiviste permet d'appréhender l'étude de la politique étrangère comme partie intégrante des politiques publiques ainsi que de leur européanisation⁸.

Deux courants se distinguent toutefois dans l'étude de la diplomatie ; l'approche anglo-saxonne propose de recentrer l'étude des relations internationales sur les pratiques et les discours des agents qui font vivre la diplomatie⁹. Portée par Iver Neumann, sociologue des relations internationales, ce courant propose l'arrêt des études sur les normes, la souveraineté ou les rapports de force pour se recentrer sur l'étude de la diplomatie pur. Paru en 2011, son ouvrage « *At Home with the Diplomats* »¹⁰, permet de réhabiliter l'étude des relations internationales à partir des acteurs qui les pratiquent. Il y propose ainsi une typologie de la figure de l'ambassadeur selon trois figures distinctes : l'ambassadeur est ainsi tour à tour un *héros*, un *administrateur* et un *médiateur*. Ce courant postule que la théorie des relations internationales s'intéresse avant tout aux changements transcendants et systémiques de l'Etat quand la diplomatie ramène au contraire tout vers lui¹¹.

D'autre part, le renouvellement de l'analyse de la diplomatie et de la politique étrangère dans le champ d'étude anglo-saxon n'est pas un trait partagé avec la France dont l'approche diffère de ce modèle épistémologique. Les fondateurs de l'histoire des relations internationales en France, Pierre

⁷ BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, 5e édition., Paris, Les Presses de Sciences Po, 2015, p.333.

⁸ MULLER Pierre, « L'analyse Cognitive Des Politiques Publiques : Vers Une Sociologie Politique De L'action Publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 189-207. Et PETITEVILLE Franck et SMITH Andy, « Analyser les politiques publiques internationales, Abstract », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 3, p. 357-366.

⁹ NEUMANN Iver B., « Returning practice to the linguistic turn: the case of diplomacy », *Millennium: Journal of International Studies*, juillet 2002, vol. 31, n° 3, p. 627-651.

¹⁰ NEUMANN Iver B., *At Home with The Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca, Cornell University Press, 2012, 232 p.

¹¹ LEQUESNE Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, Paris, Cnrs, 2017, p.13.

Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle, ont très tôt intégré l'analyse des acteurs de la diplomatie en plus de son rôle dans les relations internationales. L'ouvrage collectif *Histoire de la diplomatie française* propose ainsi d'étudier l'émergence de l'administration diplomatique française depuis la genèse de l'Etat notamment par l'intermédiaire des acteurs qui la font (les ambassadeurs) et des institutions qu'ils créent (ambassades et ministères). Le propos de l'ouvrage laisse une large place à l'expertise accumulée et organisée par les premiers diplomates jusqu'à la formation d'une doctrine de politique étrangère et son institutionnalisation en particulier depuis l'époque moderne jusque sous la Ve République. Loin d'être le seul ouvrage de référence, il est complété par plusieurs études spécialisées sur un régime, à l'exemple du Second Empire¹², une personnalité, à l'exemple de l'Abbé Dubois¹³, ou encore des pratiques diplomatiques¹⁴. Selon Thierry Balzacq et Frédéric Ramel, l'approche ethnographique et sociologique des relations internationales s'est ainsi imposée comme le principal champ d'analyse français depuis les années 1980¹⁵. Selon eux, pour comprendre une organisation ou une institution, il faut privilégier l'étude des individus qui la créent et la façonnent. L'anthropologie permet de resituer l'acteur au cœur du processus d'étude et de mettre en avant sa particularité et son histoire. De même, la sociologie s'est emparée de la question diplomatique en proposant de nombreuses études approfondies des diplomates et du Quai d'Orsay en général¹⁶, ainsi que l'action des diplomates lors des négociations internationales et des enceintes multilatérales¹⁷. L'approche sociologique et historique déterminée ici permet d'intégrer la participation des agents et de s'éloigner de l'étude théorique des grands courants traversant les relations internationales. Elle permet en effet de prendre en compte les intérêts et les valeurs de la politique étrangère et des choix diplomatiques, hors des catégorisations des approches réalistes ou constructivistes prônées par le courant anglo-saxon, tout en intégrant l'étude de la rationalité des acteurs.

Choix d'analyse empirique

Appliquée à la relation diplomatique entre la France et la Lettonie, elle permet de sortir d'une première lecture dialectique de déséquilibre entre deux pays très différents sur la scène internationale. D'une part un Etat puissant à la recherche de puissance sur la scène internationale et de l'autre un « petit Etat » dont l'opinion publique aussi bien que les élites considèrent qu'ils ne peuvent avoir

¹² BRULEY Yves, *Le Quai d'Orsay impérial : Histoire du Ministère des Affaires étrangères sous Napoléon III*, Paris, Editions Pedone, 2012, 492 p.

¹³ AUBERTIN Charles, *Un Diplomate au XVIIIe siècle : L'abbé Dubois d'après les archives des affaires étrangères*, 2016, 50 p.

¹⁴ STEFANINI Laurent, *À la table des diplomates*, Paris, L'Iconoclaste, 2016, 330 p.

¹⁵ BALZACQ Thierry, RAMEL Frédéric, COLLECTIF et BADIE Bertrand, *Traité de relations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013, 1228 p.

¹⁶ PIOTET Françoise, LORIOU Marc et DELFOLIE David, *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, Paris, Hermann, 2013, 552 p. ou encore LEUSSE Meredith Kingston De, *Diplomate : Une sociologie des ambassadeurs*, Paris, Editions Harmattan, 1997, 234 p.

¹⁷ PETITEVILLE Franck, PLACIDI-FROT Delphine, COLLECTIF et BADIE Bertrand, *Négociations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013, p.77-100.

un impact significatif sur le système international et les affaires internationales¹⁸. En d'autres termes en un Etat déterminant les règles du jeu à son avantage et un Etat contraint de les subir. En effet la France dispose aujourd'hui du troisième réseau diplomatique mondial après les Etats-Unis et la Chine, avec 178 ambassades et représentations permanentes auxquelles s'ajoutent 224 consulats généraux, consulats et sections consulaires. Tissée depuis le Moyen-Age, cette présence permet de mesurer la continuité de l'influence de l'Etat français dans les relations internationales et du poids relations interétatiques dans celles-ci. Les diplomates et les agents du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ainsi que ceux qui y sont rattachés, de l'agent de droit local au stagiaire, incarnent cette persistance dans le temps. A l'inverse, la Lettonie est un petit Etat côtier de 64 597 km² (Voir carte), comme la majorité des pays d'Europe et du monde, disposant d'un réseau de 37 ambassades, de 50 consulats incluant les consulats honoraires et de 8 représentations permanentes au sein des organisations internationales. Malgré ces décalages, l'histoire des deux pays est intimement liée puisque la France a participé à la lutte pour l'indépendance du peuple letton en 1918 avant d'entretenir une relation diplomatique forte avec ce pays.



La littérature existante sur les pays baltes reste peu nombreuse mais est néanmoins particulièrement active. S'ils sont souvent pris dans leur ensemble, les travaux de Philippe Perchoc¹⁹,

¹⁸ KEOHANE R.O., « Lilliputians dilemmas: small States in international politics », *International Organization*, 1969, p. 295.

¹⁹ PERCHOC Philippe, *Les Etats baltes et le système européen (1985-2004) : Etre européens et le devenir*, Bruxelles ; New York, Peter Lang, 2014, 288p.

Yves Plasseraud²⁰, Céline Bayou²¹, Julien Gueslin²² ou encore d'Una Bergmane²³ prennent soin de différencier la Lettonie de l'Estonie de la Lituanie. Paradoxalement, la relation diplomatique bilatérale entre la France et chacun des pays baltes reste peu étudiée, malgré l'existence d'archives et d'une histoire communes. La célébration du Centenaire de l'existence de la Lettonie, à laquelle la France participera largement, justifie le choix d'une approche centrée sur la relation entre la France et ce pays balte. De plus, l'étude des relations franco-baltes et plus particulièrement franco-lettonne permet de s'interroger sur plusieurs aspects importants de la politique étrangère française : La stratégie diplomatique d'un Etat ancien face à un Etat « nouveau » au sein d'organisations multilatérales comme l'Union européenne et l'ONU ; L'intégration d'un petit Etat aux configurations géographiques et historiques opposées mais devenu indispensable dans l'élaboration d'une politique étrangère nationale universelle ; La confrontation à des problématiques méconnues, à l'image de la question des minorités et des frontières. Cette étude permet également de resituer l'action de la diplomatie française et son évolution dans une perspective européenne, en particulier vis-à-vis de l'Europe Orientale, depuis le début du XXe siècle.

Problématique

La relation diplomatique entre la France et la Lettonie apparaît alors, à plusieurs titres, singulière. Sans liens politique, historique ou culturel particulier avant l'indépendance de la Lettonie au XXe siècle, les deux pays ont pourtant su développer une relation diplomatique complexe, tant au niveau bilatéral qu'europeen, au point que la France soit aujourd'hui l'un des partenaires privilégiés par la Lettonie en Europe. De même, la Lettonie s'inscrit dans un espace baltique où les intérêts français sont historiquement faibles et peu évidents à discerner. *Dès lors, quelles sont les perceptions qui ont façonné la politique étrangère de la France vis-à-vis de la Lettonie permettant d'expliquer l'établissement puis l'essor de relations diplomatiques bilatérales ?*

Afin d'y répondre, la première partie de ce mémoire propose une étude historique croisée de la relation franco-lettonne dans un siècle d'histoire commune de 1918 à 2018, durant lequel la Lettonie tente d'affirmer puis de consolider son existence sur la scène internationale auprès de la France qui découvre ce peuple et cette culture au sortir de la Première Guerre mondiale. L'impact des occupations successives sur la relation bilatérale seront également étudiées avant sa résurrection à la fin de la Guerre froide et la coopération au sein des institutions européennes.

²⁰ PLASSERAUD Yves, *Les Pays Baltes*, Ed. Groupement pour les Droits des Minorités, Paris 1990, 118p.

²¹ BAYOU Céline, *Itinéraires baltes*, Ed. Regard sur l'Est, 2005 ou encore BAYOU Céline et CHILLAUD Matthieu, *Les Etats baltes en transition*, Ed. Peter Lang, 2012.

²² GUESLIN Julien, *La France et les petits États baltes : réalités baltes, perceptions françaises et ordre européen (1920-1932)*, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2004, 625p.

²³ BERGMANE Una, sous la direction de VAISSE Maurice, *La politique étrangère française à l'égard des revendications d'indépendance des pays baltes 1989-1991*, France, 2010, 138p.

La deuxième partie permettra d'étudier les principaux axes contemporains de coopération technique entre les deux pays, tant à l'échelle bilatérale, européenne et internationale. La participation de la Lettonie aux organisations internationales favorisant le développement d'une diplomatie de coopération technique d'égal à égal entre les deux pays sous couvert du droit et des coutumes internationales.

La troisième partie propose une étude sociologique de la relation bilatérale franco-lettonne et notamment des acteurs qui la font vivre, de la relation entre chefs d'Etat à la diplomatie quotidienne assurée par l'ambassadeur. Cette partie permettra de mettre en avant la structure unique de représentation diplomatique qu'est l'ambassade de France en Lettonie, en tant que lieu d'interface entre les deux pays mais aussi en tant que structure sociale de rencontre entre agents français et lettons.

Hypothèses

L'étude de cette problématique en trois parties distinctes permettra de répondre à plusieurs hypothèses concernant la relation franco-lettonne, qui guideront notre réflexion tout au long de ce travail :

1. *La stratégie de politique étrangère française envers la Lettonie reste principalement construite sous la perspective de la relation avec la Russie, pour des raisons historiques et géographiques.* La relation entre les deux pays s'inscrit à contre-courant des relations franco-lettones : Elles sont anciennes, réciproques et s'inscrivent dans une certaine similitude. Les deux pays sont membres du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et ont historiquement des aspirations un rôle de puissance régionale qui tendent à les rapprocher. Au contraire la Lettonie reste un petit pays, jeune et anciennement russe. Il est attendu que ce contraste participe à faire de la Lettonie un pays diplomatiquement délaissé au profit de son grand voisin.
2. *La politique étrangère française, de par la différence intrinsèque avec Lettonie, reste confinée à une relation au sein des enceintes multilatérales au détriment de l'établissement d'une relation bilatérale à part entière.* Pour ces mêmes raisons, il est attendu que la Lettonie ne représente qu'une faible valeur ajoutée dans le réseau diplomatique universel français.
3. *La diplomatie lettonne, après la perte de sa souveraineté en 1940, ne voit pas en la France un partenaire majeur et cherche à se tourner vers les Etats-Unis plutôt que vers le continent européen dans la recherche de sécurité.* De ce fait, il est attendu que l'OTAN représente l'atout principal de la sécurité lettonne et que son rapport à l'organisation structure l'ensemble de sa politique étrangère. Le rôle des Etats-Unis doit alors être celui de principal allié et partenaire, dans une relation bilatérale de confiance marquée par la politique de non-

reconnaissance américaine durant la guerre froide. Cette relation spécifique devrait donc se faire au détriment des initiatives européennes en particulier en matière de défense commune. De même, elle devrait produire un alignement de la politique étrangère lettone sur la politique étrangère américaine et faire du pays le premier défenseur des intérêts américains en Europe.

Méthode

Les sources principales de notre étude sont avant tout les archives diplomatiques mises gracieusement à disposition par l'ambassade de France en Lettonie, mais aussi les archives personnelles recueillies par les agents ainsi que plusieurs extraits d'archives lettones et européennes quand celles-ci étaient disponibles. A ces documents s'ajoutent l'utilisation de discours, de documents de politique étrangère français et lettons ainsi que celle des revues de presse de l'ambassade. La réalisation de ce mémoire a également été rendu possible par l'organisation d'entretiens ponctuels courts, en *off*, réalisés avec plusieurs agents travaillant au sein de l'ambassade de France en Lettonie. Ces témoignages seront particulièrement utilisés dans l'étude des perceptions personnelles des acteurs au sein de la structure sociale de l'ambassade. Bien que le milieu diplomatique, et particulièrement celui de Lettonie, relève « *d'un petit écosystème dans lequel chacun se reconnaît et bien sûr peut reconnaître l'autre* »²⁴, l'anonymat des agents sera préservé à leur demande. En complément, la bibliothèque de l'ambassade de France en Lettonie a permis l'usage d'ouvrages spécialisés sur la Lettonie et la France en particulier des auteurs mentionnés ci-avant, compensant quelque peu la difficulté d'accès des ressources académiques classiques. Les différents entretiens et consultations nécessaires à la réalisation de ce travail ont été réalisés au bénéfice d'un stage de 6 mois effectué à l'Ambassade de France en Lettonie, au sein de la chancellerie diplomatique. Cette mise en situation a permis la réalisation de ce mémoire en situation d'observation participante, prise comme « *comme un instrument méthodologique consistant à provoquer une expérience sociale* »²⁵ qui sera analysée dans la dernière section de ce travail. Cette méthode a l'avantage de permettre l'analyse croisée de sources différentes et de fait favoriser l'hétérogénéité de l'analyse proposée dans la rédaction de ce travail.

²⁴ LEQUESNE Christian, Op.cit.

²⁵ PENEFF Howard, BECKER Jean, *Le goût de l'observation : Comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales de Jean Peneff, Howard Becker*, Editions La Découverte, 2009. 250p.

PARTIE I – D’INCONNUE A ALLIEE :
UN SIECLE DE RELATIONS
DIPLOMATIQUES FRANCO-LETTONES

Acquise grâce à l'action d'officiers français, l'indépendance de la Lettonie va lui permettre d'intégrer progressivement l'espace politique et culturel européen. La perte de souveraineté durant la guerre froide va suspendre temporairement cette aspiration qui se concrétisera avec l'intégration de la Lettonie au sein des européennes et transatlantique en 2004. La France, tout d'abord réticente à soutenir la Lettonie dans sa seconde indépendance puis dans cette intégration n'a toutefois pas empêché le processus politique dans la deuxième moitié des années 1990. L'évolution de la position française reste donc en grande partie prudente, la Lettonie et ses voisins baltes ne faisant pas partie de la priorité de la politique étrangère française à l'aube de l'année 2004. Cette dernière est en effet accaparé essentiellement sur l'Afrique et le Moyen-Orient au sud et sur la Russie à l'est ainsi que sur des questions internationales importantes : la guerre contre le terrorisme (guerre en Afghanistan puis invasion de l'Irak par les Etats-Unis), la guerre des Balkans ou encore la Tchétchénie accaparent l'attention de la communauté internationale. Ces événements forcent la diplomatie française à s'adapter et à se recentrer sur l'Europe en particulier après le désaccord européen sur la participation à la guerre en Irak, et ainsi dépasser la diplomatie thématique pour une approche transversale qui la pousse à se rapprocher de nouveaux partenaires²⁶.

Une fois la première période de surprise de l'indépendance de la Lettonie passée et sa souveraineté consolidée suite au départ des troupes russes présente sur son territoire et grâce à l'important soutien des Etats-Unis, de l'ONU, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, les relations diplomatiques avec la France entrent dans une nouvelle phase en 2004 et tendent à se normaliser avec son adhésion de plein droit à l'OTAN et l'UE. La relation entre les deux pays se fonde depuis lors sur une approche pragmatique, centrée autour des grandes questions du passées à l'image du rôle de la France dans la première indépendance, qui permet de poser les bases de la relation bilatérale contemporaine. Cette dernière reste néanmoins, largement couverte par la coopération au niveau européen. L'enchevêtrement de ces relations diplomatiques démontre que la politique de la France envers la Lettonie reste équilibrée dans un développement conjoint de la relation bilatérale et de la coopération multilatérale au sein des organisations internationales. Cette dernière permet de mieux comprendre pourquoi les initiatives bilatérales demeurent jusqu'à aujourd'hui limitées, notamment dans le domaine de la coopération politique et militaire, alors même que la France encourage une coopération poussée au sein des organisations internationales en faveur de l'indépendance et de la sécurité de la Lettonie, et au contraire pourquoi celles-ci tendent à se développer dans le domaine économique qui offre à cet égard des opportunités nouvelles. La préparation du Centenaire de l'indépendance de la Lettonie en 2018 constitue un tournant à venir dans la relation bilatérale puisque le pays envisage de profiter de cette occasion pour se rapprocher de ses partenaires européens dont la

²⁶ CHARILLON Frédéric, « La politique étrangère de la France », *Études*, 2005, Tome 402, n° 4, p.454

France à travers l'organisation d'évènements culturels, historiques et politiques et la mise en place d'une diplomatie publique ambitieuse visant à promouvoir une image de pays ouvert et moderne à l'international.

CHAPITRE PREMIER – LE ROLE DE LA FRANCE DE L'INDEPENDANCE DE LA LETTONIE A L'OCCUPATION SOVIETIQUE (1914-1989)

L'ENGAGEMENT MILITAIRE FRANÇAIS EN LETTONIE DE LA PREMIERE GUERRE MONDIALE A L'INDEPENDANCE (1914-1919)

Point de passage naturel entre l'Allemagne et la Russie, le territoire letton au croisement deux pays et va constituer l'une des lignes de front principal du grand conflit mondial, dans une position stratégique souvent comparée à celle des plaines de l'Italie du Nord ou encore à la Belgique. Au moment de la déclaration de guerre de l'Allemagne à la Russie le 1^{er} août 1914, la Lettonie alors province de l'Empire russe entre de fait en guerre du côté de la France et de la Grande-Bretagne au sein de l'Entente. Dans un élan populaire similaire à celui observé en France, les populations sont enthousiastes et manifestent de manière spontanée en faveur de l'engagement militaire de ce qui est alors leur région, à la grande surprise des autorités locales tsaristes²⁷. La majorité des lettons a en effet soutenu le patriotisme officiel de l'Empire russe dans une certaine hostilité envers les allemands. C'est en particulier le cas des paysans, des classes bourgeoises et pauvres qui depuis des générations suivent un ordre social bien définis : les gouverneurs, les notables et les propriétaires terriens font en effet partie de la population « germano-baltes » issue de la noblesse allemande. Ces ressentiments éclatent au début du conflit et poussent le gouvernement tsariste à démettre les gouverneurs germano-baltes de leur fonction, à changer le nom des rues de l'allemand au russe et enfin d'interdire les publications en allemand. Cette hostilité et le sentiment de lutter contre un ennemi commun à toute l'Europe explique l'afflux important de volontaire : entre 120 000 et 140 000 lettons répondent à l'appel à la mobilisation. Le départ au front est célébré par des chants populaires, les lettons attendant une victoire rapide de l'Entente face aux allemands, voire même de « *montrer la route de Berlin à la valeureuse armée russe* ». Ce patriotisme est remarqué par les autorités tsaristes « *De tous les peuples de notre grande patrie, le plus patriote dans la guerre contre l'Allemagne, c'est le peuple letton* »²⁸.

Cet engouement se concrétise par la participation des forces lettones aux batailles les plus importantes sur le front Est, dont la bataille d'Augustova en septembre 1914 durant laquelle 20 000 lettons sont morts, blessés ou fait prisonniers. Toutefois, l'avancée allemande dans la région baltique pousse l'Etat-major tsariste à créer une unité de tirailleurs lettons spécifique dès 1915, constituée de

²⁷ Bleiere Daina, *Histoire de la Lettonie : au 20ème siècle*, Riga, Jumava, 2006, p.74

²⁸ Ibid. p.76

8 bataillons portant le nom de villes et de régions lettones. Constituées de 40 000 hommes en 1916, ces unités serviront de base à la création de la future armée nationale. Les tirailleurs, qui sont autorisés à parler le letton et à faire valoir leur particularité culturelle, combattent uniquement sur le sol letton soit au front nord de l'armée russe. Leur engagement a été marqué par la « Bataille de Noël » à l'hiver 1916-1917 aux portes de Riga, devant servir à alléger la situation française à Verdun et dans la Somme. Du 2 décembre 1916 au 18 janvier 1917, le régiment compte 9 000 victimes dont 2 000 morts, soit 37% des effectifs. Il s'agit des pertes les plus importantes des tirailleurs lettons durant la Première Guerre mondiale²⁹. L'engagement des soldats lettons ne permet pas d'empêcher la séparation en deux du territoire devenu ligne de front principal du front Est en 1916. Chaque camp tente de rattacher sa Lettonie à son aire culturelle propre par l'instauration d'écoles, d'une langue obligatoire (allemand ou russe) ainsi que d'une administration. Les allemands envisagent une colonisation de l'espace conquis avant une annexion après la guerre, selon un plan dénommé « *Mémorandum Gris* » de 1915, quand la partie russe, tout en saluant le courage et les valeurs des lettons, poursuit son travail de russification (changement du nom des rues, correspondance en letton interdite, carte du front en russe). Ces influences ne permettent néanmoins pas d'empêcher le développement d'un sentiment national porté par les lettons ayant étudié à Moscou. Le ralliement au régiment des tirailleurs lettons devant permettre de se rassembler pour le futur de la Lettonie. Selon le poète et dramaturge letton Janis Akuraters : « *Nous ne voulons être ni rouges, ni noirs – c'est notre réflexion sur la culture nationale, l'économie et les institutions de la Lettonie qui nous unis* »³⁰.

La situation à la fin de la Première Guerre mondiale est alors complexe. la Lettonie, constituée par le regroupement de la Courlande (27 000 km²), du sud de la Livonie (22 000 km²) et de la Latgale (13 000 km²) déclare son indépendance pour la première fois le 18 novembre 1918, mais le pays est alors occupé par les trois factions susmentionnées : la population allemande organisée en « corps francs » commandés par le général-comte Rüdiger von der Goltz et soutenue par l'armée favorable à l'annexion au sein de l'Allemagne, souhaitant faire de la Courlande où se trouvent la plupart des allemands un point de départ de l'invasion de toute la Lettonie ; l'armée du tsar devenue armée bolchevique dans le Nord et l'Est du pays et enfin le jeune gouvernement national letton indépendant situé autour de Riga. Ce dernier est soutenu par les alliés, qui voient le sort de la Lettonie sous le prisme de la question russe : Le pays doit au mieux être un point de lancement d'une offensive des russes blancs ou au pire constituer un « cordon sanitaire »³¹ entre l'Europe et les bolcheviques. Le statut de vainqueur de la France incite Georges Clemenceau, Président du Conseil des ministres et ministre de la Guerre de novembre 1917 à janvier 1920, à envoyer une mission navale en mer Baltique

²⁹ Ibid. p.85

³⁰ Ibid. p.86

³¹ Expression proposée en 1917 par Stephen Pichon, ministre des Affaires étrangères, concernant la Russie Bolchevique.

en mars 1919 afin d'accompagner la marine britannique présente depuis novembre 1918. L'escadre française, placée sous les ordres de l'Amiral Brisson, est composée d'un contre-torpilleur, de quatre torpilleurs, de quatre avisos et d'un yacht³². Cette dernière a pour mission d'expulser les troupes soviétiques de Lettonie en soutenant les forces lettones. Les alliés, qui ne souhaitent pas envoyer de troupes à pieds, vont pour cela choisir d'autoriser l'armée allemande, soit 25 000 hommes, à stationner en Lettonie afin de contrer la menace bolchevique, et ce malgré la clause 433 de l'armistice du 11 novembre 1918 ordonnant l'évacuation par les forces allemandes de tous les territoires ayant autrefois appartenu à la Russie. Cette décision va permettre aux armées germano-lettones coalisées de chasser l'Armée Rouge de Lettonie entre janvier et août 1919. Dès cet objectif atteint, la mission alliée assure le respect des clauses de l'armistice en mer Baltique et la surveillance des troupes allemandes toujours sur place. Bien que disposant d'une mission commune, l'intervention alliée se fait pourtant sous commandement séparé.

Le 15 octobre 1919, devant le refus des troupes allemandes d'évacuer la Lettonie et de rejoindre la Prusse Orientale, le commandant de vaisseau Brisson utilise le prétexte d'un bombardement allemand involontaire sur une chaloupe britannique pour déclencher une intervention. Le rôle de la division navale alliée est alors triple : couvrir les offensives de l'armée lettone, empêcher les contre-offensives allemandes et attaquer les postes d'artillerie ennemis. L'engagement allié est doublé par une offensive diplomatique du général Niessel alors président de la Commission de contrôle Interalliée des Pays Baltes. Celui-ci demande aux autorités allemandes l'arrêt du soutien aux corps-francs sur place et la cessation générale des hostilités ainsi que l'évacuation totale des pays baltes avant le 13 décembre 1919 par les forces allemandes. Ces succès militaires et diplomatiques vont permettre aux armées lettones de s'emparer de Riga le 21 novembre 1919. A partir de l'intervention de la flotte alliée, la progression de l'armée lettone est lente mais continue : fin novembre, les forces allemandes sont vaincues. L'action du commandant de vaisseau Brisson tout au long des combats, qui a permis un succès rapide et peu coûteux en vies humaines, sera saluée par les autorités lettones³³ et récompensée par une citation à l'ordre de l'armée française³⁴ puisqu'il sera nommé Contre-amiral en novembre 1921, Vice-amiral en janvier 1928 et sera fait Grand-officier de la Légion d'Honneur par décret du 15 Janvier 1930.

La mobilisation française dans la région baltique, débouchant sur l'intervention du commandant Brisson, est motivée par la mise en place d'une politique française organisée autour de

³² CHEVUTSCHI Ludovic, « L'intervention navale alliée en Lettonie, octobre-novembre 1919, l'exemple d'une collaboration franco-britannique », *Revue Historique Des Armées*, 1995, n° 1, p.109.

³³ SS li 6, lettre de remerciement du Président Ulmanis, archives de la Marine nationale.

³⁴ 163/LET/AD. *Citation à l'ordre de l'Armée du CV Brisson*, Paris, 23 janvier 1922.

deux axes par Clemenceau : le soutien aux russes blancs contre les bolcheviques³⁵ et la volonté de contrebalancer l'influence anglaise grandissante dans la région. C'est à ces fins que Georges Clemenceau a envoyé le Général Janin qui, depuis Arkhangelsk en Sibérie, est chargé d'organiser le retour en Lettonie des tirailleurs lettons sous drapeau tsariste. La défaite progressive des russes blancs va changer la stratégie de Clemenceau au point de l'inciter à nommer en 1919 le lieutenant-colonel Du Parquet en tant chef de la Mission Militaire Française en Lettonie. Il est chargé d'aider à la formation d'une armée nationale pour combattre les allemands et les bolcheviques tout en affirmant le soutien français au gouvernement letton favorable à l'Entente.

Le rôle des officiers français dans la guerre d'indépendance de la Lettonie sera salué par le gouvernement letton puisque le Lieutenant-colonel du Parquet, le Capitaine de Vaisseau Brisson et le Général Janin, suite à son retour de Sibérie le 5 juin 1920 à la tête des tirailleurs lettons revenus de Sibérie, vont recevoir la croix de 1^{er} classe de l'ordre militaire de Lāčplēsis, la première et la plus élevée des distinctions officielles créée en Lettonie, au titre de leur participation à la libération de la Lettonie et à la création et au développement de l'Etat letton. A l'inverse, le Consul de France et le Lieutenant-colonel du Parquet vont remettre au Premier ministre et chef du gouvernement de la République de Lettonie, Karlis Ulmanis, l'insigne de chevalier de la Légion d'Honneur³⁶. L'engagement de ces officiers, tout au long d'un conflit complexe, est déterminant pour la consolidation définitive de l'indépendance de la Lettonie et de sa reconnaissance internationale dans les mois suivants.

DE LA RECONNAISSANCE POLITIQUE A LA RECONNAISSANCE POPULAIRE (1919-1939)

Ce qui constitue la première indépendance de la Lettonie fut donc acquise au prix d'un conflit d'une durée totale de 628 jours, « où se côtoyèrent et se combattirent en une mêlée souvent confuse nationalistes lettons, unités pro-bolchéviques (largement composées des fameux "tirailleurs lettons"), corps francs allemands du baroudeur Rüdiger von des Goltz [...] et enfin Russes blancs de l'aventurier Bermond-Avaloff. La Lettonie ne fut libérée qu'en novembre 1919 »³⁷. Le conflit ne se termine toutefois que le 1^{er} février 1920 avec un bilan lourd pour le jeune pays, puisque 27% de la population vivant sur le territoire letton a disparu³⁸. L'indépendance lettone a donc débuté par une division du groupe national et un conflit fratricide, considéré par une partie de la littérature lettone

³⁵ CLERC Louis, « Entre influence allemande et imbroglio russe : la mission militaire française en Finlande, 1919-1925 », *Revue historique des armées*, 15 mars 2009, n° 254, p.40.

³⁶ Je remercie ici une nouvelle fois le LCL Dutertre, qui par ses propos et ses écrits m'a permis de mieux comprendre l'action des officiers français en Lettonie durant l'après-guerre et les événements amenant à son indépendance.

³⁷ PLASSERAUD Yves, *Les Pays Baltes*, Groupement pour les Droits des Minorités, Paris 1990, p.45.

³⁸ MADIOT Béatrice, « La Lettonie et l'Europe : identité nationale et mémoire collective », *Connexions*, 2005, no 84, n° 2, p.120.

comme une véritable guerre civile³⁹. Malgré de lourde perte, le jeune Etat letton peut toutefois se constituer et faire valoir sa présence auprès des autres peuples et des Etats européens dans l'entre-deux guerres.

Jusqu'en 1919, la diplomatie française élude la question de l'avenir de la Lettonie ainsi que celle des autres pays baltes, renvoyant toute résolution définitive à la conférence de la paix organisée en janvier de la même année. Cette position s'explique par le fait que la France, malgré une aide militaire et matérielle, n'a pas développé de politique étrangère balte à proprement parler⁴⁰. Georges Clemenceau et le ministre des Affaires étrangères Stephen Pichon vont hésiter à reconnaître son indépendance et même ne jamais la revendiquer publiquement, à l'inverse du gouvernement britannique qui a reconnu la Lettonie dès le 11 novembre 1918. Cette hésitation s'explique en partie par la fidélité du Président du Conseil à l'alliance franco-russe qui refuse de s'immiscer dans les affaires intérieures russes ou de priver la Russie blanche d'un accès précieux à la mer. Elle se conjugue à une méconnaissance historique de la région par la diplomatie française, qui cherche au maximum à promouvoir un accord commun faisant des pays baltes des « *États autonomes rattachés à la Russie* »⁴¹. La défaite des armées russes fidèles au tsar, l'élimination de la menace allemande et la normalisation des relations diplomatiques entre la Lettonie et le pouvoir bolchevique après la signature du traité de Riga le 11 août 1920 infléchissent la position française. Ce revirement permet à Aristide Briand de reconnaître alors *de jure* la Lettonie lors de la conférence interalliée à Paris le 26 janvier 1921⁴² en même temps que l'Estonie. La Lituanie ne sera reconnue par la France que le 20 décembre 1922 en raison de la persistance d'un différend territorial avec la Pologne.

Après un premier refus en 1920, l'adhésion de la Lettonie à la Société des Nations au côté de ses voisins baltes le 22 septembre 1921 marque l'entrée de la Lettonie sur la scène internationale. Toutefois, la Lettonie, dont la reconnaissance est désormais inscrite dans le droit international, reste inconnue des peuples européens et du peuple français en particulier. Sa reconnaissance doit se poursuivre donc sur un autre terrain, celui des mentalités et de l'intégration dans la « carte mentale⁴³ » des Français. L'ignorance quasi générale de la Lettonie avant la guerre contribue, tout d'abord, à des jugements français souvent profondément imprégnés de peurs et de préjugés loin des réalités vécues par la lettonne et par extension balte. Cette ignorance française a été par ailleurs renforcée à la

³⁹ MININS Aldis, « Latvia, 1918–1920: A Civil War? », *Journal of Baltic Studies*, 2 janvier 2015, vol. 46, n° 1, p.52.

⁴⁰ CENTRE D'ETUDES D'HISTOIRE DE LA DEFENSE, *Bâtir une nouvelle sécurité : la coopération militaire entre la France et les états d'Europe centrale et orientale de 1919 à 1929 : actes du colloque de décembre 1999.*, Vincennes, Centre d'études d'histoire de la défense, Service historique de l'armée de terre, 2001, p.301.

⁴¹ GUESLIN Julien, « La France face aux indépendances baltes de Brest-Litovsk à la conférence de la Paix (1918-1919) », *Relations Internationales*, 93, 1999, p.64.

⁴² *La République de Lettonie, documents, traités et lois, Bureau Letton d'informations à Paris, 25 septembre 1922.* p.6.

⁴³ GUESLIN Julien, « Un premier pas vers l'Europe ? L'opinion française et la question de « l'eupéanisation » des États baltiques dans les années 1920 », *Relations internationales* 2006/2 (n° 126), p. 52.

fois par le peu de voyageurs français qui se sont attardés avant-guerre sur les rives de la Baltique et par la faiblesse de la communauté française sur place et des relations commerciales directes entretenues avec les villes baltes. De fait, les premiers Français qui s'aventurent dans les nouveaux États ou les traversent pour se rendre en Russie soviétique décrivent des campagnes dévastées, pillées ou des industries et des ports en déclin : « *Le commandant de la division navale de la Baltique, Douxami, évoque l'agonie du port letton de Windau (aujourd'hui le grand port pétrolier de Ventspils) dont le port s'ensable, dont les élévateurs ou les voies ferrées, plus ou moins détruits, restent inutilisés* »⁴⁴. Les préjugés français envers la Lettonie et les pays baltes se développent dans les années 1920. « L'euroanéité » des nouveaux États est mise en doute par l'opinion française qui ne considère pas la Lettonie comme membre incontestable de l'Europe en tant que civilisation mais au contraire comme une marge sous-développée d'un espace russe bien loin encore de la « civilisation européenne »⁴⁵.

En 1939, le journal Paris-Midi tente de « coller les « honnêtes » gens ou même le Parlement et la presse sur la situation des pays baltes et leur capitale »⁴⁶. Selon Julien Gueslin, cette méconnaissance viendrait de l'hésitation même des élites baltes qui auraient entretenu une certaine confusion quant au nom de leur pays : « *les Lettons eux-mêmes hésitent sur le terme à employer en français : doit-on parler de Lettonie (en suivant le terme allemand Lettland) ou de Latvie (inspiré du mot letton Latvija). Ce n'est que le 4 novembre 1921 que le gouvernement letton tranchera définitivement après une sévère polémique entre le ministre letton en France, qui fait appel à plusieurs linguistes et historiens français, et la petite communauté lettonne de France. Cette dernière cherche en effet à imposer le mot de Latvie, fait des démarches auprès des administrations, bibliothèques et librairies et aggrave encore grandement la confusion de celles-ci. Le mot Lettonie s'impose mais beaucoup de Français ou de Belges, selon les Lettons (ou Latviens !) qu'ils auront rencontré, parleront ici ou là de Latvie* ». Ces confusions autour de la traduction du nom du pays en langue française s'ajoutent au manque de formation, d'expérience et de moyen des personnels diplomatiques lettons qui ne sont pas en mesure d'être visible auprès de leurs pairs ou auprès de l'opinion publique par voie de presse.

La difficulté d'appréhension des particularismes culturels et baltes semble ainsi avant tout s'expliquer par un manque d'intérêt manifeste. C'est le cas par exemple de Jules Verne, qui déjà en 1904 dans son roman « *Un drame en Livonie* » réduit les pays baltes à un espace germano-russe⁴⁷.

⁴⁴ Ibid. p.55.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ GUESLIN Julien, *La France et les petits États baltes : réalités baltes, perceptions françaises et ordre européen (1920-1932)*, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2004, p.45.

⁴⁷ GUESLIN Julien, op.cit, p.48.

Cette méconnaissance et l'absence d'une politique balte de la France s'accompagnent du délaissement de la politique militaire française en Lettonie. Le pays devient un outil parmi d'autres de la politique extérieure française, qui poursuit un triple objectif au début des années 1920 : encercler l'Allemagne à l'Est, rivaliser avec la *Navy* en pérennisant la présence navale française en mer Baltique et enfin à soutenir la Pologne. Le dispositif français en mer Baltique est complété par la création d'un poste d'attaché naval pour les pays Baltes et Scandinaves en mars 1923, basé à Riga. Mais le rétablissement des relations bilatérales avec la Russie soviétique en 1924 aboutit à la suppression du poste dont les compétences sont transférées à Varsovie dès l'année suivante⁴⁸. Cette décision symbolise la priorité faite à la Pologne en mer Baltique et marque la fin de l'intérêt militaire français pour la Lettonie au profit de l'influence britannique après 1924.

Toutefois, la réussite politique et économique de la Lettonie qui se tourne vers un régime démocratique parlementaire avec un pouvoir judiciaire fonctionnel et un système éducatif gratuit et obligatoire efficace vont permettre son ouverture à l'Europe. Le maire de Verdun qui reçoit le ministre de Lettonie en France en 1927 « *applaudi* » le travail de la Lettonie en la matière. La Lettonie voit avec le développement de son économie autour du bois et de l'agriculture l'émergence d'une classe moyenne paysanne constituée de petits propriétaires terriens ainsi que d'une élite politique et culturelle issues d'un monde rural, dans un modèle similaire à celui du modèle républicain français⁴⁹. Ces appréciations sur l'économie ou la politique des nouveaux États vont de pair avec la découverte progressive par des intellectuels français des cultures nationales baltes et de l'ancrage dans l'héritage européen de la langue, des chants et des costumes lettons. Elle est encouragée par le gouvernement letton qui développe son image à l'international et en France afin de mettre fin à l'ignorance des opinions européennes, par la diffusion de brochure ou encore la participation à des événements publics (pour la première fois un stand letton participe à la foire de Lyon en 1923).

La reconnaissance politique et populaire de la Lettonie est donc issue d'un mouvement dual associant curiosité et promotion de leur culture par de nouvelles élites intégrées au monde européen grâce à des relais au sein des sociétés européennes. En 1933 paraît un tome de la *Géographie universelle* dont une partie est consacrée aux pays baltes. Ils y sont décrits comme « *morceaux d'Europe intégrés, malgré eux, dans la Russie ancienne et délivrés par la Révolution* ». De même la leçon sur les États baltes, que les élèves de 4^e doivent apprendre dans le manuel scolaire d'Étienne Baron, se résume par la phrase suivante : « *Les nouveaux États de la Baltique n'ont appartenu que temporairement à la Russie dont ils sont très différents* »⁵⁰. La progressive intégration dans les

⁴⁸ CENTRE D'ETUDES D'HISTOIRE DE LA DEFENSE, Op.cit. p.305

⁴⁹ LEONTIN. L, « Une démocratie paysanne. La Lettonie », *La République*, 30 août 1931 à partir de GUESLIN Julien, op.cit. p.49

⁵⁰ VALLAUX. C, « Géographie », *Mercure de France*, 15 mars 1933 et BARON. É, *L'Europe*, classes de 4^e et 2^e années des écoles primaires supérieures, Paris, 1939, p. 244 et 247. D'après GUESLIN Julien, op.cit. p.50.

réseaux politique, économique et culturel européen permet à la Lettonie de sortir de la « zone grise » et d'intégrer l'imaginaire français dès le début des années 1920. Elle permet en outre la constitution d'un réseau de « baltophiles » composé d'universitaires, d'écrivains ou d'hommes politiques à l'image, de Louis Marin et des députés Albert Thomas et Etienne Fournol. Par l'organisation de conférences et d'évènements culturels, ces derniers vont tenter de faire connaître la Lettonie et de montrer que le pays est démocratique et dispose de spécificités nationales distinctes de la Russie⁵¹. Cette évolution des mentalités françaises est soulignée par une note diplomatique anonyme du Quai d'Orsay, qui souligne combien était erronée « *l'opinion maintes fois exprimée au lendemain de la guerre que leur libération, si justifiée qu'elle fût, ne serait qu'une œuvre fragile et éphémère* »⁵².

LA MISE EN SOMMEIL DES RELATIONS DIPLOMATIQUES JUSQU'À LA FIN DE LA GUERRE FROIDE (1939-1989)

Les relations diplomatiques et politiques entre la France et la Lettonie cessent progressivement avec la montée du nazisme en Allemagne précédant l'arrivée d'Hitler au pouvoir, et avec le rétablissement des relations diplomatiques directes avec l'URSS. Les deux pays, au moment de négocier le pacte de non-agression et ses clauses secrètes par l'intermédiaire des ministres des Affaires étrangères Viatcheslav Molotov et Joachim von Ribbentrop, vont décider du sort de la Lettonie et de ses voisins baltes en moins de cinq heures au soir du 23 août : la Lettonie et l'Estonie tombent dans la zone d'influence soviétique après la cession du port de Libau (Liepaja) par l'Allemagne, en violation directe du Pacte de Paris de 1928⁵³. La disparition des pays indépendants entre les deux puissances permis le rétablissement puis l'essor du commerce bilatéral. Dès le 25 septembre 1939, le pouvoir soviétique convoque les représentants des pays baltes sur le territoire de l'URSS et adresse un ultimatum pour la signature d'un traité d'assistance mutuelle imposant l'installation permanente de bases soviétiques sur leur territoire, qui sera finalement ratifié le 31 octobre 1939. La chute de Paris le 14 juin 1940 précipite l'occupation de la Lettonie par les troupes de l'URSS la nuit du 16 au 17 juin, après la multiplication d'incidents frontaliers. L'adhésion de la Lettonie à l'URSS sera acceptée par le pouvoir soviétique le 5 août 1940.

L'occupation de la Lettonie par l'URSS marque l'échec de la politique étrangère de la Lettonie dans l'entre-deux guerres, axée sur l'intégration au processus global de paix en Europe et sur le soutien à la SDN et à l'arbitrage des litiges entre Etats. Le pays a ainsi fait partie des 63 pays signataires du Pacte Briand-Kellog du 27 août 1928 sur le renoncement à la guerre d'agression. Cette

⁵¹ GUESLIN Julien, Op.cit, p.63.

⁵² AMAEF, *Russie, 1095, 15 octobre 1931 et 15 octobre 1932*. Dans GUESLIN Julien, « Un premier pas vers l'Europe ? L'opinion française et la question de « l'europanisation » des États baltes dans les années 1920 », op.cit. p.58.

⁵³ SANTAMARIA Yves, *1939, le pacte germano-soviétique*, Editions Complexe, 1998, p.30.

stratégie de neutralité et d'indépendance s'est manifestée par une absence de contacts étroits avec les puissances dont les intérêts pouvaient potentiellement desservir la Lettonie tout en maintenant de bonnes relations avec les pays d'Europe occidentale dont la France et la Grande-Bretagne. De même, la possibilité restreinte de constituer une force armée autonome a poussé les diplomates lettons à se rapprocher de ces derniers pour tenter de garantir l'indépendance du pays par d'autres moyens⁵⁴. L'idée d'un pacte d'alliance avec la France a ainsi été proposée à l'initiative l'ambassadeur de Lettonie en France Felikss Cielens et de l'ancien Président de Lettonie Gustavs Zemgals au début des années 1930, qui débouchera sur la signature d'un traité d'amitié. L'invasion du pays, malgré un mandat extraordinaire attribué le 17 mai 1940 à l'ambassadeur de Lettonie à Londres Karlis Zarins, ne permit la mise en place d'une lutte politique et diplomatique de préservation de l'indépendance du pays. La disparition de l'indépendance de la Lettonie s'accompagne d'une destruction par le pouvoir soviétique des monuments liés à l'indépendance, de déportations et d'une interdiction de diffusion et de publication d'ouvrages en letton. Le russe devient progressivement la langue de l'administration et la langue de travail du pays après la Seconde Guerre mondiale. Dès 1945 le pouvoir soviétique organise un mouvement de déportation de letton vers la Sibérie (60 000 personnes) puis la migration inverse de 170 000 russophones vers la Lettonie contre des avantages substantiels en termes de salaire, d'emplois favorisés dans l'administration ou encore de logement. La proportion de lettons *ethniques* tombe progressivement à 62% en 1959 puis à 52% en 1989. Cette politique s'explique par la volonté des dirigeants de l'URSS d'oublier l'indépendance de la Lettonie dans l'entre-deux guerres, qualifiée de « *dictature bourgeoise* »⁵⁵.

La Lettonie ne devient toutefois pas un pays oublié sur le plan international, puisque la France, au côté de plusieurs pays européens, refuse d'accepter la continuité et la légalité des représentations diplomatiques et des diplomatiques baltes après l'annexion, à la différence de la Suède, l'Italie, l'Espagne ou les Pays-Bas qui ont tous reconnu l'annexion à l'URSS. Cette décision sera suivie par l'Autriche qui en 1974 reconnaît l'annexion des pays baltes et supprime le Consul Honoraire de Lettonie sur son territoire de la liste du corps diplomatique⁵⁶. De l'annexion à la fin de la guerre froide la France adoptera une position de silence ambiguë, pouvant être interprétée au croisement de la non-reconnaissance *de jure* mais également comme une reconnaissance tacite *de facto*. Après la Libération le Général De Gaulle ne fait aucune mention des pays baltes lors de son voyage en URSS et les clefs des anciennes ambassades sont remises au nouveau représentant soviétique à Paris⁵⁷.

⁵⁴ BLEIERE Daina, BUTULIS Ilgvars et FELDMANIS Inesis, *Latvia: Toward 100 Years*, Jumava, 2014, p.189.

⁵⁵ PLASSERAUD Yves, « Riga : la cohabitation de sociétés rivales », *Revue germanique internationale*, 24 juin 2010, n° 11, p.155.

⁵⁶ ŠKAPARS Jānis et INTELLIGENTSIA ASSOCIATION OF LATVIA, *The Baltic way to freedom: non-violent struggle of the Baltic States in a global context*, Riga, Zelta Grauds, 2005, p.377.

⁵⁷ YAKEMTCHOUK Romain, « Les Républiques baltes en droit international. Echech d'une annexion opérée en violation du droit des gens », *Annuaire français de droit international*, 1991, vol. 37, n° 1, p.270.

Revenu au pouvoir en 1958, De Gaulle poursuit cette politique de silence quant à la validité juridique de l'annexion des pays baltes au moment de l'instauration de la Ve République, alors même que la Banque de France continue de garder une partie des avoirs des trois pays baltes. Le Vatican reste le seul Etat qui condamnera expressément l'annexion des pays baltes, ne la reconnaitra pas juridiquement et maintiendra les représentations diplomatiques.

Sans le soutien diplomatique direct de nombreux pays européens et suite au démantèlement de la résistance armée par le pouvoir soviétique au début des années 1950, l'idée de l'indépendance sera portée par la diaspora lettone durant toute la période de la guerre froide. En 1945, près de 130 000 lettons étaient en effet déplacés en Europe. Si beaucoup retournèrent en Lettonie, entre 1947 et 1951 17 000 lettons rejoindront le Royaume-Uni, 20 000 iront en Australie, 19 000 au Canada, 45 000 aux Etats-Unis, 5 000 en Amérique du Sud quand 4 000 resteront en Suède et 15 000 en Allemagne⁵⁸. La *Convention culturelle européenne* adoptée le 19 décembre 1954 par le Conseil de l'Europe permet à cette diaspora de disposer d'un levier d'action dans le domaine culturel, son objectif étant « *la compréhension mutuelle entre les peuples d'Europe et l'appréciation réciproque de leurs diversités culturelles, de sauvegarder la culture européenne, de promouvoir les contributions nationales à l'héritage culturel commun de l'Europe et ce dans le respect des mêmes valeurs fondamentales en encourageant, notamment, l'étude des langues, de l'histoire et de la civilisation des Parties à la Convention* »⁵⁹. Cette volonté d'émancipation, basée sur le droit international et la mobilisation de la société civile est renforcé par l'adoption Acte d'Helsinki de 1975 et du Chapitre VIII en particulier : « *En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel* »⁶⁰. La diaspora lettone et balte, à la suite d'une mobilisation importante, créent plusieurs « comités de défense des accords d'Helsinki » afin d'assurer la prise en compte des intérêts baltes dans les négociations internationales. Cette initiative pousse le gouvernement français à réagir, Valérie Giscard d'Estaing déclarant à son adoption que la position française envers les Etats baltes reste « *inchangée* »⁶¹. Cette mobilisation est suivie en 1979 par la signature de la « Charte Baltique » par groupe de 45 intellectuels du « Mouvement démocratique balte » transmis au Secrétaire Général de l'ONU ainsi qu'aux médias européens et demandant la fin de l'occupation des Etats baltes⁶². Ce

⁵⁸ BLEIERE Daina, *Histoire de la Lettonie : au 20ème siècle*, Op.cit, p.459.

⁵⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, *Convention culturelle européenne*, STE n°018, Paris, 19 décembre 1954.

⁶⁰ Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, p. 6.

⁶¹ YAKEMTCHOUK Romain, « Les Républiques baltes en droit international. Echec d'une annexion opérée en violation du droit des gens », Op.cit, p.275.

⁶² PERCHOC Philippe, *Les Etats baltes et le système européen (1985-2004) : Etre européens et le devenir*, Bruxelles ; New York, Peter Lang, 2014, p.87.

travail de lobbying auprès des institutions et gouvernements aboutit à la proposition de l'eurodéputé allemand Otto von Habsbourg qui le 14 février 1983 demande le retrait de l'URSS des Etats baltes au sein même du Parlement européen.

La diaspora, organisée en « Fédération Mondiale des Baltes libres » constitue symboliquement un « Tribunal balte » en 1985 à Copenhague, dans lequel témoignent d'anciens prisonniers et dissidents afin d'alerter l'opinion publique internationale sur le sort des pays baltes. Un voyage est même organisé le long des côtes lettones et estoniennes après l'annonce de la mise en place des politiques d'ouverture de la Perestroïka et du Glasnost par Gorbatchev, suivies d'une réforme en 1988 permettant aux candidats hors du parti communiste de se présenter aux élections. Les années de 1986 à 1988 sont marquées par des manifestations populaires d'ampleurs en Lettonie à caractère à priori apolitique. En 1986, des milliers de personnes manifestent contre la construction d'un barrage hydroélectrique sur le fleuve de la Daugava⁶³, qui sera suivie le 14 juin 1987 par une commémoration des rafles stalinienne de juin 1940 et 1941 rassemblant 5 000 personnes à l'initiative du comité de défense des accords d'Helsinki. Le 23 août, près de 10 000 personnes se rassemblent pour commémorer le 48^e anniversaire de la signature du pacte germano-soviétique, sans réaction du pouvoir central soviétique. Avec l'espoir de libéralisation de la participation politique se constitue le 8 octobre 1988 le Front Populaire letton, revendiquant dès la fin de l'année 120 000 adhérents, ainsi que plusieurs mouvements contre-révolutionnaires animés par les russes de Lettonie appuyés par le pouvoir soviétique. Le 18 novembre 1988 est commémorée la première indépendance du pays, qui confirme l'instauration d'un cycle de « manifestations calendaires »⁶⁴ lors de chacune des grandes dates de l'histoire du pays.

Malgré la mise en sommeil des relations diplomatiques et le refus de reconnaître les diplomates lettons en exil comme membre du corps diplomatique, la France refuse de franchir le pas et de reconnaître officiellement l'annexion de la Lettonie et des pays baltes par l'URSS dans une position prudente tant vis-à-vis de l'URSS que du combat balte. Ce soutien symbolique encourage la diaspora lettone à adopter une stratégie de sensibilisation médiatique de l'opinion publique mondiale sur les thématiques historiques, politiques et culturelles au sein des organisations internationales, permettant le réveil progressif des indépendances lettones et plus largement baltes.

⁶³ MISIUNAS J., REIN Romuald et REIN Taagepera, *The Baltic States: The Years of Dependence, 1940-90*, London, C Hurst & Co Publishers Ltd, 1993, p.304.

⁶⁴ PERCHOC Philippe, *Les Etats baltes et le système européen (1985-2004) : Etre européens et le devenir*, Op.cit. p.92.

DU SCEPTICISME FACE A LA MONTEE DES INDEPENDANCES BALTES

La volonté d'indépendance, qui s'exprime par la création du Front populaire letton ou du « mouvement pour l'indépendance de la Lettonie » plus radical⁶⁵, est le reflet de la volonté d'échapper à un sentiment d'amertume⁶⁶ dû aux exactions subies depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et à la russification progressive de la terre lettone. L'impossibilité de mettre en avant sa culture et sa langue, de fêter l'indépendance ou de commémorer les déportations successives alimentent la revendication de ces mouvements qui n'hésitent pas se manifester au grand jour. Le 14 mai 1989 la « déclaration des droits des nations baltes », signée par l'Assemblée balte dans lequel la Lettonie est représentée par le Conseil du Front populaire de Lettonie, réaffirme le droit à l'auto-détermination, au développement culturel et à l'intégrité territoriale des trois Etats⁶⁷. Le 31 mai, le Front Populaire letton rompt officiellement avec le parti communiste L'action la plus emblématique de la revendication balte a lieu le 23 août 1989, à l'occasion du 50^e anniversaire de la signature du pacte de non-agression Molotov-Ribbentrop, avec la constitution d'une chaîne humaine, la « Voie Balte » rassemblant deux millions de personnes sur 560 kilomètres de Tallinn à Vilnius en passant par Riga. Cette action spontanée marque la radicalisation des mouvements baltes pour l'indépendance face au pouvoir soviétique et le passage de question intérieure à l'URSS à une question internationale⁶⁸.

L'indépendance de la Lettonie est officiellement approuvée par le Conseil Suprême letton le 4 mai 1990, soit quelques semaines après celles de la Lituanie le 11 mars et le 30 mars pour l'Estonie. Les premiers mois voient cohabiter une « dualité de pouvoir »⁶⁹ face au refus de Gorbatchev d'octroyer l'indépendance définitive aux pays baltes. Un blocus des matières premières est instauré en 1990 et plusieurs revendications territoriales sont formulées. De même, avec le soutien du pouvoir soviétique, sont formés le 20 mai 1990 des « Comités de protection des droits des citoyens soviétiques » qui vont tenter de prendre le contrôle de plusieurs bâtiments publics. En janvier 1991, l'armée soviétique intervient et occupe l'imprimerie du Parti Communiste letton ainsi que plusieurs bâtiments officiels, avec le soutien d'un des comités, le « Comité de Salut National ». Le 13 janvier, de nombreuses barricades sont formées à Riga et un appel à la mobilisation est lancé pour empêcher

⁶⁵ PERCHOC Philippe, *Les Etats baltes et le système européen (1985-2004) : Etre européens et le devenir*, Op.cit. p.98.

⁶⁶ SOULET Jean-François, « Chapitre 8 - L'indépendance des États Baltes (1989-1991) », *U*, 9 mars 2016, p.181.

⁶⁷ Op.cit, p.195.

⁶⁸ PERCHOC Philippe, *Les Etats baltes et le système européen (1985-2004) : Etre européens et le devenir*, Op.cit. p. 103

⁶⁹ Ibid. p.198.

l'occupation des bâtiments officiels. Les affrontements avec les forces soviétiques font 14 morts dans la capitale lettone.

Si un appui franc est apporté au mouvement d'indépendance de la part des autres Républiques soviétiques (Arménie, Azerbaïdjan, Ukraine notamment), les gouvernements européens dont la France sont plus mesurés voire sceptique sur le soutien à apporter aux pays baltes dans un contexte international mobilisé par le déclenchement de la guerre du Golfe du 2 août 1990 au 28 février 1991 mais aussi la chute du mur de Berlin et la réunification allemande. Le soucis de ne pas déstabiliser l'Europe et de l'Est et le Caucase tout en ménageant Gorbatchev est au cœur des préoccupations de François Mitterrand, qui adresse le 26 avril une lettre au dirigeant lituanien emblématique de l'indépendance Vytautas Landsbergis cosignée par le chancelier allemand Helmut Kohl, lui demandant explicitement de « *suspendre temporairement les déclarations d'indépendance des Etats Baltes (...) Afin qu'une solution acceptable à toutes les parties permettent de résoudre la crise* »⁷⁰. L'organisation d'une conférence de la CSCE à Paris du 19 au 21 novembre permet aux représentants lettons, estoniens et lituaniens de demander leur invitation au sommet auprès de François Mitterrand, qui consent à leur octroyer un statut d'invités spéciaux sans les reconnaître formellement. Toutefois, la réaction de la délégation soviétique, pourtant prête à la conciliation dans un premier temps, les pousse à quitter la conférence dès le 19 novembre⁷¹. La position française est portée au niveau européen, l'Union Européenne appelant en janvier 1991 l'URSS à organiser des négociations avec les représentants élus du Front Populaire afin d'arriver à une « *solution pacifique concernant les aspirations légitimes des peuples baltes* »⁷². Ces appels seront réitérés par le Conseil européen des 28 et 29 juin 1991.

De fait, comme en 1920, la politique étrangère de la France envers les pays baltes en 1989-1991 reste déterminée par rapport à l'URSS, le pays insistant sur la nécessité d'un règlement primaire entre la Russie et la Lettonie avant de se positionner malgré une ouverture à la cause balte par le ministre des Affaires étrangères français Roland Dumas⁷³. La position des Etats-Unis, principal soutien occidental de l'indépendance de la Lettonie et des pays baltes reste pourtant similaire à celui de la France. Les protestations pacifiques en Lettonie sont encouragées par les dirigeants du Front populaire qui appellent à la mobilisation pacifique des habitants de Riga devant les bâtiments officiels face aux soldats et chars soviétiques. Des barricades sont dressées dans le centre-ville, lieu de tension et d'incertitude du 14 au 25 janvier, avant le retrait des troupes soviétiques. Les gouvernements

⁷⁰ LANDSBERGIS Vytautas, *Un peuple sort de prison*, Vilnius, Vytautas Landsbergis, 2007, p.397.

⁷¹ BERGMANE Una, sous la direction de VAISSE Maurice, *La politique étrangère française à l'égard des revendications d'indépendance des pays baltes 1989-1991*, France, 2010, p.73-76.

⁷² PARLEMENT EUROPEEN, Déclaration 8/91, janvier 1991.

⁷³ PERCHOC Philippe, *Les Etats baltes et le système européen (1985-2004) : Etre européens et le devenir*, Op.cit. p.108.

français et américains renouvellent leur appel à la conciliation dans un contexte ambigu : les violences les poussent à réagir sans toutefois précipiter la reconnaissance d'indépendance des pays baltes.

En URSS, la situation est tendue entre Gorbatchev, le parti communiste et les forces démocratiques menées par Boris Eltsine dont les intérêts divergent concernant la politique à mener envers les pays baltes. Mikhaïl Gorbatchev est tenté de calmer la partie soviétique la plus radicale en acceptant l'usage de la force quand Boris Eltsine se montre favorable à leur indépendance. Ce dernier est soutenu par des manifestations importantes en Russie même en faveur de l'indépendance de la Lettonie. La tentative de coup d'Etat contre Gorbatchev le 19 août 1991 par les généraux soviétiques favorables quelques mois plus tôt au coup de force contre la Lettonie et la Lituanie précipite sa chute et par la même le changement de politique des pays européens dont la France vis-à-vis des pays baltes. Au moment du putsch la Lettonie en profite pour déclarer à nouveau son indépendance par l'intermédiaire d'Anatolij Gorbunovs alors président de la Saeima, le Parlement letton. Ce dernier proclame la renaissance de la république lettone indépendante le 21 août 1991⁷⁴. Le premier pays reconnaître cette indépendance est l'Islande, dès le 22 août, suivie par le Danemark le 24, la Finlande et la Norvège le 25. Le 26 août, un communiqué publié par les 12 pays de l'Union Européenne reconnaissent les Etats baltes comme indépendant et appellent à leur adhésion rapide au sein de l'ONU, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Des mesures sont dans le même temps annoncées par la Commission européenne afin de mettre en place une coopération économique dans les « *meilleurs délais* »⁷⁵.

L'Allemagne annonce le 28 août le rétablissement des relations diplomatiques « *au nom de la responsabilité particulière de l'Allemagne au regard des conséquences du Pacte Molotov-Ribbentrop* »⁷⁶. Il a fallu de fait non seulement attendre l'effondrement de l'URSS après le coup de force manqué contre son leader mais également le soutien formel de Boris Eltsine pour que les pays baltes puissent accéder réellement l'indépendance et pour permettre aux pays européens et aux Etats-Unis de sortir de leur politique. Dès lors, le calendrier s'accélère pour la Lettonie, l'Estonie et la Lituanie qui intègre la CSCE dès le 10 septembre puis l'ONU dès le 17 septembre. Une candidature est déposée par la Lettonie le 13 septembre auprès du Conseil de l'Europe avant son adhésion en le 10 février 1995. Ces adhésions successives permettent à la Lettonie et à ses voisins baltes de « *retrouver leur statut de sujets des relations internationales* »⁷⁷.

⁷⁴ PLASSERAUD Yves, « Riga : la cohabitation de sociétés rivales », Op.cit, p.159.

⁷⁵ CONSEIL EUROPEEN, communiqué de presse 81/91, 27 aout 1991, Bruxelles.

⁷⁶ ŠKAPARS Jānis, *The Baltic way to freedom: non-violent struggle of the Baltic States in a global context*, Op.cit, p.385.

⁷⁷ PERCHOC Philippe, *Les Etats baltes et le système européen (1985-2004) : Etre européens et le devenir*, Op.cit. p.116.

La politique étrangère française sur la période 1989-1991 reste donc marquée par le scepticisme, dans un paradoxe entre un refus pragmatique de reconnaissance de l'indépendance des pays baltes dans un soucis de ménagement de la relation avec Moscou et une sympathie affichée pour la cause balte notamment par le ministre des Affaires étrangères Roland Dumas. Cet équilibre attentiste se maintiendra malgré les manifestations et l'échec des coups de force qui précipitent l'indépendance de la Lettonie et de ses voisins. Finalement, la France ne rétablit officiellement les relations diplomatiques bilatérales avec les pays baltes que les 29 et 30 août, soit une semaine avant la reconnaissance par l'Union soviétique le 6 septembre et contrairement à sa politique étrangère affichée depuis le début de l'indépendance. De même, la France ne se démarque pas de ses voisins européens allemand, anglais ou encore outre-Atlantique par rapport aux Etats-Unis qui adoptent une stratégie de prudence et d'expectative dans un contexte international chargé.

...A LA RECONNAISSANCE ASSUMÉE DANS L'APRES GUERRE FROIDE

« Mon pays s'est honoré depuis les tragiques périodes qui ont vu l'effondrement des libertés en Europe au cours de notre génération, puisqu'il n'a jamais reconnu, pas même dans le domaine des relations diplomatiques, le fait accompli ni la domination de la force. C'est dire à quel point je me réjouis ce matin de votre présence à vous trois parmi nous. Vous devez ressentir plus que quiconque l'importance de ce moment. Tant d'espérances ont habité votre cœur. Et maintenant vous voici responsables de pays libres qu'il est nécessaire de préparer aux responsabilités de demain. Ces responsabilités, je souhaite et ce sera mon dernier vœu, que nous les assumions en commun ». Par cette allocution prononcée à l'occasion de la signature de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe par les chefs d'Etat des trois républiques baltes, le 6 décembre 1991, le Président François Mitterrand marque la volonté de coopération et de rapprochement de la France avec la Lettonie, l'Estonie et la Lituanie dans la période d'après-guerre froide. Cette reconnaissance assumée aboutira à l'organisation d'un voyage officiel du Président français dans les pays baltes du 13 au 15 mai 1992, le premier pour un chef d'Etat occidental dans ces pays nouvellement indépendants. Dans son discours prononcé devant le Parlement letton le 15 mai, François Mitterrand réaffirme la volonté de participation de la France dans le redressement de la Lettonie et dans son processus d'intégration européenne internationale :

« La Lettonie ressuscitée est maintenant appelée à prendre sa place dans ce que l'on appelait par un terme un peu désuet « le concert des nations ». Elle est entrée aux Nations unies, elle participe ou est sur le point de participer aux organismes financiers internationaux. Le Conseil de l'Europe l'attend et la France sera heureuse de vous y accueillir. De la même façon nous sommes prêts à vous aider pour conclure avec la Communauté européenne un accord de commerce et de

coopération qui, lorsque les progrès de votre réforme économique le permettront, devra se transformer en accord d'association. (...) je répète qu'il n'est aucun secteur dans lequel la France ne puisse, d'une façon ou d'une autre, contribuer à votre redressement »⁷⁸.

De fait se met rapidement en place plusieurs accords de coopération bilatéraux dans de nombreux domaines parmi lesquels la Défense, les sciences, et le transport. En effet la Lettonie fait également partie des premiers pays anciennement soviétiques avec lequel le ministère de la Défense français a mis en place des accords de coopération. Le ministre de la Défense, Pierre Jox, est l'un des premiers ministres de la Défense européen se rendre en Lettonie en janvier 1993, quelques mois après le Président François Mitterrand. Le 11 mai 1994 un accord sur la *coopération dans le domaine de la Défense* est signé entre la France et la Lettonie, représentées par les ministères de la Défense respectif. L'accord dispose l'élaboration annuelle d'un plan d'action commun et d'opérations concrètes de formation et d'apprentissage ainsi que le soutien de la France à la Lettonie en matière de sécurité collective par la tenue de consultations annuelles bilatérales sur les sujets de sécurité européenne et transatlantique⁷⁹.

De même, un traité de coopération entre l'académie des sciences de Lettonie et de l'Académie des sciences en France a été conclu en mars 1994. Il est complété par la signature d'un traité intergouvernemental le 14 avril 1997 encadrant la coopération dans le domaine de la culture, de l'éducation, des technologies, des sciences et de la coopération institutionnelle. Ce traité a permis la mise en place du programme de coopération « *Osmose* » ayant pour but la coopération poussée entre les laboratoires et instituts scientifiques et de recherche par le financement de bourse et la facilitation d'échanges de chercheurs, en particulier dans la recherche magnétique. Un forum de recherche franco-letton organisé en 2006 a abouti au projet de création d'un « *Institut Ampère* » confirmé par une déclaration conjointe des gouvernements lettons et français le 22 mars 2007. Plusieurs accords entre les gouvernements français et lettons ont également été signés dans le domaine du transport routier de marchandises le 26 novembre 1992 puis dans le domaine maritime le 5 décembre 1997. Cet accord encadre la création d'une Commission conjointe franco-lettonne traitant du transport routier au niveau européen et international.

Sur le plan politique, la visite de François Mitterrand sur le territoire letton a été l'occasion de l'inauguration de l'ambassade de France en Lettonie. 9 ans plus tard, la visite de Jacques Chirac en

⁷⁸ Allocution de François Mitterrand, Président de la république, *Sur la souveraineté et l'identité culturelle lettones, sur le problème du rapatriement des troupes soviétiques d'occupation et sur l'aide de la CEE et le soutien de la France à l'intégration de la Lettonie à l'Europe*, Riga, 15 mai 1992.

⁷⁹ Source : ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Lettonie le 27 juillet 2001 a permis de relancer les négociations concernant les statuts de l'immeuble de la légation de la République de Lettonie à Paris et concernant les avoirs lettons entreposés à la Banque de France depuis 1940. Dès l'indépendance retrouvée la Lettonie a cherché à retrouver les avoirs entreposés à la Banque de France de même que la propriété des immeubles de la représentation à Paris auprès de la Russie, sans succès. Lors de sa visite le Président Jacques Chirac a réaffirmé la volonté de la France de régler ce contentieux, aboutissant dès le 13 décembre 2001 à la signature un accord intergouvernemental relatif au statut de l'immeuble de la Légation de la République de Lettonie à Paris est signé par les ministres des Affaires étrangères français Hubert Védrine et letton Indulis Berzins. Le traité reconnaît que la propriété des locaux de la représentation revient à la Lettonie et que ce dernier avait, depuis 1940, été occupé par « *un Etat tiers* ». L'accord conclut le rachat des locaux par le gouvernement français pour une somme de 3 963 674 euros⁸⁰.

La réaffirmation des relations bilatérales franco-lettones dans la période d'après-guerre froide a été rendu possible par le choix stratégique de la Lettonie de réaffirmer son attachement à l'Etat de droit, à la culture et au pacifisme dans une orientation similaire à celle choisie lors de la première indépendance. De fait est réinstaurée la continuité de l'Etat letton et le retour intégral à la Constitution de 1922 qui encadre le mode de gouvernement letton en une démocratie parlementaire, avec quelques ajouts sur les droits de l'Homme et les pouvoirs des collectivités locales. Les symboles de l'entre-deux guerres que sont le drapeau, la monnaie (les « lats ») sont également réinstaurés. Le choix de la continuité juridique le 6 juillet 1993 permet à la Lettonie de redonner la pleine jouissance de leurs droits aux citoyens lettons nés en Lettonie ainsi qu'à leur famille et de conditionner l'accès à la nationalité aux travailleurs russes arrivés sur le territoire national après 1940. Un statut transitoire ou statut de « non-citoyen » est créé pour cette population russophone arrivée après 1940 en Lettonie et représentant près d'un tiers de la population vivant alors dans le pays.

Le choix de cette politique s'explique par le rôle important de la culture dans la réinstauration de l'indépendance de la Lettonie, qui se retrouve propulsée du statut d'élément de contestation au statut de légitimation du nouvel Etat au sein de sa propre population mais aussi à l'extérieur. Les chants lettons et le rapport étroit à la nature permettent aux lettons d'affirmer leur particularité culturelle dans l'ensemble européen et se forger une conscience collective autour de l'ethnicité et des événements marquant du roman national. Leur particularité nationale et l'affirmation de l'Etat autour de la liberté s'imbrique alors avec l'aspiration à la supranationalité au sein de l'ensemble européen, gage de sa sécurité⁸¹. La singularité de la culture lettone permet à la Lettonie de faire valoir sa place

⁸⁰ Source : ministère de l'Europe et des Affaires étrangères – Disponible ici : http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php.

⁸¹ MADIOT Béatrice, « La Lettonie et l'Europe : identité nationale et mémoire collective », *Connexions* 2005/2 (n°84), p.124.

et de tisser des relations de respect avec ses voisins européens dont la France. Lors de leurs visites respectives en Lettonie, les présidents François Mitterrand et Jacques Chirac sont en effet tous deux marqués par cette culture qui la différencie nettement des autres Etats baltes ; le premier soulignant dans son allocution à la Saeima « *un passé riche de culture qui doit être mis en valeur* » quand le second insiste sur la « *proximité culturelle* » entre les deux pays.

Le choix de la méfiance vis-à-vis de la Russie, alimenté par des litiges frontaliers et le traumatisme de l'occupation soviétique, ainsi que la promotion de l'ethnicité letton incite le pays à se tourner vers l'Europe de l'Ouest et ses anciens alliés et par la même chercher une double intégration européenne et atlantique afin de garantir sa liberté et sa sécurité. La consolidation de l'indépendance du jeune Etat letton, obtenue au prix d'un effort politique constant, est donc pensée très tôt sous le prisme de l'adhésion européenne et du renforcement des relations bilatérales avec les grandes puissances européennes. Ce sont en effet ces pays qui vont permettre, dès sa consolidation, l'intégration internationale à part entière de l'Etat letton.

LE ROLE DE LA FRANCE DANS L'INTEGRATION EUROPEENNE DE LA LETTONIE

Au côté de la réaffirmation de l'Etat letton par l'établissement de la continuité de la Constitution de 1922 et la recherche de perspectives pour son identité culturelle, la recherche de sécurité du jeune Etat s'impose comme une priorité de la politique étrangère. De fait, la stabilité politique intérieure se retrouve intrinsèquement liée avec le développement de la sécurité extérieure du pays. C'est dans ce but qu'a été entreprise, dès la reconnaissance de la Lettonie et le rétablissement des relations diplomatiques, la reconstruction des institutions assurant la représentation du pays à l'international : le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense, les forces armées mais aussi le corps diplomatique. L'adhésion rapide aux institutions internationales et le rapprochement avec des pays clefs constituaient à ce titre une première étape importante, la seconde étant de s'appuyer sur ces soutiens afin d'intégrer l'OTAN et l'Union Européenne. La reconstruction progressive des liens avec la France et le règlement des questions bilatérales va amener cette dernière à jouer un rôle politique volontaire et modeste dans l'intégration européenne de la Lettonie en tout en participant de manière limitée sur le plan économique derrière les procédures et les programmes menés par l'Union européenne.

Signé le 2 mars 1993, un premier « *traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Lettonie* » entré en vigueur le 29 mars 1995 prévoit entre autres un développement de la coopération bilatérale et multilatérale ainsi qu'un engagement de la France à « *favoriser le développement et l'approfondissement des relations entre la Lettonie et les Communautés Européennes* » accompagné d'un soutien à l'entrée de la Lettonie au Conseil de

l'Europe⁸². La France soutient une politique communautaire volontaire envers la Lettonie et de ses voisins baltes depuis la signature d'accords de coopération internationale européen dès 1989 visant à permettre à ces pays à accéder plus facilement à accéder aux marchés européens, de fournir des aides financières et une assistance technique selon quatre axes principaux : libre-échange avec l'UE, coopération industrielle et technique et scientifique, programme de soutien financier à long terme, mécanisme de dialogue politique. A cette fin, la France soutient dans le même temps la mise en place du programme « *PHARE* » d'assistance à la restructuration économique des pays d'Europe centrale et orientale à partir du 1^{er} janvier 1992. Ce programme permet d'assister le pays par un soutien financier et humanitaire important (budget passant de 3.5 milliards de francs en 1989 à 7.10 milliards de francs en 1992) en particulier de la France qui fournit plusieurs ambulances à l'Hôpital Universitaire de Riga ⁸³. Partie intégrante du programme « *PHARE* », le sous-programme « *TEMPUS* » a été créé en 1990 afin de promouvoir la qualité, le développement et la restructuration des systèmes d'enseignement supérieur dans les pays d'Europe centrale et Orientale ainsi que d'engager une coopération avec les pays européens dans le domaine de l'échange universitaire et professionnel⁸⁴. Le programme « *PHARE* » comprends également le versement d'aides financières non remboursable au développement des régions frontalières, qui s'élèvent à 161.6 millions d'écus entre 1990 et 1997 dont 14.2 millions d'écus entre 1994 et 1997 concernant le développement transfrontalier de la région de la Mer baltique. Le 18 juillet 1994, l'approfondissement du libre-échange entre l'Union Européenne permet la meilleure circulation des marchandises lettones à l'intérieure du marché européen. Des accords d'associations signés le 12 juin 1995 entre l'Union européenne et les pays baltes complètent de dispositif économique et politique, « *éléments-clés de la stratégie de préadhésion* »⁸⁵ et de soutenir le processus d'intégration de ces pays.

La participation de la France dans ces programmes reste marginale puisque, si elle ne s'oppose pas aux accords au niveau européen, sa contribution financière reste limitée. C'est le cas notamment suite à la création de « *l'Agence Nationale d'Enseignement de la Langue Lettone* » créée en 1995 avec le soutien du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) afin d'aider le pays à mettre en place un réseau national d'enseignement de la langue lettone à destination en particulier des actifs. De 1996 à 2004, le programme a été financé à la fois par des Etats contributeurs et le PNUD à hauteur de 7 590 149 dollars, dont seulement 17 847 dollars pour la France soit 0,23% contre 840 709 dollars de part des Pays-Bas (11.1%) ou encore 2 446 665 de dollars de la part de la

⁸² *Traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Lettonie*, n°19930030, entré en vigueur le 29 mars 1995, Paris, France, le 2 mars 1993.

⁸³ ŠKAPARS Jānis, *The Baltic way to freedom: non-violent struggle of the Baltic States in a global context*, Op.cit, p.404.

⁸⁴ MORDELET Patrick, *L'Hôpital et la coopération internationale : Rapport au directeur des hôpitaux*, Rennes, ENSP, 1994 p.190.

⁸⁵ Déclaration de M. Hans van den Broek, membre de la Commission de l'Union européenne (UE) chargé des affaires étrangères, Bruxelles, 30 janvier 1998.

Suède (32.23%). L'objectif du programme lui a permis d'entrer dans la ligne de financement du programme PHARE sur cette période : la Commission européenne a participé à hauteur de 50% du programme avec une contribution de 3 706 358M d'euros, réduisant la contribution de la France qui privilégie de fait un financement institutionnel⁸⁶. Malgré une participation limitée dans le domaine économique, la France soutient la perspective européenne de la Lettonie dans un futur proche sans toutefois s'avancer sur un soutien inconditionnel à sa sécurité. Dans son allocution devant le Parlement letton lors de sa visite en 2001, le Président Jacques Chirac rappelle en effet l'intention de la France de soutenir l'adhésion de la Lettonie à l'Union Européenne « *Ce n'est pas seulement votre pays qui rejoint l'Europe ; c'est l'Europe qui retrouve les siens. (...) Et c'est pourquoi la France aura tant de plaisir à vous accueillir dans l'Union. Je souhaite que cela se fasse le plus rapidement possible. Notre objectif (...) est que, pour les pays candidats qui seront prêts, les négociations puissent s'achever avant la fin de l'année 2002, et que ces pays participent ainsi au scrutin de 2004 pour l'élection du Parlement européen* ». Un rapport de l'Assemblée Nationale du 7 avril 2003 sur l'intégration européenne de la Lettonie souligne la « *fiabilité* » des relations entre la France et la Lettonie qui ont pu travailler ensemble dans le projet d'intégration européenne, en particulier dans la réforme du secteur agricole et dans les domaines scientifiques et éducatifs suite à la signature des accords bilatéraux précédemment évoqués. Ces accords bilatéraux instaurent également un partenariat de coopération entre administration qui permet la diffusion en Lettonie de la vision de la France en particulier dans son refus de participer à la guerre en Irak menée par les Etats-Unis : « *En France, j'ai pu mieux comprendre qu'il y avait plusieurs pôles de force dans le monde, et pas seulement les Etats-Unis* »⁸⁷. Le rapport souligne enfin que la Lettonie est « *prête* » à rejoindre l'Union et donne un « *avis favorable à l'adhésion de la Lettonie* » qui a su respecter les engagements pris et réussir les réformes nécessaires de son appareil administratif, de son économie ainsi que dans l'amélioration du traitement étatique vis-à-vis des minorités.

Cette question était pourtant au cœur des préoccupations du Premier ministre français Edouard Balladur au moment de la rédaction puis de l'adoption du « *Pacte de stabilité en Europe* » le 21 mars 1995, initié dans un mouvement de « *diplomatie préventive* »⁸⁸ afin de stabiliser les pays à risque en Europe, des pays des Balkans aux pays baltes. Le pacte insiste ainsi sur la nécessité de conclusion d'accords de bon voisinage entre pays risquant d'être déstabilisés mutuellement par des litiges frontaliers et d'importants déséquilibres dans le traitement de leur population ethnique des minorités présentes sur le territoire. La France entend proposer un « *cadre diplomatique approprié* »⁸⁹ en

⁸⁶ LERHIS Ainārs, *Outside Influence on the Ethnic Integration Process in Latvia*, Centre for East European Political Studies, 2007, p.30.

⁸⁷ RAPPORT D'INFORMATION SUR L'ADHESION DE LA LETTONIE A L'UNION EUROPEENNE, n°775, Assemblée Nationale, 7 avril 2003, p.13.

⁸⁸ CHARPENTIER Jean, « Le Pacte de stabilité en Europe », *Annuaire français de droit international*, 1995, vol. 41, n° 1, p.199.

⁸⁹ *Ibid*, p.200.

complément d'organisations internationales à l'image de l'OSCE. Le but de ce pacte étant, selon François Mitterrand et son Premier ministre, de consolider à la fois les frontières de l'Europe tout en assurant la stabilité interne des Etats visés. Il permet également, tout en conditionnant une avancée supplémentaire vers une coopération plus étroite menant à l'adhésion, d'associer l'UE à l'encadrement de ces problématiques en l'intégrant au projet de Politique Etrangère de Sécurité Commune. La Lettonie se retrouve directement visée par Edouard Balladur car incapable d'aboutir à un accord frontalier avec la Russie tout en ayant un système constitutionnel privant au moment de la signature du Pacte 730 000 personnes vivant sur son territoire de la citoyenneté lettone. Un référendum voté en octobre 1998 permet finalement d'assouplir les conditions d'accès à celle-ci à une courte majorité de 52.48% contre une adhésion accélérée à l'Union européenne⁹⁰.

Avant même l'établissement du programme de réformes, l'objectif d'adhésion est soutenu par l'ensemble de l'élite politique du pays, qui profite du Parlement unique et du mode de scrutin proportionnel pour faire passer son message pro-européen et approuver parallèlement à l'accord d'association avec l'UE une *Politique de Défense Nationale* en juin 1995 insistant sur l'intérêt primordial de s'impliquer dans la sécurité collective en intégrant à la fois l'Union Européenne et l'OTAN⁹¹. La supranationalité, inscrite dans le projet de recomposition de l'unité de l'Etat et du peuple letton, participe à faire de la Lettonie un « *laboratoire naturel* »⁹² d'observation de l'eupéanisation. L'organisation d'un référendum sur l'adhésion à l'Union européenne en septembre 2003 permet de constater le soutien de la population au projet national d'adhésion, 66.9% des votants l'approuvant pour une participation de 72.5% des inscrits. Le résultat est particulièrement positif chez les lettons ethniques (57% pour) que chez les russes ethniques (20% en faveur de l'adhésion)⁹³. Ce soutien important s'expliquerait par l'association chez les lettons de l'UE aux concepts de *sécurité* et de *liberté*⁹⁴. Le projet d'appartenance permettant à l'Union européenne s'impose donc comme le meilleur moyen de préserver et d'offrir un futur à une identité culturelle propre, confirmant l'imbrication entre stabilité intérieure et sécurité extérieure comme essentiels à la survie de l'Etat. L'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne, effective le 1^{er} mai 2004, est alors vécue en Lettonie comme l'achèvement d'une réunification et non la participation à un élargissement, en conformité avec la vision européenne du Président Jacques Chirac.

⁹⁰ WRIGHT Sue, *Community and Communication: The Role of Language in Nation State Building and European Integration*, Multilingual Matters, 2000, p.56.

⁹¹ BLEIERE Daina, BUTULIS Ilgvars et FELDMANIS Inesis, *Latvia: Toward 100 Years*, Op.cit. p.518.

⁹² DROZDA-SENKOWSKA E. ; MARKOVA I. 2001. « Défis et problèmes dans l'étude psychosociale de l'Europe et de ses changements récents », *Bulletin de psychologie*, vol. 54(6), p.591.

⁹³ Source: COMMISSION ELECTORALE CENTRALE et DÛPULE Inese, *The Referendum on Latvia's Accession to the European Union: Analysis and Conclusions*, *Ethnicity studies 2004*, *Baltic Institute of Social Sciences*, 2004. p.2.

⁹⁴ MADIOT Béatrice, « La Lettonie et l'Europe : identité nationale et mémoire collective », Op.cit, p.125.

UNE RELATION BILATERALE ET POLITIQUE NORMALISEE

Le développement d'une réelle diplomatie européenne de la part de la France fait suite au désaccord européen sur l'engagement au côté des Etats-Unis lors de la guerre en Irak. Porteuse de la voix du « non » au côté de l'Allemagne, la France dû faire face au désaccord de plusieurs pays européens favorable à l'engagement dont la Lettonie. Le 5 février suivant, les dix pays du « groupe de Vilnius » ont émis une déclaration soutenant les Etats-Unis : Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie et Slovénie⁹⁵. Un rapprochement devient alors nécessaire avec ses partenaires de l'est, dont la place est devenue importante avec leur adhésion à l'Union Européenne et à l'OTAN. La Lettonie ne représente qu'un maillon de cette nouvelle stratégie européenne, ce qui explique la poursuite d'une certaine prudence de la part de la France qui part ailleurs ne souhaite pas s'éloigner de la Russie, les deux pays étant notamment d'accord sur la suspension de l'élargissement de l'OTAN. Cette prudence explique le développement limité de la coopération bilatérale sur le plan politique et militaire malgré le respect par la France de ses engagements internationaux en faveur de la légitimation et de la protection de la Lettonie.

Les relations bilatérales connaissent toutefois une accélération importante à l'approche de l'adhésion à l'OTAN et à l'UE en 2004, sous l'impulsion d'excellentes relations entre le Président de la République Française Jacques Chirac et la Présidente de la Lettonie Vaira Vīķe-Freiberga, qui feront l'objet d'une section spécifique. En effet si la première visite d'Etat bilatérale a eu lieu le 15 mai 1992 avec la venue de François Mitterrand en Lettonie, il faut attendre les 27 et 28 juillet 2001 pour qu'une seconde visite bilatérale d'Etat soit organisée, toujours dans le sens France-Lettonie. Lors de cette visite, le Président Jacques Chirac confirme le soutien volontaire de la France à l'adhésion de la Lettonie à l'Union Européenne et l'OTAN et s'oppose de fait à la position russe de statu quo à sa frontière européenne, limitant néanmoins le soutien de la France aux organisations internationales puisqu'aucun réel partenariat bilatéral n'est envisagé⁹⁶. Le déplacement de Jacques Chirac préfigure un accroissement des visites officielles dans le cadre de l'UE et de l'OTAN entre 2001 et 2016, avec 49 visites dans le sens Lettonie-France et 31 dans le sens France-Lettonie chefs d'Etat, Premiers ministres et ministres confondus. Les rencontres de chefs d'Etat ont eu lieu notamment sous les présidences de Jacques Chirac et de Vaira Vīķe-Freiberga qui se sont rencontrés à 7 reprises en France entre 2000 et 2007 (4 visites de travail et 3 visites bilatérales), 2 fois en Lettonie

⁹⁵ CHARILLON Frédéric, « La politique étrangère de la France : l'heure des choix, Abstract », *Politique étrangère*, 1 janvier 2007, Printemps, n° 1, p.144.

⁹⁶ *Discours de Jacques Chirac lors du dîner d'Etat offert par la Présidence de la République de Lettonie, Riga, 27 juillet 2001.*

en 2001 et en 2006 à l'occasion du sommet de l'OTAN organisé à Riga. Depuis 2007 les rencontres de chefs d'Etat ont lieu principalement dans des sommets multilatéraux, à l'exemple de la venue en France des Présidents de la République de Lettonie Valdis Zatlers les 13 et 14 juillet 2008 dans le cadre du sommet pour la Méditerranée et Raimonds Vējonis du 29 novembre au 1^{er} décembre 2015 dans le cadre de la COP 21. A l'inverse depuis 2007 seul François Hollande s'est rendu en Lettonie dans le cadre de la présidence lettone du Conseil de l'Union Européenne les 21 et 22 mai 2015. De même les chefs de gouvernement ont effectué peu de visites à caractère bilatéral : le Premier ministre français François Fillon s'est rendu à Riga le 23 mai 2008 quand le Premier ministre de Lettonie s'est rendu à Paris les 18 et 19 avril 2013 et le 27 avril 2015⁹⁷. La multiplication des visites marque le respect des engagements internationaux de la France mais également une coopération limitée dans le domaine politique.

Depuis 1991 la France et la Lettonie ont signé 14 accords bilatéraux de coopération dont seulement 3 dans le domaine politique. Une déclaration politique a été signée à Riga le 23 mai 2008 par le Premier Ministre François Fillon à Riga avec son homologue Ivars Godmanis. Il s'agit du principal projet bilatéral de coopération politique consistant en une déclaration sur le partenariat stratégique de la Lettonie et de la France. Elle reprend les lignes principales du traité de 1993 (de la politique, de l'économie, de l'agriculture, du transport, de l'énergie, de la sécurité intérieure et extérieure et de la coopération scientifique et culturelle entre la Lettonie et la France, ainsi que la coopération au sein de la Francophonie) tout en révisant les détails des relations des deux pays après l'entrée de la Lettonie dans l'Union européenne et l'OTAN. Elle a été doublée la même année par un accord intergouvernemental concernant la protection mutuelle des données classifiées. La déclaration rappelle une nouvelle fois le souci de promouvoir un dialogue politique bilatéral mais également multilatéral au sein de ces organisations afin de trouver des positions convergentes et de proposer des initiatives conjointes notamment au niveau ministériel et parlementaire⁹⁸. Cette déclaration a permis d'organiser dans la pratique une coopération poussée en matière consulaire et sécuritaire faveur de la Lettonie. En effet depuis le 1^{er} janvier 2008, la France est autorisée à traiter des demandes de visas Schengen au nom de la Lettonie depuis le consulat de France à Erevan en Arménie et depuis ses consulats dans sept pays africains : Bénin, Botswana, Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Mali et Mauritanie. A partir du 1er juillet de la même année la coopération consulaire est étendue à l'Inde, au Gabon et à la Tanzanie⁹⁹. Dans le domaine de la sécurité, la déclaration prévoit une coopération et un échange de pratique entre les services de police, de douanes et de gardes-frontières qui peuvent

⁹⁷ Source : ministère des Affaires étrangères de la République de Lettonie et ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la République française.

⁹⁸ Groupe interparlementaire d'amitié France – Pays Baltes, Rapport d'information sur la mission effectuée par une délégation du groupe en Lettonie du 19 au 21 avril 2009, n° GA 88, Paris, 18 novembre 2009, p.43.

⁹⁹ Source : Ministère des Affaires étrangères de la République de Lettonie.

par exemple suivre des cours de français¹⁰⁰. Les ministres des Affaires étrangères des deux pays ont signé le 21 février 2012 un plan d'action complémentaire de la déclaration politique décrivant en détail les relations bilatérales et déterminant la coopération dans les domaines mentionnés. Les deux documents conservent une forte valeur déclaratoire en ce qu'ils poursuivent essentiellement la volonté de coopération sans la mise en place d'échéance politique depuis 2004.

La coopération politique a été complétée en 2017 par la signature à Paris un accord gouvernemental relatif à la coopération dans le domaine de la défense par les ministres français et letton de la Défense. Initié à la demande des lettons, cet accord prévoit de développer les relations bilatérales entre les ministères de la Défense et les forces armées des deux pays, en particulier par un échange d'expertise à plusieurs niveaux et par la participation à des exercices militaires communs. Le ministre de la Défense de Lettonie a insisté une nouvelle fois sur les liens historiques entre la France et la Lettonie dans le domaine militaire, soulignant que les armées lettones et françaises avaient combattu ensemble durant la Première Guerre mondiale. Cet accord de défense inscrit en réalité la coopération militaire bilatérale dans le sillage de la coopération entre les deux au sein des organisations internationales. La France est en effet engagée depuis 2004 dans la mission « Police de l'Air » assurée par l'OTAN, qui prévoit la présence de forces aériennes de pays membres de l'Alliance afin de garantir l'intégrité du territoire et de l'espace aérien de la Lettonie et de ses voisins baltes. Depuis cette date, la France a assuré six rotations, la dernière s'étant achevée en janvier 2017. L'engagement aérien de la France dans les pays baltes (avec ses propres appareils) sous la bannière de l'OTAN se complète d'un engagement de terrain, puisque 300 soldats sont engagés actuellement en Estonie avant d'être déployé en Lituanie dès 2018. Les opérations des troupes françaises sous mandat de l'OTAN sont enfin complétées par une participation de forces maritimes françaises, des chasseurs de mines, à la campagne annuelle de déminage de la mer Baltique « Open Spirit ». Le coût de ses opérations et leur renouvellement périodique, conjugué à l'engagement des troupes françaises sur le sol français et étranger, ne permet pas à cet accord d'engager une coopération ni un rapprochement d'envergure entre les deux armées. De fait le renforcement de l'interopérabilité des forces armées se fait essentiellement dans le cadre des opérations internationales ou lors d'opérations ponctuelles de promotion de la langue française au sein des forces armées lettones, voire par le don de munition ou de matériel militaire par l'armée française (22 000 munitions ont par exemple été données à la flottille lettone lors d'une visite en France le 19 juin 2012).

Malgré un développement régulier en particulier depuis 2004, la relation bilatérale entre la France et la Lettonie reste néanmoins limitée et essentiellement déclaratoire faute d'une réelle vision

¹⁰⁰ Groupe interparlementaire d'amitié France – Pays Baltes, Op.cit, p.44.

politique des deux parties. Du côté français, cette position s'explique en partie par un souci d'équilibrer la relation bilatérale nécessaire dans le cadre européen à la coopération internationale au sein des organisations auxquelles la France contribue financièrement (UE) ou plus directement sur le terrain (l'OTAN). Du côté letton il s'agit davantage de garantir sa sécurité et la stabilité régionale par une coopération orientée vers le tissage de liens bilatéraux forts et par une coopération internationale via l'accueil de troupe ou le partage d'expertise. C'est cette double exigence qui est énoncée par le ministre letton de la Défense au moment de la signature de l'accord intergouvernemental le 7 février 2008 au côté de son homologue français : « *La France a toujours été un allié proche de la Lettonie, en participant à la police de l'air de l'espace balte, à des exercices communes et à des missions de formation des militaires lettons. Il existe un grand potentiel entre nos pays pour renforcer nos relations dans le domaine de la défense* ». Le partenariat bilatéral reste inachevé dans le domaine politique, du au double équilibre antagoniste limitant les perspectives de coopération dans ce domaine : la Lettonie souhaite poursuivre un double engagement bilatéral et multilatéral quand la France, après une phase euphorique en faveur bilatérale, privilégie une coopération multilatérale. Laissant ainsi un espace favorable au développement de relations économiques et culturelles.

UNE RELATION BILATERALE ORIENTEE VERS LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La relation franco-lettonne, si elle s'est largement développée dans le domaine politique jusqu'à l'accession du pays à l'Union Européenne, l'OTAN puis l'euro, tend aujourd'hui à s'orienter vers la coopération économique. Ce nouvel axe des relations bilatérales s'est construit notamment par la nécessité lettone de s'adapter à la fois aux conséquences de la crise de 2008 mais également aux sanctions et contre-sanctions prises en 2014 limitant les échanges économiques avec la Russie. Membre de l'espace bancaire européen, membre de la zone euro, proposant une main d'œuvre qualifiée et peu coûteuse à seulement quelques heures de Paris, la Lettonie dispose d'atouts susceptibles d'intéresser les entreprises françaises qui sont de plus en plus nombreuses à se renseigner sur la Lettonie autrefois peu connue. L'essor et le contenu des échanges commerciaux depuis 2015 est favorisé par un rôle politique d'accompagnement de la part des institutions françaises. Ces éléments permettront de mieux comprendre comment la relation franco-lettonne se recompose autour du paradigme économique.

Les données disponibles concernant les échanges entre la France et la Lettonie permettent de rendre compte d'une tendance à l'accroissement du volume d'échanges entre les deux pays¹⁰¹. Estimées à 158 millions d'euros en 2009 les exportations françaises ont largement augmenté sur la période pour atteindre 275.5 millions d'euros en 2015. Les importations ont toutefois connu une

¹⁰¹ Source : Direction Générale du Trésor et Ministère des Affaires étrangères de la République de Lettonie.

baisse relative en 2015 de 6.8% à 213.6 millions d'euros. De fait, le commerce bilatéral en 2015 s'établissait à 489.1 millions avec un solde commercial positif pour la France en 2015 à 61.9 millions d'euros¹⁰². Selon les statistiques économiques de la Direction Générale du Trésor, cette croissance a été légèrement ralentie pour atteindre 440.4 millions d'euros en 2016, soit une baisse de 11.6%. Cette même année, les importations françaises, d'un montant de 170,4 millions d'euros, ont connu une baisse sensible de 20.4% qui peut s'expliquer par la chute des achats de produits pétroliers en provenance de Lettonie en raison des sanctions contre la Russie¹⁰³. Toujours en 2016, les exportations ont atteint un montant de 270 millions d'euros, la France augmentant son solde commercial qui atteint 99.6 millions d'euros en 2016¹⁰⁴.

La régularité et l'intensité des échanges, malgré une légère contraction en 2015, fait de la France le 13^e partenaire importateur de la Lettonie, avec une part de marché de 2% en 2016. A l'inverse, la France est le 12^e partenaire exportateur de la Lettonie avec 1.7% de parts de marché contre 1.8% en 2015. A titre de comparaison, les premiers partenaires de la Lettonie restent les pays voisins : Lituanie avec 17,5% de parts de marché, la Pologne (10,8%), l'Estonie (8%) et la Russie (7,7%). A noter que l'Allemagne reste un partenaire commercial important pour la Lettonie avec 11.9% de part de marché¹⁰⁵. La France est le 19^e investisseur en Lettonie avec 64,2M d'euros : le pays dispose d'une soixantaine d'implantations en Lettonie employant un total de 2900 salariés. Par l'intermédiaire du Fonds Marguerite, la Caisse des dépôts détient également 29% des actions de l'entreprise nationale de gaz « Latvijas Gaze » qui disposait du monopole de l'achat, du transport, du stockage et de la distribution du gaz en Lettonie du 03 avril 1997 jusqu'au 03 avril 2017. La présence économique française se distingue par plusieurs investissements majeurs dans le domaine industriel : l'entreprise Axon Câble dispose d'une usine dans la ville de Daugavpils, à l'est du pays, qui emploie près de 400 salariés spécialisés dans la production et le montage de câbles. L'entreprise Schneider Electric est également présente avec un centre de production spécialisé dans le secteur de la connectique/domotique de précision. L'Oréal est également présent tout comme le groupe hôtelier *Accor* qui dispose de plusieurs hôtels en Lettonie.

Les exportations françaises en Lettonie sont portées en 2016 par deux principaux postes d'échange produits : le poste des équipements mécaniques et matériels électriques et électroniques et le poste des produits issus de l'industrie agroalimentaire. Le premier représente 31% des exportations totales pour un montant de 83.8M d'euros. Il est composé principalement de la vente de machines

¹⁰² Ambassade de France en Lettonie, *Les échanges commerciaux entre la France et la Lettonie en 2015*, Riga, 16 février 2016. Disponible ici : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/421682>.

¹⁰³ Produits pétroliers principalement d'origine russe effectuant un transit en Lettonie.

¹⁰⁴ Source : Douane française.

¹⁰⁵ Source : Données économiques publiées par le ministère des Affaires étrangères de la République de Lettonie : <http://www.mfa.gov.lv/arpolitika/divpusejas-attiecibas/>.

industrielles et agricoles, qui représente 47.4% de ce total, soit 39.7M d'euros. Le poste de l'industrie agroalimentaire représente quant à lui 25% des exportations en 2016 avec 68.8M d'euros de vente sur l'année. Enfin, les exportations concernent également le matériel de transport et les produits métalliques¹⁰⁶. D'autre part, les importations françaises depuis la Lettonie concernent principalement les achats de bois, de papier et de carton (50.7M d'euros) ainsi que le matériel nécessaire au câblage électrique (31.7M d'euros).

L'intensification depuis quelques années des relations commerciales entre la Lettonie et la France est suivie de près à la fois par le ministère de l'Economie et par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Le premier dispose au sein de l'Ambassade de France en Lettonie d'un service économique chargé d'analyser et de renseigner le ministère concernant les données macroéconomique de la Lettonie. L'ambassadeur est également chargé d'informer son propre ministère de la situation économique de la Lettonie et de soutenir le développement de l'activité des entreprises françaises sur place. Ces activités de diplomatie économique ont par ailleurs été intégrées au plan d'action des différents ambassadeurs dès l'année 2012 au moment du rattachement du secteur du « Développement international » au Ministère des Affaires étrangères. Un document, publié en 2012, rappelle les priorités de cette diplomatie économique pour un ambassadeur : « *soutenir les entreprises françaises sur les marchés extérieurs, œuvrer à la mise en place d'un cadre européen et international favorable à leurs activités, attirer vers la France des investissements étrangers créateurs d'emplois* ». En d'autres termes, il s'agit pour un Ambassadeur de France d'adopter un « *réflexe économique* »¹⁰⁷ et de promouvoir le savoir-faire et le *made in France* à l'étranger.

L'évolution de la mission de l'ambassadeur, qui ne se limite plus à une représentation politique, symbolise l'émergence d'une nouvelle relation entre la France et la Lettonie basée sur le commerce. Le 6 février 2017, l'ambassadeur de France en Lettonie a par exemple été sollicité afin de donner une conférence à plusieurs représentants patronaux français du Conseil de chefs d'entreprise France-Europe baltique (« MEDEF international »)¹⁰⁸. Cette conférence avait pour objet de promouvoir l'attractivité de la Lettonie pour les entreprises françaises par l'intermédiaire d'une présentation sur la situation économique, les échéances politiques, et les grands dossiers régionaux à venir. En retour, les entreprises françaises ont pu se renseigner sur le pays, ses perspectives économiques en particulier dans les secteurs des transports et des nouvelles technologies. L'ambassadeur de France a pu présenter plusieurs des grands projets européens touchant la Lettonie, à l'exemple du projet ferroviaire « *Rail Baltica* ». Une telle démarche doit permettre aux entreprises

¹⁰⁶ Données disponibles auprès de la DG Trésor : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/433678>

¹⁰⁷ Ministère des Affaires étrangères, *Plan d'action pour le Quai d'Orsay, septembre 2012*.

¹⁰⁸ Source : MEDEF.

françaises de mieux connaître le contexte et de mieux considérer le pays lors de futurs investissements. De même, l'ambassade de France, à l'initiative de l'ambassadeur, a organisé un forum économique franco-letton à Riga en mai 2014 afin de rapprocher les acteurs économiques des deux pays. L'initiative est largement soutenue par les autorités lettones, qui n'hésitent pas à demander directement à l'ambassadeur un renforcement de la présence économique française en Lettonie¹⁰⁹.

Jusqu'en juin 2017, l'ambassade de France en Lettonie disposait d'une antenne « *Business France* », agence nationale ayant pour but le développement international de l'économie française. Elle servait notamment à accompagner les investisseurs français en Lettonie dans leurs démarches administratives ou encore à présenter le pays lors de divers forums et conférences. « *Business France* » participe à la promotion des produits français en partenariat avec des entreprises locales, comme c'est le cas chaque année à travers une initiative de promotion de la marque « *Beaujolois* ». Cette agence était également chargée de la représentation « d'*Atout France* », agence de développement touristique de la France devant développer l'industrie touristique. Cette dernière a par exemple organisé le 1^{er} mars 2017 une rencontre d'affaires au sein des locaux de l'ambassade de France en Lettonie entre près de 40 opérateurs de tourisme lettons afin de développer l'activité touristique entre les deux pays¹¹⁰. Signe du développement des relations économiques bilatérale, l'agence « *Business France* » a été remplacée le 30 juin 2017 par la Chambre de commerce et d'industrie franco-lettonne suite à la signature d'un accord de représentation dans les locaux même de l'Ambassade de France et en présence de l'ambassadeur¹¹¹. Cette nouvelle chambre est également membre du réseau « *CCI France International* ». Elle participerait également à l'organisation fin 2017 d'un second forum économique franco-letton qui serait cette fois-ci organisé en France.

L'orientation économique de la relation bilatérale se met également en place via une coopération décentralisée entre les villes françaises et lettones. Il existe ainsi 6 jumelages de région française avec des régions lettones et 12 jumelages directs entre villes. La capitale de la Lettonie, Riga, dispose de plusieurs partenariats économiques avec des villes côtières françaises dont Bordeaux, Calais et Marseille. L'un des premiers accords avec la ville de Bordeaux a été signé en 2005. De même, le conseil régional de Bourgogne et la région de Jelgava, le département de la Moselle et la région de Latgale, Nantes et Liepāja entretiennent des relations de coopération économique. Ces relations permettent de stimuler l'activité directement entre les collectivités en s'affranchissant des supervisions étatiques. C'est le cas notamment de la coopération entre la ville de

¹⁰⁹ Propos recueillis à plusieurs reprises lors d'entretiens de travail.

¹¹⁰ Source : Ambassade de France en Lettonie.

¹¹¹ Idem.

Riga et de Bordeaux, qui a débouché sur l'ouverture d'une desserte aérienne entre les deux villes à partir de l'été 2018.

Avec la stagnation de la coopération politique, suite à l'entrée de la Lettonie au sein des organisations internationales les plus importantes, c'est dans le domaine de la coopération économique que la relation franco-lettonne trouve un nouvel élan. Encouragée et encadrée par une volonté politique partagée, cette coopération participe à faire de la Lettonie un pays « visible » sur la carte des investisseurs français même si le pays reste pour des raisons géographiques, culturelles, politiques et historiques un enjeu mineur pour l'économie française. De même, la stagnation de son économie suite à la crise économique et au ralentissement du commerce avec la Russie force la Lettonie à se trouver de nouveaux débouchés et de nouveaux partenaires dans une Europe secouée par le Brexit. A ce titre, les célébrations du Centenaire pourraient permettre au pays d'amorcer un tournant dans sa diplomatie essentiellement mobilisée autour des questions historiques et mémorielles.

LE CENTENAIRE – UN MOMENT UNIQUE DE LA RELATION BILATERALE ?

La coopération bilatérale, limitée dans le domaine politique mais en pleine expansion dans le domaine économique, retrouve l'occasion d'un nouveau souffle avec l'organisation du « Centenaire » autour de l'histoire, la culture et la place de la Lettonie dans l'Europe. La participation de la France à l'ensemble des cérémonies et festivités organisées pourrait représenter une opportunité d'engager une nouvelle ère de la relation bilatérale par des concertations politiques directes tout en renforçant les axes forts de la relation franco-lettonne que sont la coopération économique et surtout culturelle.

Depuis le 4 mai 2017 et jusqu'en 2021, la Lettonie célèbre et célébrera le centenaire de l'évènement le plus marquant de son histoire moderne, la fondation de l'Etat letton indépendant. De nombreux évènements seront organisés tout au long de l'année afin de promouvoir l'histoire et la culture lettone par l'intermédiaire de festivals, de concerts et de chants traditionnels. Le point culminant de cette année sera célébré le 18 novembre 2018, date exacte du centenaire de la première proclamation de l'indépendance de la Lettonie. Les célébrations organisées à cette occasion seront également la manifestation du renforcement de la conscience étatique et de la cohésion de la société lettone basées sur des valeurs nationales communes et sur la mémoire de la nation lettone. Au côté de ces manifestations, la célébration du « Centenaire » devrait permettre le développement de l'image de la Lettonie dans le monde visant à faire du pays un pays européen du XXI^e siècle force de proposition et indépendant sur la scène internationale par la mise en place d'une stratégie de diplomatie publique offensive.

Cette stratégie reflétant la « *tentative d'un acteur international d'influencer l'environnement international par un engagement direct auprès d'un public étranger* »¹¹² doit permettre sous l'impulsion du gouvernement d'améliorer la perception de la Lettonie à l'étranger. A cet effet le gouvernement letton a mis en place une stratégie de communication autour de la marque « Centenaire » et d'un logo « Latvija 100 » symbolisant l'indépendance définitive acquise par la Lettonie (« Latvija » en letton). Ce symbole sera utilisé tout au long des cinq années de programme proposé selon une stratégie de communication en cinq temps : 2017 année de la volonté d'indépendance ; 2018 année de naissance de la Lettonie ; 2019 année du courage et de la lutte ; 2020 année de la liberté ; 2021 année de la croissance et de la reconnaissance *de jure*. Enfin, de nombreux « hashtag » en anglais à partager sur les réseaux sociaux créée pour le Centenaire, à l'exemple de : « #lv100world » ; « #lv100 » ; « #lv100international » ; « #i am latvia » ou encore « #latviansintheworld », complètent le dispositif de communication traditionnel¹¹³.

Il est intéressant de remarquer que ce dispositif est coordonné par « l'Institut letton », pendant de l'Institut français. Cette institution a été créée le 29 septembre 1998 par le gouvernement de Lettonie en tant que société à responsabilité limitée à but non lucratif appartenant à l'État. De novembre 2004 à février 2012, l'Institut était un organisme gouvernemental sous la supervision du ministre des Affaires étrangères avant de devenir en 2012 une administration directement sous le contrôle du ministre des Affaires étrangères. Les statuts de l'Institut letton soulignent le rôle d'agent de la diplomatie publique lettone en ce qu'il doit « *promouvoir une image positive de la Lettonie dans le monde par la création d'une identité spécifique et ambitieuse au bénéfice de l'Etat* »¹¹⁴. L'Institut a donc pour fonction de participer à la création d'une politique d'identité de la Lettonie et d'assurer sa mise en œuvre, de promouvoir l'image de la Lettonie à l'étranger par des actions d'information. Depuis sa création, l'Institut letton a mené plusieurs campagnes de diplomatie publique qui se sont révélées infructueuses. Ce fut le cas par exemple en 2013 lorsque l'organisation a tenté de mettre en place une campagne destinée à favoriser le retour de la diaspora lettone en Lettonie sans réel succès car elle visait un public trop restreint et peu visible¹¹⁵.

De ces premières tentatives, la diplomatie publique lettone tente désormais d'innover en proposant un projet ambitieux à destination du Centenaire. Plutôt que d'insister sur une image historique la Lettonie tente dans son programme de mettre en avant sa richesse culturelle (notamment musicale) ou son expertise en matière institutionnelle. Par exemple une conférence internationale sera

¹¹² CULL Nicholas J., « Public diplomacy: Lessons from the past », *CPD Perspectives on Public diplomacy*, 2009, vol. 2, p.3.

¹¹³ Voir : <http://lv100.lv/>.

¹¹⁴ Source : Institut letton.

¹¹⁵ *What is Wrong with Latvian Public Diplomacy: 3 Challenges to Face*, <http://liia.lv/en/analysis/what-is-wrong-with-latvian-public-diplomacy-3-challenges-to-face-626> (consulté le 25 juillet 2017).

organisée par la Cour constitutionnelle de la République de Lettonie sur le thème du « rôle des cours constitutionnelles dans la mondialisation du XXI^e siècle » dans ce cadre. Cette série de conférence permettra de mettre en avant le rôle de la Cour constitutionnelle de Lettonie dans la création de l'Etat letton au moment de l'indépendance en 1989 avant de s'inscrire dans le système juridique international afin de mettre en avant l'histoire et l'expertise particulière de ces pays ainsi que leur vision de l'Europe d'aujourd'hui.

En parallèle de cette diplomatie publique destinée principalement au grand public européen, la France et la Lettonie participeront conjointement à une série d'évènements liés aux festivités du Centenaire, principalement dans le domaine culturel. Sur le territoire français tout d'abord, puisqu'une exposition sur le « symbolisme balte » sera organisée au Musée d'Orsay à Paris du 9 avril au 15 juillet 2018, avec la participation des musées de Riga, de Tallinn et de Vilnius. Il s'agit de la première exposition organisée en France sur la culture balte depuis une exposition organisée au musée du jeu de Paume en 1937. A l'inverse une exposition ainsi que plusieurs conférences seront organisées au Musée de la Guerre de Riga sur le thème de l'engagement français au côté des soldats lettons lors de la guerre d'indépendance de 1919. L'inauguration de ces différentes expositions et visites devraient être l'occasion d'échanges politiques bilatéraux en particulier au niveau des chefs d'Etat ce qui n'est plus arrivé depuis la dernière visite d'Etat bilatérale en 2007. Ces différentes manifestations devraient également comporter un moment historique et politique de commémoration, puisqu'il est attendu que l'armée française participe aux manifestations militaires commémorant la bataille de Riga en 1919.

Ces évènements culturels accompagnant le Centenaire font écho à la double organisation en 2005 en France d'un festival culturel « *Etonnante Lettonie* » et en 2007 d'une manifestation culturelle « *Printemps Français* » en Lettonie suite à un accord interministériel signé le 30 mars 2006¹¹⁶. Organisé du 30 octobre au 10 décembre 2005, le festival « *Étonnante Lettonie* » a permis de diffuser la culture lettone dans le domaine du chant, du cinéma, de la littérature et du patrimoine dans plusieurs villes française dont Paris. Des concerts, des projections de films ont pu être organisés avec le soutien du ministère français de la Culture et de plusieurs acteurs et metteurs en scène français. Son pendant, le « *Printemps Français* », a été organisé à l'inverse sur le territoire letton. Organisé autour de la dynamique culturelle (exposition, projection de films, représentation de théâtre et de cirque) le festival a néanmoins permis d'entrecroiser plusieurs thématiques de coopération en particulier économique et politique, puisque plusieurs délégations de villes française (dont Bordeaux qui à

¹¹⁶ Bayou Céline, « Lettonie 2005–2006 », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2006, n° 1056, p.27.

conclut en 2005 un partenariat de jumelage avec la ville de Riga) se sont rendu en Lettonie à cette occasion. Il s'agit de la plus importante manifestation culturelle française organisée en Lettonie¹¹⁷.

Disposant d'un soutien politique mutuel quant à leur organisation, l'organisation de ces événements culturels permet de constater une certaine proximité entre la France et la Lettonie, qui n'hésitent pas à faire de leur spécificité historique et culturelle un axe majeur de leur diplomatie publique. S'il existe quelques nuances nées du fait que la France cherche à la différencier du monde anglo-saxon, quand la Lettonie tend au contraire à s'en rapprocher, la diplomatie publique demeure au centre de la politique de soft power de ces deux Etats¹¹⁸. Cette entente particulière par la culture participe à faire de ce secteur de coopération le troisième pilier de la relation bilatérale aux côtés de la coopération politique et de la coopération économique. Il devrait ainsi participer à faire du Centenaire de la Lettonie un moment unique de la relation bilatérale entre la France et la Lettonie.

¹¹⁷ « *Un printemps français en Lettonie* », <http://www.institutfrancais.com/fr/saisons-annees-festivals/un-printemps-francais-en-lettonie>, (consulté le 25 juillet 2017).

¹¹⁸ NYE S. Joseph, « Public Diplomacy and Soft Power », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1 mars 2008, vol. 616, n° 1, p.101.

PARTIE II – UNE COOPERATION A
L'ECHELLE DE L'EUROPE ET DU
MONDE

Situés géographiquement aux frontières opposées de l'Union européenne et historiquement opposés par plusieurs fractures Est/Ouest issues de la guerre froide¹¹⁹, la position antagoniste de la France et de la Lettonie suggère une divergence sur les questions européennes et mondiales. Par une analyse comparée des politiques de la France et de la Lettonie sur plusieurs questions européennes et internationales, cette deuxième partie propose dans un premier temps de mieux comprendre l'approche des deux pays quant à l'avenir de l'Union européenne afin de déterminer s'il existe, ou non, un point de convergence au moment de la célébration du 60^e anniversaire du traité de Rome sur les questions d'économie, de défense et d'intégration. Ces exemples permettent de mieux comprendre les stratégies diplomatiques mises en place par les deux pays dans un contexte de division européenne sur des sujets hautement politisés comme l'énergie ou la crise ukrainienne. Il s'agira de montrer comment la Lettonie s'y oppose par la voie politique, y compris au sein des institutions communautaires, quand la France semble favorable à la conciliation, dans le premier pour des motifs économiques et dans le second dans un souci de conciliation avec la Russie. La politique de méfiance de la Lettonie vis-à-vis de la Russie s'explique par la perdurance de la question de la minorité russophone qui met à mal la construction d'une image d'une Lettonie pacifiée et moderne et force le pays à adopter une diplomatie d'influence pédagogique, qui ne cessera qu'avec l'évolution de la société lettone. Il s'agira dans cette partie de tenter de comprendre en quoi la question de la minorité russophone, née d'un choix de politique intérieure lié à l'histoire, n'est pas une menace pour la Lettonie mais constitue néanmoins un facteur de déséquilibre persistant pour l'ensemble de sa politique étrangère.

Cette coopération dans la divergence fait de la Lettonie un partenaire difficile mais incontournable pour la France, en particulier de par sa relation privilégiée avec les Etats-Unis. Elle sert notamment de soutien en cas de rapport de forces plus ouverts avec la France comme à l'image de l'opposition directe de la Lettonie contre la vente de navires Mistral à la Russie en 2014. Sa politique de non-reconnaissance pendant la guerre froide, bien que symbolique, a eu un effet profond sur l'histoire de la Lettonie et a joué un rôle fondamental tant dans la restauration de son indépendance que dans l'élaboration de ses politiques internationale et domestique. Cette stratégie s'incarne principalement par une recherche de renforcement du droit international et par un engagement proactif au sein des organisations internationales auxquelles le pays appartient, prérequis de la mise en place de sa politique étrangère et de la défense de ses intérêts. Priorité de la politique étrangère lettone après 1991, la phase d'intégration au sein des organisations internationales est pratiquement achevée en 2017. La Lettonie est désormais membre des organisations internationales les plus

¹¹⁹ Monnier Alain, Rychtarikova Jitka. Comment l'Europe s'est divisée entre l'Est et l'Ouest. *Population*, 46^e année, n°6, 1991.p. 1617-1650.

importantes : l'ONU, l'OTAN, l'OSCE, l'Union Européenne, du Conseil de l'Europe, de la Banque Mondiale, de l'Organisation Internationale du Travail, de l'UNESCO et enfin de l'OCDE depuis le 02 juin 2016.

Son intégration complète dans les réseaux de coopérations internationaux invite également à s'interroger, au-delà de la coopération institutionnelle, sur le rôle de la Lettonie dans la politique globale de la France. L'engagement de la Lettonie au Mali permettra de mettre en perspective l'engagement letton au regard de la politique française concernant l'Afrique, dans le but de servir ses propres intérêts sur la scène internationale. Cette ouverture au monde s'accompagne dans le même temps d'un développement du réseau et de l'expertise diplomatique letton à l'échelle du globe. Sans toutefois amorcer une stratégie diplomatique universelle à l'instar de la France, le développement d'une expertise globale permet en retour à la Lettonie d'intervenir sur un spectre de plus en plus large de sujets de politique internationale.

CHAPITRE IV – LA LETTONIE DANS LE PROJET EUROPEEN DE LA FRANCE

UNE COMMUNAUTE D'APPROCHE SUR LES QUESTIONS EUROPEENNES ?

En tant que membre fondateur, la France pèse naturellement sur les questions européennes et l'avenir de l'Union depuis sa création en 1957 tout en souhaitant conserver le choix d'un large éventail de scénarios possibles pour son avenir selon une approche théorique plus pragmatique que doctrinaire¹²⁰. Favorable à l'intégration économique au sein de l'UE, François Hollande a poursuivi la politique d'engagement français en faveur du semestre européen, du système « Two-Pack » et « Six-pack » initié en 2011 et dont le but est de renforcer la coordination et la surveillance des décisions budgétaires nationales. Dès le 28 juin 2012, le Conseil européen a par ailleurs adopté le rapport proposé par le Président du Conseil Donald Tusk, le Président de la Commission Jean-Claude Juncker et le Président de la Banque Centrale Européenne Mario Dragui et intitulé « *Vers une véritable Union économique et monétaire* » qui propose la mise en place de cadres financiers, budgétaires intégrés aux côtés de politiques économiques et démocratiques plus poussées. Depuis son élection la Présidence de la République Française, Emmanuel Macron a déclaré dès le 21 mai 2017 vouloir poursuivre la coopération européenne pour les années à venir: « (...) *considérer les voies et moyens d'améliorer le fonctionnement de l'Union européenne et de la zone euro et de construire une feuille de route dans la durée qui permettra, là aussi, d'aller au bout de la création d'une capacité budgétaire commune, d'une vraie Europe et une vraie zone euro de l'investissement*

¹²⁰ JABKO Nicolas, « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne », *Revue française de science politique* 2005/2 (Vol. 55), p.238.

qui permettra de réduire la divergence qu'il y a entre nos économies ». Ces déclarations sont approfondies le 22 juin dans un entretien au journal *Le Figaro* : « (...) il faut au sein de la zone euro avoir une intégration plus forte. C'est pour cela que je défends avec vigueur l'idée d'un budget de la zone euro, doté d'une gouvernance démocratique. (...) Il faut pouvoir articuler le pilier de la responsabilité et celui de la solidarité ». Ces éléments constituent à ce jour la principale ligne de conduite du corps diplomatique français vis-à-vis de l'intégration européenne¹²¹.

La politique volontaire de la France au sein de l'Union Européenne s'observe également dans le domaine de la Défense, le pays étant de longue date favorable à la mise en place d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ambitieuse depuis sa création en 2007. Le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 a permis l'adoption, à l'initiative de la France, de trois piliers essentiels à sa mise en place : *Augmentation de la visibilité, de l'efficacité et de la réactivité des actions de gestion de crise ; Développement de capacités de défense communes ; Renforcement de l'industrie de défense européenne*¹²². Selon l'ancien ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius, le Conseil européen doit répondre à la nécessité d'une démarche pragmatique de mutualisation, de partage et de cohérence afin d'éviter un déclassement stratégique¹²³. En juin 2015, lors du Conseil européen dédié à la question, la France a soutenu la poursuite de la PSDC adoptée précédemment par l'activation pour la première fois de l'article 42.7 du Traité de l'Union européenne¹²⁴. En 2016, la France a supporté l'adoption d'un second plan d'action par la Commission européenne dès le 30 novembre 2016 afin de supporter la création d'une industrie de défense européenne en accord avec le troisième pilier de la PSDC. La création d'une PSDC reste toutefois dans les limites, selon la position française, d'une « *action complémentaire avec celle de ses partenaires internationaux telles que l'OTAN et les Nations-Unies* »¹²⁵. En mai 2017, la nécessité d'un renforcement de la PSDC est réaffirmée par le Président Emmanuel Macron : « *Il faut créer une Europe qui protège en se dotant d'une vraie politique de défense et de sécurité commune (...) Je crois à une Europe qui se dote de moyens pour protéger ses frontières extérieures, assurer sa sécurité à travers la coopération policière et judiciaire dans sa lutte contre le terrorisme (...)* ».

L'élection d'Emmanuel Macron et la réaffirmation de l'engagement européen de la France ont reçu un écho particulier en Lettonie. Membre de l'espace Schengen depuis 2007 puis de la zone euro depuis janvier 2014, le pays est fermement ancré dans le projet européen. Sa présence dans les

¹²¹ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Abécédaire des principales positions françaises au 22 juin 2017*, Paris.

¹²² Conseil Européen, *Conclusion du Conseil Européen des 19 et 20 décembre 2013*, EUCO217/13, Bruxelles, Décembre 2013.

¹²³ Discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, « *Comment relancer l'Europe de la Défense* », Assemblée Nationale, 11 juillet 2013.

¹²⁴ Disposant « *qu'au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir* ».

¹²⁵ Source : Ministère de la Défense : <http://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-ue-et-la-psdc/l-union-europeenne-et-la-politique-de-securite-et-de-defense-commune>.

institutions européennes est assurée par Valdis Dombrovskis, ancien Premier-ministre et actuel vice-président de la Commission européenne pour l'euro et le dialogue social, la stabilité financière des services financiers et de l'union des marchés des capitaux ainsi que par Egils Levits, juge à la Cour européenne de Justice depuis 2004. Le pays dispose en outre de 0,39 % des voix au Conseil de l'Union européenne et de 8 députés au Parlement européen. L'euro-scepticisme, bien que présent, n'est pas institutionnalisé sur la scène politique nationale au-delà de quelques figures politiques marginales. Cette situation peut s'expliquer de deux manières : d'une part par l'existence d'un consensus politique autour de l'idée que l'indépendance de la Lettonie est étroitement liée à l'intégration européenne. D'autre part, et malgré quelques doutes, la population lettone fait selon la vague d'enquête EUROBAROMETER de 2015 plus confiance aux institutions européennes (50%) qu'à celles de leur propre pays (24% des lettons interrogés ont confiance dans leur gouvernement et 21% dans leur parlement)¹²⁶.

L'un des arguments en faveur de l'Union européenne réside depuis longtemps dans la capacité d'intégration économique du pays. En 2015, la Lettonie a atteint un revenu moyen per capita égal à 59% de la moyenne européenne contre 41% au moment de son accession. De même, le volume commercial a triplé depuis 2004 malgré un ralentissement important suite à la crise de 2008 qui a retardé de cinq ans l'adhésion du pays à la zone euro. Entre 2004 et 2015, la Lettonie a reçu près de 5 milliards d'euros de fonds européens de développement régional. Pour la période 2014-2020, ce montant s'élève à 5.6 milliards d'euros soit 2 815 € par habitant. Les fonds européens permettent de soutenir l'agriculture lettone (à hauteur de 2.5 milliards d'euros entre 2014 et 2020) et l'investissement dans des infrastructures publiques (5 milliards d'euros entre 2014 et 2020)¹²⁷. L'ensemble de ces éléments participent à faire de la convergence économique une question au cœur de la vision lettone pour l'UE. Le pays est favorable à la priorité de la Commission donnée à l'emploi, à la jeunesse et à la compétitivité tout en soutenant la mise en place de réformes structurelles et de politiques sociales. La participation de la Lettonie au Semestre européen permet d'entretenir des échanges avec la Commission européenne et d'accélérer la convergence économique de la Lettonie. Le 25 mars 2017, le Président de la République de Lettonie Raimonds Vējonis a signé au côté des chefs d'Etats et de gouvernement de l'UE la déclaration de Rome, qui rappelle l'engagement des Etats membres en faveur de la cohésion et d'une meilleure intégration du marché unique¹²⁸. Dans une même tendance, la politique lettone en faveur d'une intégration plus poussée de la zone euro a été définie par le Ministère des Affaires étrangères comme une priorité de la politique lettone pour

¹²⁶ BUKOVSKIS Karlis, *Euro-scepticism in small EU member states*, Latvian Institute of International Affairs, 2016, p.96-97.

¹²⁷ Source : Commission européenne.

¹²⁸ Disponible ici : http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/3/47244656633_en.pdf

l'agenda de l'UE¹²⁹. Le pays souhaite, dans une approche similaire à celle de la France, mobiliser l'UE autour d'un agenda positif allant dans le sens d'une plus grande unité et une plus grande cohésion, pour une Union transparente et inclusive.

Malgré une priorité affichée donnée à l'alliance transatlantique afin d'assurer sa sécurité, la Lettonie tend à se rapprocher des positions françaises concernant la PSDC suite aux conflits en Géorgie (2008) et en Ukraine (2014). Le pays a par exemple renforcé son engagement au sein des opérations extérieures européennes au côté de la France et a inclus depuis 2015 cette composante de la politique européenne dans sa stratégie de politique étrangère. Le conseiller à la Sécurité Nationale auprès du Président de la République a publiquement affirmé en mars 2017, lors d'une conférence donnée au Parlement letton à l'occasion des soixante ans du traité de Rome, que la PSDC ne doit pas s'affirmer en concurrent de l'OTAN bien que la Lettonie soutienne l'idée du développement des capacités européennes de recherche et l'industrie d'armement. Il s'agit pour le pays de développer la PSDC là où elle peut être efficace sans affaiblir le lien transatlantique pilier de la sécurité de la Lettonie.

Outre l'économie et la PSDC, la France et la Lettonie disposent de vues partagées sur des sujets majeurs de l'agenda européens : la Lettonie, dont le pays est recouvert à 50% de forêt, a ratifié l'accord de Paris le 20 février 2017 et s'est engagé à soutenir les efforts de la Commission en faveur d'une évolution de la législation des Etats-Membres dans le cadre de cet accord. Concernant la question des réfugiés et conformément aux décisions du Conseil JAI de septembre 2015, la Lettonie s'est engagée à accueillir 50 personnes dans le cadre des réinstallations et 481 dans le cadre des relocalisations en provenance d'Italie et de Grèce malgré plusieurs manifestations de la population contre cet accueil.

Les programmes français et lettons pour l'Europe tendent à converger malgré des besoins intrinsèquement différents de réussite du projet européen. Les deux pays sont en effet favorables au développement d'une réelle politique de défense et de sécurité commune dans un cadre séparé mais non concurrentiel vis-à-vis de l'OTAN tout en souhaitant un approfondissement économique de l'UE dans le respect des particularités nationales. Cette communauté d'approche sur les grands sujets européens distinguée lors du Sommet de Bratislava en septembre 2016 ou encore lors du sixième anniversaire du traité de Rome en mars 2017 est d'autant plus intéressante que la Lettonie et la France, en plus d'être éloigné géographiquement, ne disposent pas d'un canal de communication bilatéral aussi intense que le dialogue franco-allemand. L'analyse des priorités européennes des deux pays a toutefois permis de mettre en évidence une différence dans l'ordre des priorités : si la France, afin de

¹²⁹ Source : Ministère des Affaires étrangères

lutter contre le terrorisme, semble plus encline à solliciter une PSDC efficace, la Lettonie, par une dépendance structurelle aux fonds européens, semble prioriser la convergence économique.

L'ENERGIE : UN POINT DE DESACCORD AU NIVEAU EUROPEEN

Malgré cette communauté d'approche, la relation entre la France et de la Lettonie souffre de points de tensions notamment dans le domaine de l'énergie. Les deux pays ont en effet des visions opposées concernant le projet gazier « *Nord Stream 2* » : La Lettonie y est opposée quand la France y est plus favorable. L'exemple de ce projet économique est d'autant plus intéressant que, malgré ces différences de fonds, le risque d'une crise diplomatique bilatérale semble limité. Il permettra ainsi de faire la transition avec le chapitre suivant.

Le projet « *Nord Stream 2* » prévoit la construction d'un nouveau gazoduc de 1200km de longueur entre le terminal gazier d'Ust-Luga dans la partie russe du Golfe de Finlande et le terminal de Greifswald en Allemagne (voir carte). Son tracé devrait être parallèle à celui du gazoduc *Nord Stream* existant à travers la mer Baltique et pourrait permettre d'acheminer jusqu'à 55 milliards de mètre cubes de gaz en Europe. La mise en exploitation du projet est prévue fin 2019, pour un coût total estimé à 10 milliards de dollars. Initié conjointement par l'Allemagne et la Russie, le projet vise à garantir la sécurité d'approvisionnement de l'Allemagne et de plusieurs pays d'Europe Centrale et Balte en gaz russe. Pour la Russie, principal fournisseur de la zone avec 74% de la consommation de gaz de ces pays, l'Europe Centrale et Balte représentait 25% de ses exportations vers l'Europe mais 75% du gaz exporté vers l'UE transite par cette région¹³⁰.



¹³⁰ Source : Gazprom.

L'Allemagne, de par sa position géographique et de l'importance du projet, deviendrait alors le premier hub gazier en Europe au détriment de l'Ukraine. D'intérêt politique, *Nord Stream 2* revêt également un intérêt commercial important : l'entreprise estime que la production européenne de gaz devrait chuter de 100Mrds m³ dans les vingt prochaines années alors que la demande doit dans le même temps s'accroître de près de 40Mds de m³. En outre, la capacité du gazoduc *Nord Stream* existant a été utilisée à 77% en 2015 contre 50% en 2013¹³¹. Cette nécessité expliquerait pourquoi Gazprom envisage d'ouvrir le nouveau gazoduc dès la fin 2019, et donc ne pas renouveler son contrat de transit de gaz avec l'Ukraine, afin de s'ajuster progressivement la demande européenne. L'ouverture du gazoduc permettrait également à la Russie de contourner l'Ukraine, les deux pays étant en crise politique depuis les événements de la place Maïdan et l'annexion de la Crimée. Ce projet est d'importance pour l'entreprise russe, qui prend directement en charge 50% des investissements direct du projet (soit 5 milliards d'euros) via la création d'une compagnie *New European Pipeline AG*. Considéré comme économiquement plus rentable que le transit ukrainien, *Nord Stream 2* est soutenu par plusieurs entreprises énergétiques européennes : Shell (Pays-Bas), Uniper (Allemagne), Wintershall (Allemagne), OMV (Autriche) et ENGIE (France) qui financeront chacun le projet à hauteur de 10% (soit 1 milliard d'euros chacun).

Ces entreprises européennes devaient rejoindre l'entreprise AG créée par Gazprom suite à une annonce de cette dernière le 8 juin 2015. Dès l'annonce du projet, les pays d'Europe centrale et orientale ont pris position contre le projet (Pologne, Lettonie, Estonie, Lituanie, Slovaquie, République Tchèque, Hongrie, Roumanie et Croatie). Le 8 mars 2016, ces pays ont adressé une lettre au Président de la Commission européenne afin que celle-ci prenne position contre le projet, qui selon eux rendrait l'Europe dépendante du gaz russe. De plus ces pays perdraient les recettes liées à leur rôle de transit au sein de l'actuelle route entre l'Allemagne et la Russie via l'Ukraine et devraient également réaménager leurs installations gazières domestiques puisque le gaz serait désormais acheminé par l'ouest ou le nord au lieu de l'est actuellement. Saisi par son Etat, la Haute Autorité de la Concurrence Polonaise, dans un arrêté du 12 août 2016, a objecté que le projet donnerait une position dominante à Gazprom sur le marché de l'énergie européen¹³². Si la décision a empêché la formation d'un consortium au sein de la compagnie AG entre Gazprom et ses partenaires, les entreprises concernées ont décidé de financer le projet séparément.

Membre du groupe contestataire, la Lettonie a pris une position politique ferme contre le projet qui entrerait en contradiction avec la mise en place de « l'Union de l'énergie » et remettrait en cause la diversification des sources d'approvisionnement énergétique de l'UE. Le Ministre des

¹³¹ Idem

¹³² УОКІК, норд стрим 2 – отмена, Варшава, 12 августа 2016 (russe)

Affaires étrangères letton Edgars Rinkēvičs a réitéré à plusieurs reprises dans les médias l'opposition de la Lettonie au projet *Nord Stream*, le qualifiant de « *menace pour la sécurité nationale* » et de projet « *politique plutôt qu'économique* »¹³³, tout en considérant que l'Ukraine devrait conserver son rôle dans le transit gazier. D'une manière générale, la position lettone insiste sur la nécessité d'un approvisionnement énergétique européen diversifié afin de ne pas dépendre du gaz russe à 100% comme c'est le cas pour la Lettonie. Il est toutefois intéressant de noter que le pays n'est toutefois pas concerné directement par le projet puisque le tracé prévu ne traverse pas les eaux territoriales lettones. De même, le marché letton n'est pas connecté au marché européen de l'ouest : la réalisation du projet n'aura pas de conséquences économiques directes pour le pays. Le gouvernement letton, par l'intermédiaire du Ministre des Affaires étrangères, a par ailleurs interdit à ses ports de participer au projet.

Afin de faire valoir son opposition politique au projet, la Lettonie a demandé à la Commission européenne de s'autosaisir malgré l'opposition allemande. Le 09 juin 2017, la Commission a adopté une recommandation auprès du Conseil afin d'autoriser l'ouverture de négociation entre l'UE et la Russie¹³⁴. La Lettonie et la Pologne soutiennent que le droit européen, s'appliquant sur le territoire de l'UE et sur le tronçon off-shore du projet, ne s'appliquerait pas sur le reste du tracé. Ils posent de cette manière la question du vide juridique sur le reste du tracé. Lors d'une réunion du groupe énergie du 20 juin 2017, la Lettonie a soutenu la prise d'une position commune sur la question de la fixation des tarifs et la séparation entre la production et le transport dans le cas du projet. Le pays a appuyé son argumentaire sur la base juridique du Traité de fonctionnement de l'Union Européenne¹³⁵. Le Vice-président de l'Union de l'Énergie, Maros Sefcovic, a appuyé la position lettone en rappelant la nécessité de compatibilité du projet avec le 3^e paquet énergétique de l'UE¹³⁶. A l'inverse, la Russie et l'Allemagne ont rappelé la portée commerciale du projet. Le 26 juin 2017, lors du Conseil Transports, Télécommunications et Énergie (TTE), la Lettonie a soutenu la demande de la Commission de disposer d'un mandat clair pour négocier avec la Russie par l'intermédiaire du Comité des représentants permanents (*COREPER*). Le pays a également réaffirmé la menace politique du projet, incompatible à la fois avec la sécurité énergétique de l'UE ou encore de l'Ukraine.

Face à la forte mobilisation de la Lettonie et de plusieurs de ses voisins contre le projet et face au soutien de l'Allemagne, la France a choisi d'adopter une position souple. Le pays est indirectement

¹³³ *Discours du ministre des Affaires étrangères Edgars Rinkēvičs devant la Saeima*, Riga, 23 avril 2017.

¹³⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *La Commission sollicite un mandat de la part des États membres pour négocier avec la Russie un accord sur le gazoduc Nord Stream 2*, Bruxelles, 09 juin 2017.

¹³⁵ Notamment les articles 214 et 216 du TFUE qui autorisent l'UE à conclure un accord avec un pays tiers pour atteindre un des objectifs du traité et qui régulent le marché énergétique (politique énergétique, bon fonctionnement du marché et sécurité d'approvisionnement).

¹³⁶ Composée notamment de la directive 2009/73/UE et du règlement 715/2009 du Parlement européen.

impliqué dans la réalisation de *Nord Stream 2* à travers le groupe industriel énergétique ENGIE, dont l'Etat français est le premier actionnaire avec 28.65% des actions du groupe et 32.52% du droit de vote exerçable¹³⁷, qui investit près d'un milliard d'euros soit 10% du montant total. La France est également engagée au niveau bancaire au côté de Gazprom, puisque la banque française Crédit Agricole a approuvé le 7 mars 2017 un prêt de 700 millions d'euros à l'entreprise russe sur une durée de 5 ans. L'activité directe ou indirecte des entreprises françaises dans le projet *Nord Stream 2* explique ainsi en partie la stratégie diplomatique lors des discussions au niveau européen. En effet lors des réunions à l'échelle européenne du groupe énergie des 20 juin et 25 juillet 2017, lors du Conseil TTE du 26 juin 2017 et lors de la rencontre COREPER II du 6 juillet 2017 la France a été le seul pays membre à ne pas prendre publiquement la parole sur ce sujet. Il s'agit également du seul sujet sur lequel la France n'a pas exprimé de position¹³⁸. Lors de ces réunions, la position française s'est traduite par un certain attentisme et un souci d'écoute de l'ensemble des partenaires européens sans participation active. Des discussions avec plusieurs agents du ministère de l'Europe et Affaires étrangères ont permis de constater que le sujet serait avant tout traité par les services économiques locaux ou régionaux et non par les chancelleries diplomatiques des ambassades de France. En d'autres termes, le sujet est traité sous un aspect économique plutôt que politique. Cette stratégie de mesure au niveau européen et l'absence de concertation bilatérale concernant le projet *Nord Stream 2* peut s'expliquer par la volonté de ne pas se confronter à un allié historique, l'Allemagne, ou à une puissance régionale incontournable notamment sur le dossier ukrainien, la Russie, sans toutefois entrer en conflit avec les pays d'Europe Centrale et Orientale fermement opposé au projet avant plusieurs sommets européens prévus au deuxième semestre de l'année 2017.

De même, le fait que la position allemande soit très favorable au projet permet à la France de se démarquer sur l'aspect économique sans toutefois contredire directement les oppositions politiques. Cette prudente opposition vis-à-vis de la Lettonie et l'absence d'intervention bilatérale pourrait s'expliquer par la participation Fonds d'investissements publics et privés européen Marguerite – dont la Caisse des dépôts et consignations est l'un des six membres fondateurs – à hauteur de 150M d'euros au sein de l'entreprise lettone Latvijas Gaze. Par l'intermédiaire du fonds Marguerite, la Caisse des dépôts détient donc indirectement 29% des actions de l'entreprise au côté de Gazprom et de sa filiale (50% des actions au total et de fait actionnaire majoritaire), d'Uniper (18% des actions) et de l'Etat letton. Gazprom et Uniper étant directement à l'origine de *Nord Stream 2*. Il serait par ailleurs envisagé que le fonds Marguerite soit partenaire du gouvernement letton dans

¹³⁷ Source : ENGIE.

¹³⁸ Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

le stockage et le transport de gaz suite à la libéralisation du marché national du gaz en Lettonie depuis la fin du monopole de Latvijas Gaze le 3 avril 2017.

La Lettonie, afin de faire valoir son opposition politique à un projet commercial bilatéral, a su porter ses intérêts en portant son désaccord à l'échelle européenne, avec le soutien de nombreux pays d'Europe Centrale et Orientale. Cette stratégie diplomatique lui a permis de remporter un certain succès, puisque sa position se retrouve désormais portée par la Commission Européenne, qu'elle n'aurait pu obtenir seule face à l'Allemagne et la Russie. Bien qu'indirectement opposé, son désaccord est marqué avec la France, qui a au contraire adopté une stratégie diplomatique de retrait afin de préserver ses intérêts commerciaux et de ménager un partenaire historique, l'Allemagne, sans ne s'aliéner ni les pays opposés au projet ni la Russie. S'il n'est donc a priori pas source de désaccord bilatéral majeur, le projet *Nord Stream 2* reste un point de désaccord important au niveau européen.

UN PAYS INTEGRE MAIS FRAGILE

La position volontariste de la Lettonie en faveur de la convergence européenne ou encore de l'intégration économique et énergétique ne se limite pas à l'UE. Depuis juin 2016, le pays est également membre de l'OCDE, dernière organisation internationale majeure à laquelle la Lettonie a adhéré. Elle a été vécue comme un succès puisqu'elle parachève la reconnaissance internationale du pays depuis l'indépendance. Pourtant le pays reste très suivi par ces différentes organisations qui n'hésitent pas à en pointer les faiblesses structurelles de longue date du pays dans les secteurs politique et économique. Car en dépit de nets progrès depuis son indépendance, la Lettonie demeure un maillon économique fragile malgré son appartenance au premier cercle de l'intégration européenne. Les affaires politiques et les déséquilibres économiques subis par le pays pourraient être susceptibles de remettre en cause la légitimité du pays à proposer une voie innovante en Europe au côté des pays fondateurs.

Depuis 1991, la Lettonie souffre de grandes fragilités que le gouvernement peine à résoudre. L'un des principaux problèmes concerne la démographie, le pays ayant connu une vague d'émigration de 540 000 habitants depuis le début des années 2000 et dispose toujours d'un taux de fécondité incertain à 1.7 enfant par femme en 2015 selon Eurostat. Les prévisions à moyen terme confirment cette tendance, le nombre d'habitant devant atteindre 1.517 millions d'individus en 2025 contre 1.95M actuellement¹³⁹. La population lettone reste par ailleurs segmentée entre la majorité « lettone » une forte minorité russophone (31% de la population totale). Cette division ethnique se retrouve dans le monde politique, divisé entre partis « lettophones » au pouvoir et « russophones » dans l'opposition

¹³⁹ ONU, "World Population Prospect – The 2017 revision", Nations-Unies, New York, juin 2017, pp.31 et 40

depuis l'indépendance, qui n'est pas épargné par les affaires de corruption¹⁴⁰.

Cette fragilité structurelle interne se retrouve dans le domaine économique. En 2008, le pays a été durement touché par la crise mondiale et dû mettre en œuvre un plan drastique de réduction budgétaire : Les dépenses publiques ont été coupées à hauteur de 10% du PIB en un an sur l'année 2009, les salaires des secteurs publics et privés ont baissé de 26% et de 8% la même année¹⁴¹. Malgré des promesses, le gouvernement letton a augmenté la TVA sociale de 3% à 21%. D'une manière surprenante, ces réformes n'ont pas entraîné de manifestation massive en Lettonie, qui a reçu plusieurs prêts des organisations internationales, malgré la démission d'un Premier ministre¹⁴². Le FMI a validé un prêt de 7.5 milliards d'euros le 23 décembre 2008 correspondant à 12 fois le quota de la Lettonie, soit 37% de son PIB. Outre la limitation du déficit, le prêt a permis de limiter la perte bancaire à hauteur de 5% et de limiter le déficit budgétaire à 12% en 2009¹⁴³. L'engagement du FMI a été suivi par l'ECOFIN et la Commission Européenne, qui ont accordé un prêt total de 3.1Mrds d'euros les 20 et 26 janvier 2009. 1 milliard d'euros a été versé dès le 25 février 2009 suivi d'1.2 Mrds le 2 juillet de la même année. La troisième et dernière section du prêt de 500M a été accordée le 11 mars 2011¹⁴⁴.

Après trois années de récession et la mise en place d'une stricte politique d'austérité l'économie lettone a renoué à partir de 2011 avec la croissance, mais celle-ci repose essentiellement sur la consommation des ménages, la relative stabilité du secteur bancaire et la discipline budgétaire du gouvernement depuis 2009. Toutefois plusieurs problèmes demeurent, à l'image du marché du travail confronté au manque de main-d'œuvre formée de façon adéquate et du déclin continu de la population qui s'est accéléré après la crise. Suite aux coupes budgétaires, le pays a peiné à réduire les inégalités et n'a pas relancé la dépense publique dans plusieurs secteurs clefs comme la protection sociale ou l'accès aux services de santé qui représentent 3.7% du PIB. En 2016, le PIB du pays s'élève à 25,02 Mrds d'euros pour une croissance de 2% net et une inflation de 0.1%. Le pays dispose d'un solde budgétaire positif à 3.4M d'euros et une dette nationale réduite à 41.5% du PIB¹⁴⁵. La lente reprise de la croissance s'explique par une forte dépendance énergétique malgré une balance commerciale positive à 1.9Mrds d'euros. Dépourvue de ressources énergétiques, la Lettonie reste en effet très dépendante des approvisionnements en hydrocarbures russes qui représentent 50% du

¹⁴⁰ Voir à ce sujet « *l'affaire des oligarques* » qui implique deux anciens Premiers ministres et l'actuel maire de Ventspils, une des villes les plus importantes après Riga. Ils sont soupçonnés d'ingérence dans les affaires de l'Etat pour avoir favorisé la destitution d'un ancien Président de la République.

¹⁴¹ KATTEL Rainer et RAUDLA Ringa, « The Baltic Republics and the Crisis of 2008–2011 », *Europe-Asia Studies*, 1 mai 2013, vol. 65, n° 3, p.435.

¹⁴² ÅSLUND Anders et DOMBROVSKIS Valdis, *How Latvia Came Through the Financial Crisis*, Peterson Institute, 2011, p.86.

¹⁴³ ÅSLUND Anders, « Lessons from the East European Financial Crisis, 2008–10 », *Peterson Institute for International Economics Policy Brief*, 2011. p.6.

¹⁴⁴ ÅSLUND Anders et DOMBROVSKIS Valdis, *How Latvia Came Through the Financial Crisis*, Op.cit, p. 56.

¹⁴⁵ Source : Ministère de l'Economie, Ministère des Finances et Centre National des Statistiques de Lettonie.

pétrole et 100% du gaz.

Sa fragilité persistante dans la période d'après crise fait de la Lettonie l'un des pays les plus suivis par la Commission Européenne et l'OCDE malgré une bonne gestion des comptes publics. Dans le rapport 2017 du Semestre Européen concernant le pays, la Commission Européenne considère que le pays a effectué « *quelques progrès* » suite à l'accélération de son taux de croissance qui rejoint la moyenne d'avant crise¹⁴⁶. Selon la Commission la situation est partiellement due à une amélioration de l'économie mondiale, à une meilleure stabilité du marché du travail et une normalisation de l'inflation. Mais plusieurs indicateurs restent peu encourageants pour le pays : la croissance annoncée de 2.8% pour l'année 2016 a été corrigée à 1.6% à cause d'une contraction de 22% des investissements et de 33% dans le secteur de la construction dû à un retard de décaissement des fonds européens. Le taux de chômage élevé, à 9.6% contre une moyenne européenne à 8.5% est également souligné tout comme la réduction quasi-nulle des inégalités sociales et salariales ou encore la nécessité d'innovation dans le secteur public. La Commission souligne toutefois quelques progrès dans le contrôle et la discipline fiscale, le secteur de l'énergie ou de l'éducation : la Lettonie et les pays baltes comptent ainsi parmi les rares pays de la zone euro avec la Slovaquie à avoir montré une convergence substantielle du PIB réel par habitant en termes de pouvoir d'achat vers la moyenne de l'UE au cours des 20 dernières années. En 1995, leur revenu moyen par habitant ne représentait que 28% de la moyenne de l'UE15, quand en 2015 il atteignait 66,5%. Pour autant la Commission reste prudente sur la capacité de ces pays à rejoindre les pays les plus riches.

Le manque d'optimisme de la Commission, qui note quelques progrès, rejoint en partie les prévisions de l'OCDE concernant la Lettonie publiées en 2017¹⁴⁷ qui souligne les efforts de la Lettonie en matière de réformes structurelles, tout en insistant sur la nécessité de poursuivre ce cycle vital pour la stabilité et le développement du pays. L'OCDE prévoit une croissance prometteuse pour la Lettonie, à hauteur de 3,5% pour les années 2017 et 2018, dû à la reprise des fonds européens. Le retard évoqué s'explique selon l'organisation par la volonté de l'Etat letton de centraliser le versement de ces fonds européens avant de les redistribuer aux régions, quand auparavant les régions les recevaient directement de l'UE. Le débloccage dès cette année devant permettre au pays de supporter une croissance plus importante. Le rapport souligne également plusieurs atouts de l'économie lettone, parmi lesquels la robustesse et le dynamisme de la consommation intérieure, encouragée par une hausse lente mais continue des salaires. En 2017 le salaire minimum est passé de 360 à 370 euros,

¹⁴⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, « *Country Report Latvia 2017 – European Semester* », (SWD (2017) 67 final to SWD (2017) 93 final, Bruxelles, 22 février 2017. Les statistiques mentionnées sont extraites de ce rapport.

¹⁴⁷ OCDE, « *OECD Economic Outlook* », Issue 1, Volume 2017, OCDE, Juin 2017. p.2.

soit une hausse de 2,7%, quand le salaire moyen a augmenté de 7,2%, passant à 886 euro au premier trimestre.

La Commission et l'OCDE, en pointant les faiblesses de l'économie lettone, suggèrent plusieurs pistes de réforme dans des secteurs clés : l'administration publique, la fiscalité, la santé, l'éducation permettant de soutenir la croissance et de stabiliser le pays¹⁴⁸. Fait exceptionnel, le Semestre européen suggère par exemple un financement accru du système de santé, si besoin à l'aide du déficit jusqu'à une limite de 0.1% du PIB soit 3.5Mrds d'euros. Suite à ces recommandations, le gouvernement a initié un cycle de réforme important touchant ces secteurs. L'une des priorités concerne la réforme fiscale, dont les objectifs affichés sont de lutter contre l'économie grise et de réduire l'impôt sur le revenu, en particulier pour les ménages les plus modestes. Cette réforme, soutenu par le Président de la République, l'ensemble du gouvernement, par le directeur de la Banque Centrale de Lettonie et votée en juillet 2017 prévoit entre autres l'augmentation du minimum imposable de 65 à 350 €, la réduction du taux d'imposition 23% à 20% pour les revenus faibles ou moyens, la diminution du plafond de chiffre d'affaire accordé aux micros entreprises, conformément aux recommandations des deux organisations. Toutefois la réforme devrait rester limitée puisque le pays ne dispose pas de taxe foncière.

Conformément à la Commission, le gouvernement a dans le même temps lancé une réforme de la santé et de la fonction publique qui devraient être adoptée avant le budget 2018 par le Parlement. L'OCDE souligne que de nombreux ménages, retardent leur prise en charge médicale à cause du coût des soins médicaux, des délais d'attente ou encore de la diminution continue des programmes publics de prise en charge médicale faute de fonds. La priorité serait donc celle de l'accès aux soins et un meilleur remboursement des dépenses de santé. La question de la prise en charge des retraités est également un point sensible pour le gouvernement, qui envisage de mettre les actifs à contribution par l'augmentation de la taxe de solidarité. A l'inverse, la réforme de l'administration publique a pour objectif rendre le travail de l'Administration plus efficace, plus utile et moins coûteux. Le plan annoncé prévoit une diminution du nombre de fonctionnaires d'ici 2020 et une centralisation des services comptables.

Pour autant les réformes annoncées ne prennent pas en compte plusieurs recommandations de l'OCDE qui propose la mise en place d'une politique nationale de formation et de reconversion tout en préconisant un meilleur accompagnement, notamment financier, pendant les périodes de chômage. De même, ces réformes encouragées par la Commission et l'OCDE sont rendues nécessaire par la perdurance de l'économie grise qui continue d'affecter la Lettonie de manière importante : elle

¹⁴⁸ Conseil de l'Union européenne, « *Recommandation Du Conseil concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2017* », 9302/17, Bruxelles, le 12 juin 2017. p.6.

représente 20% à 24% du PIB selon différentes études^{149,150}. Elle est particulièrement présente dans le secteur de la construction (jusqu'à 30% selon l'OCDE) et dans celui de la Santé. Les différentes coalitions au pouvoir ont, depuis l'indépendance, largement délaissé le secteur social afin de privilégier la souplesse du marché du travail. Confirmée après la crise de 2008, cette stratégie a figé toute perspective d'évolution dans le secteur social et de la santé en particulier. Les rendant aujourd'hui urgente aux yeux des organisations internationales. L'abandon de plusieurs recommandations peut également s'expliquer par la volonté du gouvernement de compter sur les fonds européens et les grands projets européens dans les pays baltes pour soutenir la croissance lettone à hauteur de 1% à 1.5% par an. L'Union européenne envisage en effet la construction d'une liaison ferroviaire reliant Tallinn à la frontière polonaise, en passant par Riga dans le cadre du projet « Rail Baltica ». Le projet est inscrit comme l'un des projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport (TENT-T) et sera financé par l'Union européenne à hauteur de 85%.

Ces fragilités structurelles freinent la Lettonie et masque ses bonnes performances, le pays étant reconnu par la Commission pour son respect de la Règle d'Or et la maîtrise de son déficit budgétaire. Cette contradiction marque la limite de la Lettonie sur la scène européenne, se voulant à la fois au cœur du projet européen sans pouvoir en supporter les coûts. Elle explique en partie la position délicate du pays face au Brexit, puisque la Lettonie y voit, en plus de la perte d'un partenaire commercial préférentiel important où résident 100 000 de ses ressortissants¹⁵¹, un risque de diminution des fonds européens qui lui sont alloués. Mais le pays y voit dans le même temps une occasion d'affirmer l'unité de l'Union et une opportunité de renforcer la convergence dans une zone euro resserrée. Cette contradiction, entre volonté d'avancer au côté des membres fondateurs comme la France et de préservation de ses intérêts, est particulièrement visible lors de désaccords européens à l'exemple du secteur de l'énergie.

CHAPITRE V – LA LETTONIE : UN PARTENAIRE PARFOIS DIFFICILE

UN PARTENAIRE HISTORIQUEMENT TOURNE VERS L'OTAN ET LES ETATS-UNIS

La relation bilatérale entre la Lettonie et les Etats-Unis, d'abord prudente dans l'entre-deux guerre, prend un tout autre sens au moment de l'invasion soviétique en juin 1940. Réceptif au message balte, les Etats-Unis vont soutenir politiquement et réaffirmer de manière récurrente la souveraineté lettone pendant la guerre froide, avant de se positionner en garant tant du statut international de la

¹⁴⁹ Centre for Sustainable Business, « *Shadow Economy Index for the Baltic Countries 2009-2016* », Stockholm School of Economics, Riga, Mai 2017, p.6.

¹⁵⁰ OECD, *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016*, OECD Publishing, 2016, p.86.

¹⁵¹ Source : Centre National des Statistiques de Lettonie, 2017.

Lettonie que de son intégrité politique et territoriale au moment de l'indépendance en 1991. L'accompagnement de la Lettonie par Etats-Unis tout au long des processus d'adhésion au sein de l'ONU, l'OTAN puis de l'Union Européenne vont lui conférer une aura symbolique importante, lui permettant d'influencer la politique étrangère lettone au détriment de l'action diplomatique française en Europe. L'un des exemples les plus symboliques étant le soutien de la Lettonie à l'intervention militaire des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne en Irak au sein de l'ONU le 19 mars 2003¹⁵².

A l'instar de la Grande-Bretagne, les Etats-Unis ont très tôt reconnu la volonté d'indépendance de la Lettonie. Dès le 10 décembre 1918, le Sénat des Etats-Unis adopte la résolution n°379 soutenant la sécession des pays Baltes de la Russie: « *All these nations must be free and independent, since the Baltic Sea coast belongs to them and this makes their independence important for the future peace and freedom of the world* »¹⁵³. Bien que la Lettonie soit toujours perçue par les Etats-Unis, comme par la France, à travers la relation avec la Russie au point de ne pas officiellement soutenir les revendications lettones lors de la Conférence de la Paix à Versailles. Le pays ne sera ainsi reconnu *de jure* par les Etats-Unis que 3 ans plus tard, le 28 juillet 1922. Le premier ambassadeur des Etats-Unis, Frederick Coleman, a remis ses lettres de créance au Président letton Jānis Čakste le 13 novembre de la même année. Ce dernier a salué l'action des ONG et de l'aide américaine (en particulier via l'Administration de Secours et d'Aide Humanitaire Américaine – ARA) en Lettonie depuis 1919. De bons contacts sont également noués entre l'administration américaine et le Premier ministre letton de l'époque Kārlis Ulmanis qui fut l'un des premiers lettons à étudier au Etats-Unis après la révolution de 1905¹⁵⁴.

Malgré la présence d'une ambassade, les relations bilatérales sont peu actives jusque dans les années 1930¹⁵⁵. L'ambassade des Etats-Unis est avant tout utilisée dans un rôle d'observation de l'URSS voisine et de développement l'influence américaine en Europe orientale¹⁵⁶. De même, la présence de la Lettonie aux Etats-Unis demeure dans un premier temps faible faute de moyens suffisants du jeune Etat letton : le premier chef de mission diplomatique letton, Alfrēds Bīlmanis, ne sera nommé qu'en 1935. Actif auprès des autorités américaines et de la communauté lettone, il soutient plusieurs publications académiques en anglais concernant la Lettonie. La relation cordiale entretenue entre les administrations lettone et américaine explique en partie le choix de Kārlis

¹⁵² A propos du soutien de la Lettonie pour la mise en place de la résolution 1441 du Conseil de Sécurité : Position de la Saeima du 20 mars 2003, voir *Latvijas Vestnesis*, n°45, 21 mars 2003.

¹⁵³ INDĀNS Ivars, *Latvia and the united states: a new chapter in the partnership*, Riga, Centre for East European Policy Studies, 2012, p.19.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ AUERS Daunis, *Latvia and the USA: from captive nation to strategic partner*, Riga, Academic Press of the University of Latvia, 2008, p.25.

¹⁵⁶ ARENS Olavi, « United States policy toward Estonia and the Baltic states 1918–1920 and 1989–1991 », *The Estonian Historical Journal*, 21 décembre 2016, 3/4, p.365.

Ulmanis, Président de la Lettonie, d'accorder le 17 juin 1940 au moment de l'invasion soviétique un pouvoir extraordinaire aux représentants diplomatiques lettons aux Etats-Unis. Alfrēds Bīlmanis se fera alors le porte-parole auprès des autorités américaine d'une Lettonie compatible avec les Etats-Unis : chrétienne, démocratique, capitaliste et anti-communiste. Son action diplomatique contribuera à faire des Etats-Unis le premier pays à formellement déclarer ne pas reconnaître la légitimité de l'agression soviétique contre les Etats baltes par l'intermédiaire d'un *statement* du Département d'Etat du 23 juillet 1940, deux jours après la proposition d'annexion de la Lettonie par l'URSS par le « Parlement Populaire » letton. Poursuivie durant la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la fin de la guerre froide, et bien que le gouvernement américain ait toujours refusé de reconnaître les diplomates lettons vivant à l'étranger comme représentants officiels du gouvernement de la Lettonie en exil, cette politique similaire à la politique française aura toutefois un impact symbolique bien supérieur dans la mémoire collective des lettons¹⁵⁷. Elle contribuera à façonner l'image des Etats-Unis comme allié indéfectible et pilier de la politique étrangère de sécurité de la Lettonie. Cette image sera entretenue pendant toute la guerre froide, en particulier par la légation lettone présente aux Etats-Unis.

Cette idée de ne pas reconnaître un changement de frontière suite à l'usage de la force a fait l'objet d'une doctrine formulée pour la première fois par le Secrétaire d'Etat L. Stimson en 1932, suite à l'invasion de la Mandchourie par le Japon. Utilisée par la SDN en 1939 suite à l'attaque de la Finlande par l'URSS, elle porte son nom de « Doctrine Stimson »¹⁵⁸. Elle sera appuyée par la création d'une association des lettons-américains en 1950, principalement constituée de réfugiés, qui fera cause commune avec les associations estonienne et lituanienne. Le succès des actions de lobbying au niveau international sera amplifié aux Etats-Unis, puisqu'à l'initiative de ces associations le Congrès américains forme en 1953 un Comité d'investigation sur l'incorporation forcée des pays baltes au sein de l'URSS. La principale réalisation de ce mouvement reste la création le 14 juin 1982 par Ronald Reagan d'un « *Baltic Freedom Day* » en hommage aux déportations massives ayant eu lieu dans les pays baltes lors de l'occupation soviétique. Ces associations participeront également les 15 et 16 septembre 1986 à l'organisation d'une conférence officielle dans la ville de Jūrmala, près de Riga, en présence d'un conseiller du Président Reagan qui refuse à nouveau de reconnaître l'annexion des pays baltes. Lors de cette conférence, l'Ambassadeur des Etats-Unis en URSS, Jack Matlock, s'exprime pour la première fois en letton lors de l'introduction de la conférence avant de poursuivre en russe¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Ibid, p.33.

¹⁵⁸ ŠKAPARS Jānis, *The Baltic way to freedom: non-violent struggle of the Baltic States in a global context*, Op.cit, p.376.

¹⁵⁹ Ibid, p.379.

La constance de la politique des Etats-Unis durant la guerre froide lui confère un prestige important en Lettonie au moment de l'indépendance. Le pays reçoit un soutien appuyé de la diplomatie américaine, ce qui lui permet d'obtenir une reconnaissance internationale auprès de l'ONU que la Lettonie dès le 17 septembre 1991 puis l'ECOSOC en 1996 grâce notamment à l'action de conviction de la Diplomate américaine Madeleine Albright auprès des pays africains¹⁶⁰. L'ONU devient le principal canal de discussion avec les Etats-Unis, qui rouvrent toutefois leur ambassade le 2 octobre 1991 et adoptent une politique similaire à celle de la première indépendance c'est à dire centrée sur l'aide humanitaire et l'aide à la construction d'une société civile, notamment sur la question des minorités, afin de lui permettre d'intégrer les autres organisations internationales. De même, l'ambassade des Etats-Unis sert de point d'étude de la nouvelle Russie et les intérêts américains en Europe de l'Est¹⁶¹.

Une fois les questions civiles et sociales stabilisées en Lettonie, la relation bilatérale avec les Etats-Unis s'oriente vers les questions de sécurité et de Défense. Les États-Unis, en échange de leur appui, consentent à soutenir diplomatiquement et structurellement la Lettonie afin que celle-ci rejoigne à terme l'Union européenne. Jusqu'en 1995 les Etats-Unis, notamment à cause de la présence de troupes russes dans les pays baltes, se sont refusés à intégrer la Lettonie dans l'OTAN bien que le sujet soit abordé dans les cercles politiques restreints. Les préparatifs ont en réalité commencé dès 1994 avec la participation de la Lettonie au programme de "*Partenariat pour la paix*" créé la même année, afin de profiter des consultations des spécialistes de l'alliance, de soutien et d'assistance dans le développement d'un système de défense viable. Les forces de Défense lettone, composée de la garde nationale et d'une armée composée d'anciens militaires lettons ayant servi dans l'armée soviétique, manquent en effet cruellement d'armement adapté et de coordination.

Les Etats-Unis vont soutenir la création d'une armée lettone : un partenariat est mis en place avec le Ministère de la Défense des Etats-Unis et un jumelage est créé en 1993 entre l'armée lettone et la garde nationale du Michigan¹⁶². Valdis Pavloskis, ancien président de l'association « *Baltic Freedom* » et ancien *marine* au sein des forces armées américaines, est nommé Ministre de la Défense entre 1993 et 1994¹⁶³. En 1995, la participation au programme a également permis à la Lettonie de s'impliquer dans le processus de planification et d'examen de l'OTAN. C'est ce qui lui a permis, cours des années suivantes, d'accélérer la conformité des forces armées nationales de Lettonie avec celles des États membres de l'OTAN. Pour la première fois, l'intégration des pays baltes est alors envisagée,

¹⁶⁰ AUERS Daunis, Op.cit, p.77.

¹⁶¹ ARENS Olavi, Op.cit, p.366.

¹⁶² ZALKANS Gundars, « The Development of the Armed Forces of the Republic of Latvia », *Baltic Defence Review*, 1999, vol. 1, p.3.

¹⁶³ PERCHOC P., (Re-)devenir européens. Les politiques étrangères estonienne, lettone et lituanienne depuis 1991. p.252.

malgré les réticences de la France¹⁶⁴ et de la Russie qui s'opposent à l'idée qu'un Etat issu de l'Ex-URSS puisse rejoindre l'OTAN, selon le principe de la « ligne rouge »¹⁶⁵. Une étape supplémentaire est franchie le 16 Janvier 1998 quand les deux pays signent une *Charte de partenariat Etats-Unis-Baltique* à l'initiative du Président des Etats-Unis Bill Clinton et de la Présidente lettone Vaira Vīķe-Freiberga. Elle a pour objet d'intégrer les Etats baltes dans le système politique, économique, de sécurité et de défense tant européen que transatlantique. En d'autres termes, de soutenir les pays baltes jusqu'à leur intégration à l'UE et à l'OTAN. La Lettonie est officiellement déclarée candidate en avril 1998 avant de rejoindre l'alliance puis l'UE en 2004. La résonance de l'accession à l'OTAN est particulièrement forte en Lettonie, qui a également eu l'opportunité d'accueillir un sommet de l'OTAN les 28 et 29 novembre 2006. Certains évoquent même cet événement comme historique, plus encore que l'adhésion à l'Union Européenne¹⁶⁶. Le processus d'adhésion de la Lettonie à l'OTAN soutenu par les Etats-Unis a rapproché les deux pays et donné une nouvelle dimension aux relations bilatérales.

Le pilier américain dans la politique étrangère lettone, notamment au moment de l'indépendance, s'explique également par la méfiance de la Lettonie dont la quête de sécurité afin d'accéder à une véritable indépendance n'a pas été reçue favorablement par la France. L'absence de réaction militaire lors de l'occupation de la Lettonie en 1940 puis le scepticisme exprimé aux premières heures de la seconde indépendance, dans une prudence diplomatique, ont été vécu comme une marque d'abandon par les dirigeants lettons pour qui rejoindre l'OTAN relève d'une question de survie. C'est ce qui explique le succès de la visite de Bill Clinton, accueilli avec les honneurs pour son rôle dans le retrait des troupes soviétiques et sa compréhension du problème des minorités en Lettonie. Lors de sa visite à Riga le 7 mai 2005 et après avoir signé l'adhésion de la Lettonie à l'OTAN, le Président des Etats-Unis G.W. Bush a condamné l'accord de Yalta et le pacte Molotov-Ribbentrop, mentionnant l'occupation des pays baltes par l'Union Soviétique¹⁶⁷.

Les Etats-Unis n'hésitent pas à réitérer la condamnation de l'occupation de la Lettonie et des pays baltes, à réaffirmer son intégrité territoriale et son indépendance politique, lors des 112 rencontres bilatérales dénombrées entre les Etats-Unis et Lettonie sur la période 2008-2017 contre 17 entre la Lettonie et la France sur la période. Le 17 septembre 2008, le Sénat américain, à l'occasion du 90^e anniversaire de la résolution 379, a par exemple une nouvelle fois demandé à la Russie de reconnaître l'occupation des pays baltes. Cette stratégie politique semble également poursuivie sous

¹⁶⁴ ASMUS Ronald D. et NURICK Robert C., « NATO Enlargement and the Baltic States », *Survival*, 1 juin 1996, vol. 38, n° 2, p.130.

¹⁶⁵ BLACK J. L., « Russia and NATO Expansion Eastward: Red-Lining the Baltic States », *International Journal*, 1999, vol. 54, n° 2, p.250.

¹⁶⁶ AUERS Daunis, Op.cit, p.86

¹⁶⁷ *Discours de G.W. Bush, prononcé à Riga le 07 mai 2005.*

le mandat de Donald Trump : le 31 juillet 2017, à l'occasion du 95^e anniversaire des relations diplomatiques entre la Lettonie et les Etats-Unis le Vice-Président Mike Pence s'est rendu à Tallinn où il a rencontré les chefs d'Etat des trois pays Baltes. Lors de cette rencontre il a affirmé que « *les Etats-Unis resteront toujours aux côtés des pays Baltes* » et que « *les Etats-Unis s'engagent fermement à respecter l'article 5 du traité de l'OTAN : Une attaque contre un membre est une attaque contre tous* »¹⁶⁸. Le Président de la République de Lettonie Raimonds Vējonis a souligné à cette occasion que les Etats-Unis sont le « *partenaire stratégique de le plus proche des pays Balte et la pierre angulaire de la sécurité de la région avec l'OTAN* ». Cette relation bilatérale symbolique née de l'histoire fait de la Lettonie un allié de poids des Etats-Unis en Europe, au détriment parfois de l'unité européenne. Celle-ci a par exemple participé à l'engagement américain en Irak, malgré la forte opposition franco-allemande, puis en Afghanistan. La prédominance des Etats-Unis dans la politique de Défense lettone a favorisé l'organisation de l'armée lettone autour d'une force de projection plus que d'une force autonome de défense afin de pouvoir intervenir à l'étranger au côté de son allié américain. L'engagement sans équivoque de la Lettonie au sein de l'OTAN, qui souhaite atteindre l'objectif de dépense de 2% du PIB en matière de Défense en 2018, met en difficulté le projet de défense européenne auquel la France et l'Allemagne se montre plus favorable. Lors d'une conférence à Riga à l'occasion de la journée de l'Europe le 9 mai 2017, le Conseiller à la Sécurité Nationale du Président de la République, Janis Kazocins, a déclaré que « *la défense européenne ne doit pas affaiblir le projet de l'OTAN d'une défense transatlantique* ». Lors des briefings organisés en amont les Conseil des Affaires étrangères européens, le Ministère des Affaires étrangères lettone se montre réticent à l'idée de création d'un état-major européen ou encore d'une industrie militaire européenne et rappelle que ce sont avant tout les valeurs européennes qui doivent permettre la défense de l'Union.

La politique étrangère lettone, guidée par des impératifs de sécurité, a fait de la relation transatlantique un pilier de son système de Défense, sur lequel les Etats-Unis ont pu compter afin d'assurer son influence en Europe. Toutefois, l'élection de Donald Trump et la hausse des tensions avec la Russie semblent pousser la Lettonie à s'ouvrir davantage aux perspectives européennes en matière de Défense, qui viendraient s'ajouter à l'actuelle présence de l'OTAN (1 138 soldats de six pays membres de l'alliance¹⁶⁹) sur son territoire. Et d'ouvrir la porte à un possible retour de l'influence française en Lettonie au côté des Etats-Unis.

¹⁶⁸ Remarques du Vice-Président M. Pence lors du « point press » organisé avec les dirigeants des pays baltes, Tallin, Estonie, 31 juillet 2017.

¹⁶⁹ Albanie, Espagne, Italie, Pologne, Slovénie sous le commandement du Canada. Source: OTAN.

Le choix assumé d’une politique étrangère basée sur le rapprochement avec l’Europe occidentale et l’établissement de liens transatlantiques s’est traduit par un éloignement toujours plus important avec l’union soviétique puis la Russie et du développement d’une rhétorique diplomatique antirusse en particulier depuis son intégration au sein de l’OTAN. La Lettonie a exprimé ses plus vives inquiétudes depuis le déclenchement de la crise ukrainienne fin 2013 et l’annexion de la Crimée en 2014, craignant de subir une crise similaire sur son territoire. Afin de garantir le respect de sa souveraineté et de sa sécurité face à la menace russe, la politique étrangère lettone va s’organiser selon deux principes. Le premier consiste à soutenir la ligne la plus dure vis-à-vis de Moscou au sein des organisations internationales dans lesquelles le pays est membre c’est-à-dire UE, OTAN et OSCE, y compris en allant contre ses intérêts à court terme, et en demandant un renforcement de la présence internationale sur son territoire. Le second consiste à défendre la souveraineté ukrainienne et à apporter un soutien systématique au gouvernement issu de la « révolution de la dignité » à Maïdan et dirigé par l’actuel Président Petro Porochenko par le refus de reconnaître l’annexion de la Crimée et en soutenant la réintégration de la région du Donbass. Cette position affirmée apparaît à l’encontre de la position française qui semble plus ouverte à un dialogue avec la Russie notamment dans le cadre du format « Normandie » et une position moins conciliante avec l’Ukraine.

Le déclenchement du conflit ukrainien en particulier dans le Donbass en 2014 représente un double défi pour la Lettonie à la fois concernant sa sécurité directe dû à la présence en nombre de troupes russes près de sa frontière et concernant sa stabilité interne. La Lettonie craint en effet d’être la prochaine cible d’une guerre hybride visant à déstabiliser l’Etat letton de l’intérieur via une manipulation de la nombreuse minorité russophone présente en Lettonie, la dénonciation de violation des droits de l’Homme sur le territoire letton ou encore le soutien à des partis politiques russophones¹⁷⁰. Pour se prémunir de cette menace la Lettonie, au côté de ses voisins baltes et de la Pologne notamment, va soutenir une stratégie « dure » de l’OTAN vis-à-vis de la Russie en 2014 lors du sommet de l’Alliance à Newport, Pays de Galles, en demandant un renforcement de la présence de l’OTAN sur son territoire et un resserrement des membres de l’Alliance autour de la mise en place de l’article 5 le cas échéant. Ceci afin de s’assurer de la préparation suffisante de l’Alliance en cas d’atteinte à son intégrité territoriale. Ces revendications apparaissent clairement dans les conclusions du sommet : « *Les actions agressives de la Russie à l’encontre de l’Ukraine ont fondamentalement mis à mal notre conception d’une Europe libre, entière et en paix* » qui rappellent en outre que son objectif premier est de « *de protéger et de défendre le territoire et la population de ses pays membres*

¹⁷⁰ BĒRZIŅŠ Jānis, « Russia’s new generation warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy », Policy Paper, 2014, vol. 2, p.7.

contre une attaque, conformément à l'article 5 du Traité de Washington »¹⁷¹. Cette offensive diplomatique a porté ses fruits lors du Sommet de Varsovie des 8 et 9 Juillet 2016 de l'année suivante, puisqu'est décidé l'envoi de 4 bataillons en rotation dans les pays Baltes (soit entre 3 000 et 4 000 hommes) et des exercices impliquant 30 000 hommes ont été prévu dans l'espace Baltique, hors soutien unilatéral des Etats-Unis par exemple. Actuellement, près de 1 200 soldats sont stationnés en Lettonie, 1 200 en Lituanie et 800 en Estonie¹⁷². Le renforcement de la présence de l'OTAN sur le territoire letton s'accompagne de la création en janvier 2014 d'un Centre d'Excellence pour la Communication Stratégique (STRATCOM) à Riga dans le but d'optimiser la communication stratégique de l'Alliance et de prévenir la menace d'une guerre hybride et notamment d'une guerre de l'information. En contrepartie, l'ensemble des pays baltes et la Pologne ont commencé à augmenter leur budget Défense de manière significative. En 2015, la Pologne a augmenté son budget militaire de 22%, la Lettonie de 14% et la Lituanie de 33%, augmentations parmi les plus élevées d'Europe.

En plus de renforcer les liens avec ses alliés, la Lettonie adopte également une politique étrangère favorable à l'Ukraine, membre du Partenariat pour la paix depuis 1994 et proche de l'OTAN depuis la création d'une Commission OTAN-Ukraine en 1997. La Lettonie a ainsi soutenu la déclaration susmentionnée et dans le même temps le renforcement de la coopération entre l'organisation et l'Ukraine dans le domaine politique, militaire, opérationnel. Ce soutien s'est également manifesté en particulier par un vote en faveur des sanctions économiques contre la Russie lors du Conseil de l'Union européenne de mars 2014 puis à leur renouvellement tous les six mois. Ces sanctions ciblent les échanges avec la Russie dans des secteurs économiques spécifiques et prévoient de geler les avoirs de certaines personnalités russes, en réponse à l'annexion de la Crimée puis les conditionnant depuis 2015 à la mise en œuvre des accords de Minsk¹⁷³. La position de la Lettonie en faveur des sanctions a pourtant eu un impact majeur sur l'économie lettone, puisque la Russie a pris des mesures de contre-sanctions dès août 2014 contre les produits en provenance de l'Union Européenne. De fait la Lettonie se trouve en 2014 en conflit commercial ouvert avec son second exportateur (11% de ses exportations sont dirigées vers la Russie). En conséquence les exportations de poissons vers la Russie ont diminué de 50% depuis 2014 soit 100M d'euros de baisse des échanges, de même que le volume des exportations des produits agro-alimentaires touchés par l'embargo a diminué de 6.7 M d'euros en 2014 et de 50.4 M d'euros en 2015 (par rapport à 2013), soit au total de 57.1 M d'euros. Au total, l'impact total pour l'économie lettone est estimé à 1.76

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Source : OTAN.

¹⁷³ Source : Conseil de l'UE.

milliard d'euros¹⁷⁴. Ces pertes ont été minimisées par le gouvernement letton, qui insiste au contraire sur la croissance stable du pays, portée par la consommation des ménages. La Lettonie est le principal soutien de l'Ukraine au sein de l'Union y compris quand ses intérêts économiques directs sont menacés. Au niveau politique, la Lettonie soutient l'accord d'association avec l'Ukraine dans le cadre du Partenariat Oriental, qui était au cœur de sa présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2015. Le 4^e sommet du Partenariat Oriental s'est tenu à Riga les 21 et 22 mai 2015, réunissant les 28 Etats membres de l'UE et 6 partenaires extérieurs dont l'Ukraine. C'est également sous la présidence lettone qu'un prêt d'1.8 milliards d'euros a été consenti par le Conseil dans le cadre d'assistance macro-financière à l'Ukraine. Il s'agit selon le pays du plus grand montant d'aide jamais octroyé par l'Union européenne à un pays tiers¹⁷⁵.

La Lettonie s'est tout autant montré très critique envers la Russie et nettement favorable à l'Ukraine au sein de l'ONU et de l'OSCE. Le 25 septembre 2014, lors de la 69^e session de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, le Président de la République de Lettonie a accusé la Russie d'avoir « *défié les principes de base des Nations-Unies (...) par des actions pouvant être définies comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales, ainsi l'annexion illégale de la Crimée doit être condamnée et ne pas être reconnue* »¹⁷⁶. Un an plus tard, lors de la 70^e session de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, le nouveau et actuel Président de la République de Lettonie a poursuivi cette position en accusant la Russie de violer l'intégrité territoriale de l'Ukraine : « *Le conflit dans l'est de l'Ukraine a coûté des milliers de vie et a entraîné la souffrance de millions de victimes innocentes. (...) La communauté internationale, y compris l'Assemblée générale des Nations Unies, soutient l'Ukraine et son intégrité territoriale. L'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol par la Russie ne sera pas reconnue* »¹⁷⁷. Ces discours constituent l'une des rhétoriques les plus percutantes de la Lettonie sur la scène internationale depuis son indépendance¹⁷⁸. Cette position a été par ailleurs poursuivie au sein de l'OSCE avec constance depuis le début du conflit, la Lettonie envoyant 9 experts en Ukraine dans le cadre de la mission de *monitoring* de l'OSCE en Ukraine dès 2014, dont le mandat a été étendu jusqu'à aujourd'hui. Le gouvernement letton contribue financièrement à la mission de l'organisation sur place, à hauteur de 43 860 euros par an¹⁷⁹. Lors d'une rencontre informelle des ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OSCE le 11

¹⁷⁴ Pocs Remigijis, Conférence sur le thème « *Impact de l'embargo et de la chute du rouble sur l'économie lettone* » organisée par le quotidien « *Dienas Bizness* », Chambre de Commerce et d'Industrie, avec le support de « *Latvijas Dzelzceļš* » et « *Latvijas Gaze* », le 31 mars 2016.

¹⁷⁵ Source : Bilan de la présidence lettone au Conseil de l'UE

¹⁷⁶ Discours du Président de la République de Lettonie Andris Bērziņš, 69^e session de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, New-York, 25 septembre, 2014.

¹⁷⁷ Discours du Président de la République de Lettonie Raimonds Vējonis, 70^e session de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, New-York, 01 octobre 2015.

¹⁷⁸ Latvian Institute of International Affairs, *Latvian Foreign and Security Policy*, Riga, Lettonie, 2017, p.73.

¹⁷⁹ Ibid., p.74.

juillet 2017, le ministre des Affaires étrangères letton Edgars Rinkevics a souligné le rôle particulier joué par l'organisation dans la désescalade et a l'a appelé à poursuivre ses efforts. Il a également rappelé qu'il est essentiel de « *prendre en compte et de préserver l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues* »¹⁸⁰.

Membre du format Normandie depuis sa création le 06 juin 2014, la France a au contraire souhaité mettre en place une approche plus pragmatique de concertation avec l'ensemble des parties : l'Allemagne, la Russie et l'Ukraine. La position française insiste sur la mise en place des accords de Minsk et une désescalade des deux parties afin de favoriser la stabilité du continent européen. En partenariat étroit avec l'Allemagne, le pays souhaite parvenir à un règlement politique du conflit pour à terme normaliser les relations avec la Russie. Selon le porte-parole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, la réflexion « *doit être menée en étroite coordination avec l'Allemagne, avec laquelle nous travaillons dans le cadre du « format Normandie », et avec l'ensemble de nos partenaires européens* »¹⁸¹. Le 22 août 2017, une réunion téléphonique entre les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres a permis l'expression d'un soutien en faveur d'un cessez-le-feu dans la région du Donbass de la part des deux parties, tout rappelant la nécessité de la mise en place des accords de Minsk du 14 février 2015¹⁸². Au sein des enceintes multilatérales, la France reste plus mesurée d'une part en ne participant pas au défilé des troupes de l'OTAN organisé à Kiev à l'occasion du 26^e anniversaire de l'indépendance de l'Ukraine mais également en ne s'exprimant pas publiquement sur l'annonce faite par le Secrétaire-général de l'OTAN Jens Stoltenberg lors de sa visite à Kiev le 10 juillet 2017 de soutien de l'OTAN à l'Ukraine dans sa démarche de rapprochement visant à respecter les standards de l'OTAN d'ici à 2020¹⁸³. Cette position est néanmoins contrebalancée par le soutien systématique de la France au prolongement des sanctions contre la Russie dans le cadre de l'Union européenne depuis leur mise en place en mars 2014. La position d'équilibre de la France entre en contradiction avec la Lettonie plus directe vis-à-vis de la Russie.

Ces deux positions antagonistes sont entrées en opposition directe en 2014 au moment de l'annonce de la vente de deux navires Mistral à la Russie (plus deux en option qui ne seront finalement pas commandés) suite à un contrat signé le 2 décembre 2011, pour un montant de 60.2 millions d'euros¹⁸⁴. L'annonce de la livraison de ces bâtiments, annoncés en pleine crise en Ukraine, a été perçue très négativement par la Lettonie. Le ministre des Affaires étrangères letton s'est ainsi déclaré très « inquiet » par les intentions françaises suite à une rencontre bilatérale le 10 novembre 2014 avec

¹⁸⁰ Source : Ministère des Affaires étrangères de la République de Lettonie.

¹⁸¹ Porte-parole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, point de presse, 22 juin 2017.

¹⁸² Source : Présidence de la République.

¹⁸³ Conférence de presse conjointe du Secrétaire-général de l'OTAN et du Président de la République d'Ukraine Petro Porochenko, Kiev, Ukraine, 10 juillet 2017. http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_145865.htm

¹⁸⁴ Source : ministère de la Défense.

le Secrétaire d'Etat français aux Affaires européennes, qualifiant la vente de navire à la Russie « *d'inacceptable au vue de la situation sécuritaire actuelle* ». Ces déclarations font suite aux réserves du ministre de la Défense letton exprimées dès 2009 au moment de l'intérêt français pour l'appel d'offre de la Russie. Pour ce dernier le déploiement de ce type de navire en Méditerranée constituait alors une « *menace pour la sécurité de la Lettonie* ». Le 03 septembre 2014, quelques jours avant le sommet de l'OTAN de Newport, le Président de la République François Hollande a annoncé que les conditions politiques pour la livraison des navires n'étaient pas réunies, sans toutefois officiellement annoncer l'annulation de la vente, qui n'interviendra que le 05 août 2015. La confrontation diplomatique, entre la France ambiguë sur ses intentions et la Lettonie ouvertement contre, sur ce sujet sensible constitue un précédent puisque l'ambassadeur de France a été convoqué à plusieurs reprises en 2014 au ministère des Affaires étrangères afin de discuter de la vente des navires Mistral. Sans toutefois que ce sujet ne débouche sur une crise diplomatique d'envergure à quelques mois du début de la présidence lettone du Conseil de l'Union européenne.

Auparavant déjà très proches, la Lettonie et l'Ukraine ont nettement resserrés leurs liens depuis le début de la crise, autour de la défense de leurs souverainetés et de leur intégrité territoriale face à la Russie, mais aussi sur des questions d'assistance et de développement. Inquiète de la déstabilisation russe et attachée à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, défendre une ligne ferme à l'égard de Moscou est une façon pour la Lettonie de se protéger de la menace russe par une diplomatie active au sein des organisations internationales et encline à la recherche d'un soutien bilatéral. La politique étrangère lettone, qui entre en contradiction avec l'approche plus pragmatique et multilatérale de la France dans le règlement du conflit ukrainien, se confronte alors à un dilemme : défendre ses intérêts immédiats et ceux de l'Ukraine face à la Russie au risque de créer une ligne de fracture au sein de l'UE ou respecter le choix de la France afin de préserver à tout prix l'unité de l'UE contre ses intérêts propres. Le choix de la Lettonie pour la seconde option démontre son attachement à sa priorité d'unité au sein des institutions européennes, par un respect la décision souveraine de la France concernant la vente des navires Mistral à la Russie qui n'aura pas lieu, malgré l'expression ouvert de son désaccord.

LA QUESTION DES MINORITES A L'EPREUVE DES RELATIONS DIPLOMATIQUES

Les mauvaises relations entre la Lettonie et la Russie ne sont pas limitées aux tensions liées à la crise ukrainienne. Depuis son indépendance la Lettonie compte une importante minorité d'origine russe sur son territoire (désigné ici comme « *russophones* ») dont une partie n'a pas accès à la citoyenneté lettone. Cette question est essentielle pour comprendre la société lettone contemporaine puisqu'elle démontre les contradictions internes issues de l'Histoire tout en ayant fragilisé

l'installation du pays sur la scène internationale depuis son indépendance. L'incompréhension de cette question par les autres pays et notamment par la France a pénalisé pendant longtemps le jeune Etat letton régulièrement attaqué par des comités internationaux de l'OSCE, l'ONU et du Conseil de l'Europe sur la question des droits de l'Homme sur son territoire. La question des minorités russophones en Lettonie, en plus de susciter de l'incompréhension en particulier dans les pays européens, a été notamment instrumentalisée par la Russie préoccupée de la condition de ce qu'elle perçoit comme ses ressortissants sur le territoire letton.

La question de la minorité russophone est stratégique car elle structure la politique étrangère de la Lettonie, tout en ayant par sa diversité un impact certain sur l'organisation de la vie politique intérieure lettone. Il existe tout d'abord des distinctions importantes à faire parmi cette minorité, puisque la réalité est bien plus complexe qu'un rapport letton/russe ou lettophone/russophone. Une première distinction est à faire au niveau linguistique : 85% de la population comprend le letton, 54% parle au moins 3 langues dont le russe, parlé à la maison par 37% de la population¹⁸⁵. Se distinguent donc parmi les russophones : une majeure partie de lettons, les russes d'ethnie et de nationalité, les non-russes (Baltes, Ukrainiens, Biélorusses, Géorgiens). Il convient ensuite de faire la distinction entre l'origine ethnique au fondement de la nationalité (en letton « *izcelsme* ») et la citoyenneté en tant que statut juridique (« *pilsonība* » en letton). Seules les institutions européennes font usage du terme « *minorité* » pour désigner les russes en Lettonie (« *minoritātes* » en letton). En 2016, 62% des résidents de Lettonie sont d'ethnie lettone, 25% sont d'ethnie russe quand les autres russophones représentent 6,9%, d'une population d'1 968 957 million d'habitants¹⁸⁶. Sur ce total, 85,3% détiennent la citoyenneté lettone, 11,8% sont « non-citoyens » et 3,9% ont conservé leur nationalité d'origine. Avec une agglomération de 639 630 habitants, Riga occupe une place à part entière : 60% y maîtrisent à la fois le russe et le letton contre 30% dans le reste du pays. En 2016, 77% des habitants sont citoyens et 19% sont non-citoyens soit plus que la moyenne nationale. Il est donc possible distinguer plusieurs niveaux d'inclusion dans la société lettone : les citoyens et les « non-citoyens », les habitants d'ethnie lettone ou russe citoyens ou non, sans que la langue ne puisse clairement les distinguer. La distinction essentielle ici étant celle entre les russes citoyens et les russes non-citoyens.

Au moment de l'indépendance en 1991, la Lettonie a manqué l'occasion de rassembler toutes les composantes de sa population en garantissant à tous les mêmes droits civils et politiques. Deux lois encadrent l'accès à la citoyenneté : une loi votée en 1991 conditionnant l'accès à la citoyenneté à la présence des ascendants sur le territoire letton avant 1945 complétée par une loi votée le 25 Aout

¹⁸⁵ BAYOU Céline et LE BOURHIS Éric, *Les Lettons*, Ateliers Henry Dougier, 2017, p.140.

¹⁸⁶ Ces données ainsi que les suivantes sont publiées chaque année par le ministère de l'Intérieur letton et le Centre National des Statistiques dans un rapport démographique accessible au public. Uniquement accessibles en letton, ces données ont été ajustées avant d'être utilisées dans cette section.

1994 conditionnant l'accès à la citoyenneté à la résidence de façon permanente en Lettonie depuis au moins cinq ans, la maîtrise de la langue lettone, la connaissance des principes de la Constitution, de l'Hymne nationale et de l'histoire nationale. En 1995, la Lettonie comptait près de 730 000 « non-citoyens » (soit 33% de la population d'alors) contre 242 560 individus en 2016 soit 11.8% de sa population actuelle. Cette différence est due au vieillissement de la population et l'obtention en nombre de la nationalité lettone par les enfants de non-citoyens. Cette baisse explique également la diminution du nombre de demandes d'obtention de la nationalité, passé de 8 314 en 2014 contre 6 984 en 2016, mais également de la diminution des naturalisations, passé de 19 169 en 2005 à 987 en 2016.

C'est notamment cette question des « non-citoyens » qui a participé à la construction d'une image peu avenante de la Lettonie sur la scène internationale. La création de ce statut transitoire d'accès à la citoyenneté résulte de l'histoire de la Lettonie, unique en Europe. La stratégie nationale de défense de la culture lettone et de la langue, organisée autour d'une vision ethnique de la citoyenneté et de la continuité constitutionnelle, explique pourquoi ces lois ont été votées par le Parlement letton, qui envisageait alors la question des « non-citoyens » comme une question temporaire devant rapidement se résorber d'elle-même.

Or la situation persiste pour plusieurs raisons : d'une part de nombreux « non-citoyens » ne souhaitent pas passer les tests d'accès à la citoyenneté pour des raisons linguistiques (beaucoup ne parlent pas letton) ou historiques, ces derniers ayant une vision différente de l'histoire. Certains perçoivent également ces tests comme une humiliation quand beaucoup ont grandi en Lettonie et ont pour certains participé activement à l'indépendance¹⁸⁷. Ces derniers disposent d'une relative liberté de circulation puisqu'ils peuvent voyager sans visas en Europe et en Russie qui reconnaît leurs documents d'identité. Ils sont enfin exemptés de service militaire. D'autre part cette situation perdure par manque de volonté d'intégration politique de cette minorité par les pouvoirs publics. Ils sont définis par les autorités comme des « *anciens citoyens de l'URSS arrivés après 1940 et résidant en Lettonie qui ne sont pas citoyens lettons ni d'aucun autre Etat* »¹⁸⁸. Selon la Convention de 1954 relative au statut des apatrides ils ne peuvent donc être considérés comme tels, mais la législation leur accorde un statut juridique limité : Ils n'ont pas le droit d'exercer les professions de juge, procureur, avocat, assistant d'avocat, notaire ou encore militaire. Ils ne peuvent également ni voter ni se présenter aux élections alors qu'ils représenteraient potentiellement 14% de l'électorat. Certains non-citoyens ont formé un Congrès des non-citoyens qui tente de les faire exister politiquement et juridiquement. Mais le statut de non-citoyen, perçu comme temporaire par les pouvoirs publics, empêche tout

¹⁸⁷ BAYOU Céline et LE BOURHIS Éric, Op.cit, p.114.

¹⁸⁸ Source : ministère de l'Intérieur de la République de Lettonie.

développement et renforce la méfiance envers les non-citoyens dont 20 000 ont accepté la nationalité russe entre 1992 et 1994.

C'est justement cette question du droit de vote et de la discrimination dans l'espace public qui a valu à la Lettonie plusieurs condamnations par les organisations internationales. La politique de citoyenneté en Lettonie a souvent été mise à l'agenda international. Entre novembre 1993 et décembre 2001, le pays a fait l'objet d'une mission de surveillance de la part de l'OSCE dont le mandat portait exclusivement sur les questions de citoyenneté et la conformité de la législation au droit international. En 2014, le Comité des droits de l'Homme de l'ONU a également exprimé sa préoccupation quant à la persistance du statut de non-citoyen en Lettonie lors de l'examen du troisième rapport périodique de la Lettonie¹⁸⁹. La question a été pareillement évoquée dans les deux rapports périodiques universels concernant la Lettonie en 2011 et 2016¹⁹⁰. Les avis des organisations internationales sur la politique de citoyenneté pointent plus largement la question de la participation politique des non-citoyens, en particulier aux élections locales. Les institutions européennes se sont également largement saisies de la question par l'intermédiaire de visites de commissaire aux droits de l'Homme. En 2006 le Conseil de l'Europe a adopté une résolution critique sur la question des minorités et en 2007 le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est lui-même rendu en Lettonie, critiquant la politique de naturalisation et la situation des non-citoyens¹⁹¹. Le pays a également été condamné par la Cour européenne des droits de l'Homme à travers l'arrêt 55707/00 « *Andrejeva contre la Lettonie* » du 18 Février 2009 pour discrimination sur l'attribution de pension de retraite à une non-citoyenne¹⁹².

Ces affaires ont notamment été largement portées par la Russie, qui a condamné à de nombreuses reprises la situation des droits de l'Homme en Lettonie en particulier à l'ONU, au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, en sollicitant notamment le haut-commissaire aux droits de l'Homme. L'usage politique des minorités russes par la Russie n'est pas nouveau puisqu'il a été introduit pour la première fois dans le projet de doctrine militaire par l'armée russe en 1992 comme une possible cause de *casus belli*. De même le Président Eltsine n'a pas hésité en 1993 à qualifier la situation des minorités en Estonie et en Lettonie « *d'apartheid* »¹⁹³. En 1998, le Président russe a également menacé la Lettonie de sanction économique pour violation de droits de l'Homme. Pour la Russie, cette question est intimement liée à l'histoire puisque le pays n'a jamais reconnu l'occupation

¹⁸⁹ COMITE DES DROITS DE L'HOMME, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, CCPR/C/LVA/CO/3, Nations-Unies, New-York, 11 avril 2014.

¹⁹⁰ Les deux rapports sont accessibles ici : <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/LVIndex.aspx>.

¹⁹¹ Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Parliamentary Assembly Texts Adopted 2007 Ordinary Session (First Part) 22-26 January 2007*, Council of Europe, 2007, p.51.

¹⁹² Cour européenne des droits de l'Homme, *Affaire Andrejeva C. Lettonie*, 55707/00, 18 février 2009.

¹⁹³ MÖLLER Frank, *Thinking Peaceful Change: Baltic Security Policies and Security Community Building*, Syracuse University Press, 2007, p.139.

de la Lettonie par l'URSS ni les crimes qui ont pu être commis. Il s'agit ainsi pour la Russie de conserver un moyen de pression sur la Lettonie, qui a appliqué sa politique de citoyenneté dans un souci de protection de son identité culturelle. L'intégration des non-citoyens à cette époque, essentiellement d'origine russe, aurait de fait mis en cause son choix d'intégrer les organisations euro-atlantiques. Toutefois, et malgré l'intégration de la Lettonie dans l'OTAN et l'UE, cette question reste soulevée par les diplomates russes lors des conférences d'organisations internationales et en particulier de l'OSCE¹⁹⁴.

La mise sur agenda par l'Union européenne et les organisations internationales a permis en partie de surmonter les réticences d'une partie de la classe politique lettone à réformer l'accès à la citoyenneté. La mission de l'OSCE sur le droit des minorités lancée en 1993 a été close après que l'organisation a jugé que le droit des minorités en Lettonie était désormais « *conforme aux standards internationaux* »¹⁹⁵. En 2002 un ministère de l'Intégration a été mis en place par le gouvernement afin de s'occuper directement de la question des minorités. Si celui-ci disparaît après la crise de 2008, ses compétences reviennent désormais au ministère de la Culture. En 2010, 2011 et 2013, différents projets restrictifs ou plus ouverts ont été proposés avant d'être également abandonnés, suscitant à chaque fois des débats d'opinion animés au parlement. Le dernier amendement à la loi sur la Citoyenneté a été officiellement adopté le 9 Mai 2013. Il simplifie l'examen d'accès et le processus de naturalisation : la citoyenneté est accordée directement aux enfants de non-citoyens, il n'est plus nécessaire de prêter serment et les enfants non-citoyens ayant résidé en Lettonie peuvent devenir citoyens si les parents le demandent c'est à dire en cochant une case dédiée dans le formulaire de naissance. En juillet 2017, l'actuel Président de la République de Lettonie Raimond Vējonis a annoncé la présentation d'une initiative législative en automne visant à octroyer automatiquement la nationalité lettone aux enfants de non-citoyens sauf si les parents de ces derniers peuvent prouver que l'enfant né est en mesure d'obtenir la nationalité d'un pays tiers.

Cette initiative ne semble pas anodine à la veille du Centenaire de l'existence de la Lettonie. Elle participe à la stratégie de diplomatie publique de la Lettonie internationale après plusieurs années de suivi de la part des organisations internationales et d'accusations régulières de la part de la Russie. La complexité de la question, issue directement de l'histoire unique de la Lettonie au XXe siècle, participe à éloigner la Lettonie de ses partenaires européens sur ces questions et de fait à l'isoler sans pour autant en faire un Etat à la marge des relations internationales.

¹⁹⁴ Delegation of the Russian Federation, *Statement by Mr. Alexander Lukashevich - Permanent Representative of The Russian Federation On the falsification of the history of the Second World War in Latvia*, 1152nd Meeting of The OSCE Permanent Council, PC.DEL/939/17/Corr.1, Vienne, 6 juillet 2017.

¹⁹⁵ PAYERHIN Marek, *Nordic, Central, and Southeastern Europe 2016-2017*, Rowman & Littlefield, 2016, p.154.

UN PARTENAIRE INSTITUTIONNEL DE PLUS EN PLUS IMPORTANT

La politique engagée de la Lettonie au sein des organisations internationales, en particulier l'Union européenne, fait du pays un partenaire institutionnel incontournable pour la France. Forte d'une voix, la Lettonie représente un soutien précieux quand il s'agit d'appuyer ou de promouvoir les intérêts français au sein de ces organisations. L'ambassade de France en Lettonie joue à ce titre le rôle d'intermédiaire entre les ministères français et lettons concernés. L'objectif de ces démarches est de recueillir des informations et d'expliquer la position adoptée, sans mandat de négociation. Des initiatives communes sont également possibles. Loin d'être uniques, elles s'effectuent à plusieurs niveaux tant à la demande de l'ambassade que des ministères français ou letton.

Le 11 juin 2010 la Conférence de révision du Statut de Rome, instaurant la Cour pénale internationale (CPI), s'est achevée à Kampala, en Ouganda. Elle a rassemblé près de 4600 représentants d'Etats, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Les Etats participants ont adopté plusieurs résolutions modifiant ces statuts, pour y inclure notamment une définition du crime d'agression et les conditions dans lesquelles la CPI sera compétente. La Conférence a fondé la définition du crime d'agression sur la résolution 3314 de l'Assemblée générale de l'ONU, datée du 14 décembre 1974. Est ainsi qualifié « d'agression » : « *un crime commis par un dirigeant politique ou militaire qui constitue une violation manifeste de la Charte de l'ONU, en raison de sa nature, de sa gravité et de son ampleur* ». Tout en reconnaissant le rôle du Conseil de Sécurité dans la constatation d'un acte d'agression, la Conférence de Kampala a décidé d'autoriser aussi le Procureur de la CPI à ouvrir une enquête de sa propre initiative ou à la demande d'un État partie. En pratique, cet élargissement des compétences de la CPI aux crimes d'agression ne devait pas intervenir avant le 1er janvier 2017, au moment une décision sera prise par la majorité des États Parties. En novembre 2016 l'Assemblée des Etats Parties a convenu de mettre en place une assistance afin de discuter de l'effectivité des compétences de la CPI avant la prochaine Assemblée des Etats parties prévue en décembre 2017.

Or, l'absence d'une décision à la majorité des Etats parties à la date convenue a incité plusieurs pays (la France, le Royaume-Uni, le Canada, le Japon, la Norvège et la Colombie) à rédiger une position commune le 16 mars 2017 pour rappeler aux parties la nécessité de l'adoption définitive de cette résolution. A l'initiative, les ambassades de France, du Royaume-Uni et de Norvège en Lettonie ont reçu pour consigne de la part de leurs ministères respectifs d'organiser une rencontre avec les représentants du département en charge de la CPI au sein du ministère des Affaires étrangères letton.

L'organisation trilatérale de cette rencontre avait pour objet de rappeler aux autorités lettones la position adoptée par ces pays et l'importance de l'entrée en vigueur de cette résolution tout en s'informant sur la position de la Lettonie. Plusieurs rencontres quadripartites auront lieu d'ici la tenue de la prochaine Assemblée en décembre 2017.

Outre le soutien à une position adoptée comme dans le cas de la CPI, la coopération bilatérale franco-lettonne se manifeste également par le soutien croisé à des candidatures pour des postes au sein d'organisations internationales. Le 2 juin 2017, une note verbale a été adressée par le ministère des Affaires étrangères letton à l'Ambassade de France sollicitant un soutien à la candidature lettone lors de l'élection du *Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* du 15 juin 2017. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères français a par la suite autorisé l'Ambassade de France a proposé un soutien croisé à la candidature lettone en échange d'un soutien letton à la candidature française au *Conseil international de coordination du programme sur l'Homme et la Biosphère* de l'UNESCO dont l'élection se tiendra en novembre 2017. Un accord, formalisé sous forme de note verbale, a pu être trouvé entre les deux parties concourant à l'élection de la candidate lettone au sein du Comité intergouvernementale de l'UNESCO, une première pour la Lettonie. Un accord similaire de soutien croisé a été finalisé en juillet 2017 suite à une sollicitation de soutien letton à la candidature française à l'élection du directeur d'Europol en avril 2018. La Lettonie est alors d'autant plus importante que le pays fait partie des six membres tirés au sort composant le comité de sélection. Ce dernier est en charge d'établir la liste des candidats retenus avant de la soumettre au conseil d'administration de l'agence, qui adresse ensuite une liste préférentielle au Conseil des ministres de l'UE pour décision finale.

La sortie de la Grande-Bretagne de l'Union Européenne a entraîné une discussion au niveau européen concernant la relocalisation des agences européennes présent sur son territoire. Plusieurs villes, y compris françaises, se sont portées candidates afin d'accueillir les nouveaux sièges de l'Agence européenne du médicament et de l'Agence bancaire européenne des médicaments. Dans ce même souci d'établir un soutien croisé, un rendez-vous a été sollicité par l'ambassade de France en Lettonie auprès du ministère des Affaires étrangères letton août 2017 afin de prendre connaissance de l'intention de vote de la Lettonie. Son soutien est d'autant plus précieux pour les Etats membres en concurrence pour les accueillir que le pays n'est pas candidat, ce qui permet à la Lettonie de disposer d'un levier d'action plus important dans les négociations. Il s'agit dès lors d'un partenaire que la France ne peut ignorer pour atteindre ses objectifs au sein des instances européennes.

L'importance de position de la Lettonie au sein des institutions s'exprime également par la divergence vis-à-vis de la France sur certains sujets européens. Le Président de la République Emmanuel Macron, une fois élu, a annoncé son intention de renégocier les mesures d'encadrement à

l'échelle européenne dans le but de renforcer les règles relatives aux travailleurs détachés. La proposition française discutée lors des prochains sommets européens propose de réviser la directive et le règlement encadrant cette pratique (directives 96/71/CE de mars 2016 et règlement 883/2004 de coordination des systèmes de sécurité sociale de février 2017). La position française concerne entre autres la renégociation des mesures touchant à la durée de détachement, au salaire minimal appliqué ainsi que l'affiliation à un régime de sécurité sociale clair afin de lutter efficacement contre les fraudes. Elle s'attache à assurer de la réalité du caractère temporaire du détachement, à renforcer les droits garantis et appliqués aux travailleurs détachés, l'ancrage du salarié de même que l'entreprise dans l'Etat d'envoi ou encore à créer un dispositif de surveillance européen. La position française propose enfin d'appliquer ces mesures dans le secteur de la construction mais aussi des transports.

Une présentation de la position française a été effectuée à la demande du ministère de l'Europe et des affaires étrangères par les diplomates de l'ambassade de France en Lettonie en août 2017 avec la directrice du département chargé de la convergence européenne au sein du ministère des Affaires étrangères letton, en présence d'une représentante du ministère letton des Affaires sociales. Sur cette question spécifique, la Lettonie fait partie des 11 États dont les Parlements nationaux ont transmis un avis motivé contre la proposition de la Commission européenne de révision de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs soutenue par la France. Malgré tout, le nombre de travailleurs détachés originaires de Lettonie est toutefois assez faible (6 656 en 2015, dont 152 détachés en France)¹⁹⁶. S'il ne s'agit pas de négocier, aucune des parties n'ayant l'autorisation de proposer des éléments à la négociation, une présentation des positions a pu être effectuée par les deux parties et des éclaircissements ont pu être demandés. L'intérêt d'une telle démarche pour une ambassade ou un ministère est de mieux comprendre les attentes des autres parties, dans un cadre neutre et en bonne entente puisqu'aucun agent ne peut faire de proposition. Cette rencontre a permis d'identifier les points de désaccord, notamment autour du secteur des transports qui représente un enjeu important pour l'économie lettone. La question de la rémunération et du rattachement des entreprises et des travailleurs détachés à l'Etat d'origine a également suscité quelques questions de la partie lettone. Les informations recueillies par les deux parties permettent, une fois transmises aux représentations en charge des négociations, de mettre en place une véritable stratégie de négociation et d'identifier les points sur lesquels bâtir son argumentaire. Lors de cette réunion, la représentante du ministère des Affaires étrangères letton a par ailleurs formulé une demande d'information informelle concernant la participation de la délégation française à la prochaine rencontre de l'Organisation Internationale du Travail qui se déroulera à Istanbul des 2 au 5 octobre prochain. Cette anecdote permet de mieux comprendre l'état d'esprit des représentations franco-lettones, qui malgré des désaccords naturels

¹⁹⁶ Source : ministère de l'Economie, Direction Générale du Trésor.

parviennent à conserver une certaine intensité dans les échanges et une confiance mutuelle.

La fréquence de ces échanges au sein de l'Union Européenne fait de la voix lettone un enjeu particulier pour la stratégie française au sein des organisations internationales au même titre que celle des pays plus imposants. Cet intérêt fait donc de la Lettonie un partenaire politique de plus en plus important pour la France.

LA LETTONIE ET LES INTERETS FRANÇAIS EN AFRIQUE

Si la Lettonie est peu présente en Afrique, contrairement à la France, le pays reste néanmoins de plus en plus confronté à cette zone peu connue. Les engagements militaires français au Mali, en République Centrafricaine, au Sahel ou encore sur les côtes somaliennes soutenues par l'Union Européenne et l'ONU font des pays européens des partenaires à convaincre en vue de l'obtention de crédits, d'hommes ou de matériel supplémentaires au côté de l'armée française. Signe de ce nouvel intérêt, la Lettonie a cherché à étoffer ses relations avec le continent en devenant le 12 janvier 2012 un Etat observateur auprès de l'Union Africaine. A travers ce statut, la Lettonie cherche à étendre sa coopération aux pays d'Afrique pour gagner en expertise et en potentialités économiques. La Lettonie envisage de pouvoir apporter à l'organisation son expérience dans le développement et l'intégration régionale à l'image de ce que le pays a pu faire avec ses partenaires dans l'espace baltique. Toutefois, cette coopération n'est pas la première rencontre entre la Lettonie et l'Afrique : les premiers échanges entre le pays et le continent ont eu lieu en 1973 avec l'arrivée des premiers étudiants africains en échange à l'Institut de Riga, alors en Union Soviétique, dans le domaine de l'Ingénierie de l'Aviation Civile. Une ONG de coopération interethnique et interculturelle « AFROLAT » a également été créée en 2004 peu avant l'entrée de la Lettonie dans l'Union Européenne, dans le but de lutter contre le racisme en Lettonie. En effet malgré un certain intérêt les pays africains et l'Afrique en général ont une image péjorative en Lettonie y compris dans le monde politique et scientifique. L'association dénonce régulièrement l'usage du mot letton transparent « *negeris* » pour désigner les ressortissants des pays d'Afrique ou les individus perçus comme tels. En d'autres termes, les références faites aux ressortissants de pays d'Afrique en Lettonie incluent principalement des références géographiques ou ethniques¹⁹⁷.

Malgré la persistance d'une certaine vision péjorative de l'Afrique en Lettonie et une faible activité diplomatique bilatérale, la Lettonie s'est néanmoins préoccupée de la déstabilisation du Mali depuis la crise qui a secoué le pays en 2012 lorsque plusieurs unités militaires ont renversé le gouvernement d'Amadou Toumani Touré. Dans les semaines suivant coup d'Etat, une coalition

¹⁹⁷ Think-Tank PROVIDUS: <http://providus.lv/article/afrolat-the-african-latvian-association>

composée de rebelles séparatistes Touaregs et des groupes armés islamistes liés à Al-Qaïda au Maghreb islamique a lancé une offensive militaire contre l'armée nationale malienne dans le nord du pays et près de Tombouctou. Rapidement, la coalition se divise et les militants islamistes prennent le contrôle effectif des territoires occupés pendant qu'un gouvernement de transition sans réels moyens se met en place dans la capitale Bamako, au sud du pays. Une partition *de facto* se met en place à la fin de l'année 2012 jusqu'à la création d'une force armée d'intervention décidée par la CEDEAO, opérationnelle à partir de septembre 2013. Mais le 9 janvier 2013 une offensive militaire des rebelles vers le sud précipite l'intervention de l'armée française à la demande du gouvernement malien du sud le 11 janvier afin de repousser l'offensive rebelle¹⁹⁸. Malgré un processus de négociation et de réconciliation, la présence d'Al-Qaïda au Maghreb Islamique est toujours constatée dans le nord Mali qui connaît une guerre insurrectionnelle malgré la présence onusienne¹⁹⁹ et française²⁰⁰.

Afin de contrer l'influence islamiste et renforcer la présence militaire et étatique malienne, tout en assurant un accès des civils à l'aide humanitaire, l'opération militaire a été appuyée par la majorité des pays européens dont la Lettonie. Toutefois, l'UE en tant que telle n'a pas été en mesure d'intervenir militairement au Mali, démontrant les limites et les faiblesses de la politique de défense et de sécurité commune²⁰¹. L'Union Européenne s'est toutefois mise d'accord sur la création d'une mission de formation et d'assistance à l'armée malienne dont l'objectif est de soutenir son besoin d'opérabilité²⁰². Par l'amélioration de la capacité d'action de l'armée malienne, la mission « EUTM » doit permettre de rétablir le contrôle administratif et l'intégrité territoriale du territoire malien face à la menace terroriste. Prévue pour une durée initiale de 15 mois et un coût de 12.3M d'euros, la mission « EUTM » a débuté le 2 avril 2013 avec près de 550 soldats de 23 pays de l'UE dans le but de former quatre bataillons maliens (soit environ 3 000 soldats) malgré une capacité d'action limitée²⁰³.

Dès son approbation de la mission en janvier 2013, la Lettonie a manifesté son soutien à la mission française et européenne sur place. Le 7 mars 2013, un décret « *Sur la participation des forces armées lettones au sein de la mission militaire de l'Union Européenne d'aide à l'entraînement des forces armées maliennes* » a été approuvé par 86 voix par la Saeima concernant l'envoi de deux officiers lettons (un officier et un officier non-commissionnaire) au sein du contingent européen d'instruction. Il s'agit de la première mission officielle de l'armée lettone sur le continent africain.

¹⁹⁸ BRANSON, K. and H. WILKINSON (2013), "Analyse de la crise au nord du Mali", *Conflits Lies Aux Ressources Et Terrorismes : Deux Facettes De L'insécurité*, OECD, Paris, p. 94.

¹⁹⁹ Effectif de 14 321 soldats présents depuis avril 2013, pour un budget annuel de 933 411 000 dollars (approuvé par la résolution A/C.5/70/24 de l'Assemblée Générale des Nations-Unies le 22 juin 2016). Source : Organisation des Nations-Unies.

²⁰⁰ Encadrée par la résolution 2085 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, l'intervention française se compose de 4 000 soldats engagés dans le cadre de l'opération Barkhane au 31 décembre 2016. Source : Ministère de la Défense.

²⁰¹ PETIT Yves. « Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne », *Civitas Europa*, vol. 31, no. 2, 2013, p.182.

²⁰² Décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013, relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), JOUE n° L. 14, 18 janvier 2013.

²⁰³ PETIT, Op.cit, p.195.

Le ministre de la Défense a annoncé avant le vote que la mission lettone serait complétée par la participation de 7 soldats (un commandant et six officiers formateurs) aux missions de formations dans un bataillon d'instruction Nordique-Baltique présent dans la ville de Koulikoro dans les six prochains mois suivant l'envoi des deux premiers formateurs lettons²⁰⁴. Le ministre a également précisé que la formation se ferait en français. Les soldats partant ont rencontré l'ambassadeur de France qui salué l'engagement de la Lettonie au côté des forces françaises²⁰⁵. Le contingent letton a depuis été renforcé par l'envoi d'un soldat supplémentaire. En soutien de la France, le parlement letton a approuvé en janvier 2016 l'envoi de 3 experts militaires lettons au sein de la mission des Nations-Unies au Mali (MINUSMA). Il s'agit une nouvelle fois de la première participation de la Lettonie à une mission des nations-unies de maintien de la paix.

Malgré des moyens financiers et humains limités, la Lettonie participe donc directement ou apporte son soutien à plusieurs missions de l'Union Européenne en Europe et en Afrique. Le pays participe à l'opération navale *EUNAVFOR - Atalante* au large des côtes de la Somalie ainsi qu'à l'opération militaire de l'UE en Méditerranée *EUNAVFOR Sophia*. En Europe, le pays participe aux missions d'observations en Géorgie par l'envoi de trois observateurs au sein de la mission de l'UE sur place mais aussi en Ukraine avec l'envoi de 3 experts au sein de la mission de l'UE dans la section des réformes du secteur public. En 2014, le pays a par ailleurs envoyé un contingent de 38 soldats auprès de la mission RCA EUFOR en République Centrafricaine. La Lettonie, depuis l'adoption de la résolution 2008/975 du Conseil sur le financement de la PSDC, participe au financement de l'ensemble des opérations européennes quand elle n'y envoie pas ses propres forces.

Afin de mieux comprendre les raisons de l'engagement, même symbolique, de la Lettonie au côté de la France au Mali mais également aux côtés de ses alliés au sein des autres organisations, il convient plutôt de s'intéresser à place occupée par le terrorisme dans la politique étrangère lettone ces dernières années. Dans une tendance similaire à la France, les documents stratégiques de politiques étrangères font en effet de la lutte contre le terrorisme une priorité pour le pays²⁰⁶. Cette inquiétude semble partagée par la population : Une enquête commandée par le quotidien letton « Diena » en janvier 2016 conclut que 23% des lettons interrogés considèrent le terrorisme comme « menace sérieuse » pour la Lettonie²⁰⁷ alors même que le pays n'a fait l'objet d'aucune attaque ou menace directe. De fait, l'engagement letton en Afrique doit se comprendre davantage comme une

²⁰⁴ Source : Ministère de la Défense de la République de Lettonie.

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ Ministère des Affaires étrangères, rapport annuel d'activité concernant la politique étrangère et l'Union Européenne, Riga, Lettonie, janvier 2016.

²⁰⁷ DIENA, édition du 15 février 2016, (*letton*).

preuve de « *bonne foi* »²⁰⁸ donné à ses alliés européens et internationaux afin de lutter contre le terrorisme plutôt que comme la manifestation d'un intérêt réel pour la région. Le Mali et les pays africains sont par ailleurs régulièrement cités dans les documents officiels du ministère des Affaires étrangères aux côtés de plusieurs pays du Moyen-Orient (Syrie, Afghanistan, Irak par exemple) sans distinction ayant trait à leurs particularités géographiques ou culturelles. La participation aux opérations de stabilisation mondiale ou régionale dans le cas présent permet donc à la Lettonie d'assurer indirectement sa sécurité par un renforcement de ses liens avec les organisations internationales comme l'OTAN ou l'UE.

L'engagement du pays au Mali au côté de la France intervient en deux temps selon cette logique : l'envoi d'instructeur correspond à l'appel de la France à un soutien européen à son intervention bilatérale après l'échec d'une réponse européenne ; de même la participation de la Lettonie à la mission onusienne MINUSMA intervient quelques jours après l'appel de la France à un soutien accru dans sa politique de lutte contre le terrorisme suite aux attentats du 13 novembre 2015. En plus de répondre favorablement à la demande d'un allié dans un acte politique de solidarité, cette action permet à la Lettonie de se positionner comme acteur international de la paix auprès des Nations-Unies au moment de sa campagne pour obtenir un siège temporaire au Conseil de Sécurité à partir de 2026²⁰⁹. En outre, une participation directe aux missions internationales permet à la Lettonie de dissiper l'image d'un pays « receveur » de missions internationales à l'image des forces mobilisées dans le cadre de l'OTAN sur son territoire en se positionnant comme Etat « émetteur » de l'aide même symboliquement. Le ministre de la Défense letton en 2013 Artis Pabriks, a déclaré au moment du départ des instructeurs lettons que ne pas intervenir aux côtés de ses alliées pourrait avoir des conséquences négatives à terme pour la sécurité de la Lettonie : « *If we are not active agents in the international environment it might affect our interests negatively* ». Intervenir serait donc à la fois un moyen pour la Lettonie de préserver une certaine influence par l'initiative.

Soutenir activement la politique française au Mali a permis à la Lettonie de poursuivre dans le même temps sa propre stratégie de politique étrangère. En plus de préserver son influence en Europe et de modifier son image internationale de petit pays s'affirmant comme un membre à part entière des organisations internationales concerné par la lutte contre le terrorisme, la Lettonie est apparue comme un soutien de la France malgré une contribution symbolique sur un terrain mal connu et loin de ses frontières. Faisant face aux mêmes enjeux mondiaux, il est attendu que la Lettonie poursuive sa politique d'engagement au côté des forces françaises au Mali ou en Centrafrique jusqu'à

²⁰⁸ Source : Institut letton des Relations Internationales - <http://liia.lv/en/analysis/the-role-and-development-of-terrorism-in-latvias-foreign-affairs-576>

²⁰⁹ Source : Idem - http://liia.lv/en/analysis/the-role-and-development-of-terrorism-in-latvias-foreign-affairs-576#_ftnref5

la fin des mandats des différentes forces sur le terrain, les deux pays partageant la même volonté de lutter contre le terrorisme. Sans que toutefois la Lettonie ne constitue un acteur majeur ni prioritaire de la politique française en Afrique.

L'OUVERTURE AU MONDE DE LA DIPLOMATIE LETTONE

Comme nous l'avons vu, la première préoccupation de la politique étrangère lettone a été d'intégrer les organisations internationales les plus importantes afin de bénéficier de leur prestige et de devenir un « *sujet à part entière du droit international* »²¹⁰. Au-delà de l'intégration, la Lettonie s'est toutefois attachée à développer une stratégie de participation active pour défendre ses intérêts au sein de ces organisations. L'une de ses principales composantes est le recours au droit international : être membre d'une organisation internationale confère à la Lettonie une opportunité d'influence dans le processus et les décisions prises sans tenir compte de sa taille ou de sa puissance. De fait, le renforcement des mécanismes du droit international s'impose comme l'une des priorités de la politique étrangère lettone²¹¹.

En 2016, dans le « *National Security Concept* » approuvé par la Saeima à l'initiative du Président de la République, la Lettonie fait de la préservation de l'état de droit un élément primordial de sa sécurité intérieure, extérieure et de la sécurité de la société lettone dans son ensemble. Le document précise que l'appartenance aux organisations internationales est un « *élément de base* » de la sécurité du pays. De même, le document officiel « *Ligne directrice de la politique étrangère lettone 2006-2010* » publié par le ministère des Affaires étrangères rappelle le principe d'engagement de la Lettonie au sein des organisations internationales²¹² :

« Participation in such organizations is of advantage to Latvia, as this allows it to contribute to the resolution of specific problems while also defending its national interests in global politics. It is important to Latvia that these international organizations exist, develop and adapt to changes in the modern-day world. It must be remembered, however, that international organizations may sometimes take decisions not in accordance with Latvia's national interests. It is therefore important for the Latvian state to have done its preparatory work to find specific and influential allies, therefore ensuring more favorable solutions to problems outside of formal institutional frameworks (...) it is necessary to expand Latvia's bilateral relations with other countries while at the same time, making maximum use of the ability of international institutions and organizations to promote Latvia's influence in the political processes of the world. This influence would, in turn, constitute a guarantee of the protection of Latvia's national interests ».

²¹⁰ Discours de la Présidente de la République de Lettonie Vaira Vīķe-Freiberga à la tribune de l'ONU, New York, États-Unis, le 22 septembre 1999.

²¹¹ OZOLIŅA Žaneta, *Latvia in International Organisations*, Zinātne, 2005, p.14.

²¹² Source : Ministère des Affaires étrangères de la République de Lettonie : <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/information-on-the-history-of-latvia/latvia-s-foreign-policy-guidelines-2006-2010>.

Le recours aux organisations et au droit international pour défendre ses intérêts n'est donc pas un principe nouveau pour la Lettonie, qui est consciente de son incapacité à agir de manière unilatérale et tout autant des répercussions que cela peut entraîner à son égard. Cet engagement de politique étrangère s'est particulièrement rendu visible lorsque le pays a eu à assurer les présidences tournantes des organisations auxquelles le pays appartient. En janvier 2001, la Lettonie a assuré pour la première fois la présidence tournante du Conseil de l'Europe pour une durée de six mois. Le programme de la présidence lettone était alors chargé en particulier concernant le renforcement des institutions internationales : augmentation du budget et soutien aux travaux de la Cour Européenne des droits de l'Homme, renforcement des procédures et du comité interministériel en charge de leur surveillance, renforcement du dialogue avec l'ONU²¹³. Lors de sa présidence le pays a organisé en avril 2001 à Riga une conférence sur les langues en Europe ou encore la signature d'une déclaration conjointe sur la coopération et le partenariat entre le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne. Le renforcement de la coopération et du droit international était également au programme de la Lettonie lorsque le pays a assuré la présidence du Conseil de l'Union Européenne au premier semestre de l'année 2015. Le souci de la stabilité et de réaffirmation du Partenariat Oriental a marqué la volonté d'engagement de la Lettonie dans un contexte régional. Le programme de la présidence lettone rappelle la nécessité d'implémentation de l'état de droit en Ukraine, en Asie Centrale ou encore dans les Balkans²¹⁴. Cette position permettant à la Lettonie de s'affirmer comme défenseur du droit international aux frontières de l'UE.

L'implication dans l'établissement du droit international s'accompagne d'une volonté de participation active de la Lettonie au sein des organisations internationales. Outre les présidences assurées périodiquement, la Lettonie a de nombreuses fois l'initiative de se porter candidate au sein d'organes internes à ces organisations dans des domaines variés. Ceci afin de se faire connaître et de réaliser ses objectifs de politique étrangère dont le rapprochement entre organisations. En 2006, en concertation avec la Lituanie et l'Estonie, la Lettonie a par exemple proposé la candidature de la Présidente de la République lettone Vaira Vīķe-Freiberga pour le poste de Secrétaire-Général des Nations-Unies. Arrivée en 3^e position lors du vote informel du Conseil de Sécurité le 28 septembre, elle soutenait la réforme du processus d'élection du Secrétaire-Général de l'ONU ainsi que de l'organisation en faveur d'une plus grande démocratie et d'une plus grande transparence. Le 9 août 2011, le ministère des Affaires étrangères a également annoncé la candidature de la Lettonie au Conseil de Sécurité des Nations-Unies pour un mandat de deux ans en 2026-2027. Il s'agit d'une première pour le pays qui n'a jamais été membre non-permanent du Conseil de Sécurité. En plus du

²¹³ OZOLIŅA Žaneta, Op.cit, p.25

²¹⁴ Point 2.B (p.10) du programme de la présidence lettone, disponible ici : https://eu2015.lv/images/PRES_prog_2015_EN-final.pdf.

Conseil de Sécurité, la Lettonie a présenté sa candidature pour les élections de 2018 pour un mandat de trois ans entre 2019 et 2022 au sein de la Commission pour la Science et la Technologie, organe subsidiaire à l'ECOSOC. Une candidature à l'ECOSOC a été proposée par la Lettonie pour les élections de 2019 et un mandat de deux ans de 2020 à 2022. Enfin, le pays est candidat au sein de la Commission sur le Statut des Femmes pour un mandat de quatre ans allant de 2021 à 2025. Les élections auront lieu en 2020. Bien que le pays ait peu de chance d'être élu à chacune de ses candidatures, elles démontrent l'intérêt de la Lettonie pour une participation à l'ensemble des Commission onusiennes. Elles participent à diffuser le message stratégique letton auprès des autres pays dans un contexte multilatéral auquel la Lettonie est attachée.

Le développement de la diplomatie mondiale lettone symbolisée par son engagement au sein des organisations internationale s'accompagne d'un processus de discussion bilatérale visant à inciter les pays membres à soutenir la candidature lettone. La promotion de ces candidatures fait ainsi partie des nouvelles missions attribuées aux ambassadeurs de la République de Lettonie²¹⁵. Ces discussions ont été l'occasion pour la Lettonie d'établir des relations diplomatiques ou d'ouvrir de nouvelles ambassades et consulats dans des zones géographiques nouvelles. Le pays dispose d'un réseau de 37 ambassades, de 50 consulats et de 8 représentations au sein d'organisations internationales. Initialement centré en Europe pour des raisons historique, avec 23 ambassades, le réseau diplomatique letton s'est étoffé depuis la candidature de Mme Viķe-Freiberga pour le poste de Secrétaire-Général des Nations-Unies. Le manque de moyen de la diplomatie lettone n'a par exemple pas empêché l'établissement des relations diplomatiques avec l'Ethiopie en 2008, au sein de l'Ambassade de Lettonie en Belgique. De même, la Lettonie a ouvert pour la première fois en septembre 2014 une ambassade permanente aux Emirats-Arabe-Unis dans le but de favoriser la « *compréhension politique mutuelle et la coopération économique* »²¹⁶. Le 29 janvier 2015, la Lettonie a également ouvert une ambassade à Singapour et a accrédité son premier ambassadeur sur place, accompagné d'un représentant de l'Agence de développement et d'investissement de Lettonie. Afin de soutenir sa candidature auprès du Conseil de Sécurité, la Lettonie a engagé un processus de discussion et de coopération bilatéral avec le Ghana, en renforcement de la présence d'une seule ambassade sur le continent africain en Egypte. Une Lettre d'Intention a été signé par le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères avec l'Ambassadeur du Ghana en Lettonie en vue d'intensifier le dialogue politique notamment au sein des organisations internationales.

²¹⁵ BISOFA Maija, « Classical and Contemporary Role of a Latvian Bilateral Ambassador: Comparative Analysis. », *Humanities & Social Science (1407-9291)*, n° 20, 2012, p.4.

²¹⁶ Source : Ministère des Affaires étrangères de la République de Lettonie - <http://www.mfa.gov.lv/en/news/latest-news/49692-opening-of-an-embassy-of-the-united-arab-emirates-in-riga-will-promote-political-and-economic-cooperation-with-latvia>.

La diversification des initiatives et l'élargissement de son réseau diplomatique permettent à la Lettonie d'acquérir une expertise de plus en plus large sur de nombreux sujets de politique internationale. Sa participation au sein des différents Conseils des Affaires étrangères de l'Union Européenne est à ce titre intéressante à souligner. Ce Conseil traite de la politique étrangère, la défense et la sécurité, le commerce, la coopération au développement et l'aide humanitaire européennes. Il se compose des ministres des Affaires étrangères de l'ensemble des États membres ou bien de leurs représentants. Selon plusieurs diplomates travaillant à la Représentation française à Bruxelles, le nombre de sujets abordés par la délégation lettone seraient en constante augmentation ces dernières années²¹⁷. Cette impression a pu être confirmée suite aux nombreuses participations de l'auteur aux briefings européens au sein du ministère des Affaires étrangères letton. Ces briefings ont lieu trois jours avant chaque réunion du Conseil des Affaires étrangères et permettent aux diplomates de prendre connaissance de la position lettone lors du prochain conseil selon l'ordre du jour établi. Bien que la prise de parole soit facultative lors de ces conseils, la Lettonie exprime un avis sur tous les sujets y compris ceux sur lesquels le pays dispose *a priori* d'une expertise limitée. Le ministre des Affaires étrangères letton, Edgars Rinkevics, a par exemple souligné son inquiétude concernant la crise humanitaire qui frappe la Corne de l'Afrique et s'est engagé à fournir une aide humanitaire substantielle lors du Conseil du 3 avril 2017²¹⁸. De même, la Lettonie a exprimé son inquiétude quant à la situation des citoyens européens présents au Venezuela lors du Conseil du 15 mai 2017, reprise dans les conclusions générales du Conseil²¹⁹. Bien que du registre déclaratoire, ces positions démontrent l'aspiration de la Lettonie à mettre en place une diplomatie multilatérale, engagée et ouverte sur le monde.

²¹⁷ Source interne recueillie auprès d'agents du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

²¹⁸ Conseil de l'Union Européenne, Résultat de la Session du Conseil, 7922/17, Luxembourg, 03 avril 2017, p.21.

²¹⁹ Source : Conseil européen - <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/05/15-fac-venezuela-conclusions/>.

PARTIE III - SOCIOLOGIE DES
RELATIONS DIPLOMATIQUES
FRANCO-LETTONES

Ancrée dans l'Histoire et dans l'actualité, la relation franco-lettonne est avant tout façonnée par des acteurs qui la font vivre et en particulier du côté letton. La plupart du temps, ces personnalités ne doivent rien à la France mais elles témoignent toutefois d'une empreinte identitaire forte de la francophonie sur leurs choix politiques ou leurs actions diplomatiques. Pouvant être définies comme « *francophilophones* », ces personnalités lettones sont l'héritage d'une histoire familiale située hors de cette sphère francophone mais ont tenu à apprendre ou se former en français²²⁰. C'est le cas notamment de l'emblématique ancienne Présidente de la Lettonie Vaira Vīķe-Freiberga dont la connaissance du français a permis un rapprochement unique entre les deux pays sous la présidence de Jacques Chirac. Toutefois, une différence de ton et d'engagement sera notée entre cette diplomatie étatique et la diplomatie parlementaire, traditionnellement plus autonome engagée du côté de la Lettonie, dans laquelle la France est délaissée au profit de l'intégration régionale au sein de l'espace baltique.

Bien que Les projets qui animent la relation bilatérale entre la France et la Lettonie soient souvent initiés par les chefs d'Etat, leurs actions ne pourraient être possible sans l'expertise apportée par l'ambassade de France en Lettonie. Située à Riga, l'ambassade dispose d'un double rôle d'encadrement de l'action diplomatique de la France sur le territoire letton. Cette partie propose dans un second temps d'étudier deux aspects principaux, à savoir la dimension symbolique de représentation sur le territoire letton et la fonction d'expertise par une collecte d'informations à destination du ministère des Affaires étrangères. Ces deux éléments sont essentiels à l'action de l'ambassadeur qui peut tour à tour bénéficier de cette représentation symbolique dans son travail quotidien auprès des autorités mais aussi de sa position d'expert de la société lettonne.

Depuis le XVe siècle, de nombreux diplomates ont publié des ouvrages sur les bonnes pratiques de la diplomatie ou encore sur le meilleur moyen d'accomplir la mission diplomatique au sein de son pays ou en poste à l'étranger. Ces études permettent entre autres de « *mesurer combien la perception qu'ont les diplomates de leur propre rôle présente des traits récurrents depuis la professionnalisation de la diplomatie* »²²¹. Dans la lignée de ces ouvrages, cette partie propose dans un troisième temps d'analyser l'attitude des acteurs au cœur d'une ambassade, « *en prenant au sérieux le sens social que revêtent leurs agissements et leurs discours* »²²². C'est à dire en tentant de saisir l'action des agents au regard de leurs histoires et de leurs expériences propres. Cette approche permet d'observer que l'interaction entre les agents, au-delà du rapport professionnel stricte, est

²²⁰ ATTALI Jacques, La francophonie et la francophilie moteurs de croissance durable, Rapport à François Hollande, Président de la République française, Août 2014. p.144.

²²¹ LEQUESNE Christian, Op.cit. p.15.

²²² POULIOT Vincent, CORNUT Jérémie, "Practice theory and the Study of Diplomacy: A research Agenda", Cooperation and conflict 50/3, 2015, p 297-315. Dans LEQUESNE Christian, op.cit.

étroitement liée de l'interaction entre le vécu et la sensibilité en particulier dans un poste comme celui de Lettonie.

En préambule de cette partie il est intéressant de souligner la composition genrée de l'ambassade de France et sa place dans le réseau diplomatique français. Les agents du ministère y sont en grande partie féminins : l'ambassadeur, la première conseillère, la secrétaire, l'agent ressource sont des femmes tandis que le consul, le chef du service économique et de liaison technique sont des hommes. Si l'on élargi la proportion à l'ensemble de l'ambassade, c'est à dire en incluant les agents locaux, 11 agents sur 21 sont des femmes. La proportion est donc proche de celle du ministère qui comprend au total 52% de femmes²²³ soit 2 888 femmes titulaires sur les 5 551 fonctionnaires que compte le ministère. En revanche les deux agents de catégorie supérieur (A) sont des femmes contre seulement 30% dans le reste du ministère, bien que le faible effectif du poste limite la portée de cette représentativité²²⁴. En 2017, le ministère compte également 40 ambassadrices sur 180 ambassadeurs en poste à l'étranger, et 9 ambassadrices sur 17 ambassadeurs thématiques. En 2016, 1 ambassadeur sur 4 nommés était une femme²²⁵. En somme, les effectifs de l'ambassade sont conformes à la loi Sauvadet de 2012 fixant une obligation de parité au sein de l'administration du ministère des Affaires étrangères.

Les statistiques précises et régulièrement mises à jour du ministère sur sa composition offrent un terrain d'analyse intéressant, en plus de montrer toute l'attention portée par le ministère à la diversité et au rôle des agents qui le compose. Ces éléments invitent à analyser plus avant la structure sociale que représente l'ambassade. Pour ce faire trois acteurs seront étudiés à travers leurs missions principales, qui en disent long sur leur rapport à l'ambassade et qui dépasse le cadre professionnel : le rôle administratif de l'ambassadeur qui tend à l'éloigner de sa fonction première de diplomate, la nécessité de polyvalence et la solidarité démontrée par les agents avant d'aborder la position du stagiaire dont le rôle, en raison de la taille du poste, tend à être revalorisé.

Chaque chapitre reviendra ainsi successivement sur un aspect de la diplomatie française en Lettonie à travers plusieurs exemples concrets, du rôle symbolique des locaux de l'ambassade à son aspect fonctionnel en passant par l'interaction avec l'Institut français. Ces éléments participants à faire de l'ambassade, depuis sa construction au XIXe siècle pour usage privé à sa réouverture en 1992, un lieu de témoignage unique de l'histoire enchevêtrée de la Lettonie et de la France au XXe siècle.

²²³ Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères - <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/parite-au-maedi/article/infographie-la-parite-au-maedi-ou-en-est-on>.

²²⁴ LEQUESNE Christian, Op.cit p.46.

²²⁵ Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères - http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/vaccessible_parite_ministere_maj2017_cle433111.pdf.

CHAPITRE VII – COMMENT LES RELATIONS PERSONNELLES FAÇONNENT-ELLES L’ACTION DIPLOMATIQUE ?

L’AMITIE ENTRE CHEFS D’ETAT COMME MOTEUR DES RELATIONS BILATERALES

Dans l’histoire de la relation franco-lettonne, la relation professionnelle et personnelle entretenue par la présidente de Lettonie Vaira Vīķe-Freiberga et le président français Jacques Chirac demeure unique. Le nombre de rencontres est particulièrement fort quand leurs années au pouvoir sont similaires, Jacques Chirac ayant été élu Président de la République française pour la première fois le 17 mai 1995 puis réélu le 5 mai 2002 pour un second mandat qui s’acheva le 16 mai 2007 quand Vaira Vīķe-Freiberga a été élue Présidente de la République de Lettonie le 8 juillet 1999 avant d’être réélue également le 20 juin 2003. Entre 2000 et 2007, la Présidente de la République de Lettonie s’est rendue 7 fois en France dont 3 fois en visite bilatérale et une fois en visite d’Etat. A l’inverse, le Président Jacques Chirac s’est rendu deux fois en Lettonie les 27 et 28 juillet 2001 ainsi que les 28 et 29 novembre à l’occasion du sommet de l’OTAN organisé à Riga. C’est d’ailleurs en compagnie de la Présidente lettone qu’il a fêté son 74^e anniversaire en marge du sommet. Leur amitié et leur engagement commun pour la culture se poursuivant également après leurs mandats respectifs.

La raison de cette amitié et de ce respect entre les deux chefs d’Etat peut s’expliquer par le parcours atypique de la Présidente de la République de Lettonie. Née le 1^{er} décembre 1937, Vaira Vīķe-Freiberga a grandi en Lettonie occupée successivement par l’URSS puis l’Allemagne nazie. Le 1^{er} janvier 1945, sa famille obtient un statut de réfugié lui permettant de fuir en Allemagne avant de rejoindre le Maroc français au printemps 1949. Cette décision, particulière pour une famille lettone, s’explique par le choix de son père qui se porte volontaire pour aller construire une centrale hydro-électrique auprès d’une commission française chargée de sélectionner les travailleurs dans un camp de réfugié en Allemagne²²⁶. Agée de 13 ans, Vaira Vīķe-Freiberga intègre alors une école secondaire française sans parler ni comprendre le français, ses deux premières langues maternelles étant le letton et l’allemand. Toutefois elle est en mesure d’écrire et de publier son premier travail en français dès l’âge de 14 ans, intitulée « *La Lettonie : Une terre inconnue* ». En 1955, à 18 ans, elle publie une nouvelle en français sur les événements de l’indépendance marocaine : « *Surprise de Noël* »²²⁷. Elle déménage ensuite au Canada en 1954, à Toronto puis Montréal, où elle entreprend une carrière universitaire en psychologie jusqu’à devenir docteure, enseignante-chercheuse puis Vice-Présidente du Conseil des Sciences du Canada de 1984 à 1989. Après soixante années d’exil, elle retourne en Lettonie en 1998 pour devenir la première directrice de l’Institut letton en charge de la promotion de

²²⁶ AUSMA Cimdiņa, *In the name of freedom : president of Latvia Vaira Vīķe-Freiberga : a biography*, Riga, Jumava, 2003, p.44.

²²⁷ Ibid. p.45.

la Lettonie à l'étranger. Son engagement politique est de fait limité et tardif puisqu'elle se présente comme une candidate indépendante et de compromis en 1999, lors de l'élection du Président de la République par la Saeima. Sa popularité et son engagement vers l'intégration européenne et atlantique permettent sa réélection en 2003, avec 88 voix sur 100 à la Saeima²²⁸.

Sa connaissance du monde anglo-saxon mais également francophone en font une personnalité unique dans le paysage politique letton et permettent la construction d'un lien privilégié avec son homologue français. Cette connivence sur le plan politique s'explique en effet par une approche commune de conciliation avec la Russie. Méfiante pour des raisons historiques et mémorielles, la politique étrangère lettone est plus nuancée lors des mandats de Vaira Vīķe-Freiberga. En mars 2005, les deux dirigeants s'accordent à participer aux cérémonies du 60^e anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale organisées le 9 mai de la même année à Moscou, dans un souci de « *développement d'une relation stratégique forte, stable, équilibrée et confiante avec la Russie* »²²⁹. La participation de la présidente lettone aux cérémonies de commémoration est une première pour un dirigeant d'un pays baltes, les dirigeants de l'Estonie et de la Lituanie ayant refusé d'y participer. L'accord d'une participation conjointe, trouvée avec le président français précède de quelques mois la visite d'Etat de la Présidente lettone à Paris, les 7 et 9 novembre 2005. Il s'agit de la cinquième visite depuis l'élection de Vaira Vīķe-Freiberga en 1999 et de la deuxième depuis sa réélection en juin 2003. A l'inverse Jacques Chirac s'est rendu deux fois en Lettonie en faisant le pays avec lequel il est le plus en contact en Europe de l'Est, notamment en raison de l'approche commune avec la Russie. La visite de la Présidente lettone en France s'effectue dans le cadre de l'organisation du festival culturel « Etonnante Lettonie », organisé en France du 30 octobre au 5 décembre, auquel répondra l'organisation en 2007 du « Printemps français » en Lettonie.

L'approfondissement de la coopération culturelle à l'initiative des deux dirigeants se manifeste également au sein des organisations internationales puisque la Lettonie sous l'impulsion de sa présidente a soutenu l'adoption de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles au sein de l'Unesco le 20 octobre 2005. Ce rapprochement est rendu possible une nouvelle fois par l'appétence commune des deux dirigeants pour la Culture. Jacques Chirac a en effet fait de la création d'un musée des Arts premiers un des grands projets culturels dès son élection en 1995²³⁰. Lui-même passionné de longue date par ces arts *non-occidentaux*, il a soutenu la création puis l'inauguration le 20 juin 2006 du musée du Quai Branly qui leur sont exclusivement

²²⁸ Ibid. p. 197.

²²⁹ Lettre de M. Jacques Chirac, Président de la République, adressée à Mme Vaira Vīķe-Freiberga, Présidente de la République de Lettonie, sur les commémorations du 60^e anniversaire de la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les relations entre l'ex-URSS et les pays baltes et sur la coopération franco-lettone, Paris, 10 mars 2005.

²³⁰ BEAUFORT Clément, Le sous-champ de l'objet primitif Eléments introductifs à une sociologie du musée du Quai Branly, Regards Sociologiques, n°37-38, 2009, p.81.

dédié. Le 21 juin 2016, soit 10 ans après son inauguration, le musée prend le nom de Jacques Chirac et devient le « musée du quai Branly – Jacques Chirac ». De même, Vaira Vīķe-Freiberga, en parallèle de son parcours académique, effectue de nombreuses recherches sur la Culture et folklore letton en particulier sur les chansons et les danses traditionnelles lettones. Elle est l’auteur d’une œuvre littéraire maj sur les *dainas* (chansons lettones) qui est traduite en français²³¹. Son implication en faveur de la promotion de la culture lettone dans le monde se poursuit lors de son action à la tête de l’Institut letton à partir de 1998 et permettra aux chants traditionnels de Lettonie d’être proclamés puis inscrits au patrimoine culturel immatériel de l’Humanité auprès de l’Unesco en 2003 puis 2008, au côté des danses et chants traditionnels estoniens et lituaniens²³².

L’amitié entre Jacques Chirac et Vaira Vīķe-Freiberga est visible également dans les déclarations du Président de la République française lors de plusieurs de ses discours et allocutions prononcés lors de ses visites à Riga ou lors des visites de son homologue en France. Le 27 juillet 2001, il souhaite fixer un cap à la relation franco-lettone pour les années à venir : « *C'est le sens que j'ai voulu donner à ma visite : insuffler une nouvelle dynamique à l'ancienne amitié et aux affinités entre Lettons et Français* »²³³. En 2007, à l’occasion du « Printemps français », Jacques Chirac réaffirme cette ambition : « *Aussi avons-nous décidé, Mme la Présidente de la République de Lettonie et moi-même, d'organiser en retour, dès 2007, un festival français qui fasse écho au festival letton en France et qui nous permette d'approfondir et d'ancrer le dialogue entre nos cultures (...) Mme Vīķe-Freiberga et moi-même avons tenu à multiplier ces dernières années les occasions de célébrer et de consolider l'amitié entre nos deux pays* »²³⁴. Les discours du Président français et de la Présidente lettone insistent sur la longue relation entre les deux pays : la participation de la France à l’indépendance de la Lettonie, l’établissement puis le rétablissement des relations diplomatiques et la non-reconnaissance de l’annexion de la Lettonie par l’URSS sont des points forts des discours des deux présidents. Jacques Chirac mentionne ces événements dans son allocution du 27 juillet 2001 ainsi que dans sa lettre adressée à la présidente lettone le 10 mars 2005, quant à l’inverse son homologue mentionnera l’historique de la relation bilatérale lors de discours prononcés à l’Institut Français des Relations Internationales le 1^{er} octobre puis le lendemain au Sénat le 2 octobre 2002.

A la fin de leurs mandats respectifs en 2007 les deux personnalités restent proches, Vaira Vīķe-Freiberga devenant membre du comité d’honneur de la *Fondation Chirac* fondée en 2008 par

²³¹ Voir VIKÉ-FREIBERGA Vaira, *Logique de la poésie : Structure et poétique des dainas lettones*, Bordeaux, France, William Blake And Co, 2007.

²³² Source : Unesco - <https://ich.unesco.org/fr/RL/les-celebrations-de-chants-et-danses-baltes-00087>.

²³³ *Allocution de M. Jacques CHIRAC, Président de la République, à l'occasion du dîner d'état offert en son honneur par la Présidente de la République lettone et M. Imants Freibergs, Lettonie, vendredi 27 juillet 2001.*

²³⁴ *Préface de M. Jacques Chirac, Président de la République, pour la brochure officielle de présentation du Printemps culturel français en Lettonie, 21 mars 2007.*

l'ancien président afin d'agir pour la paix dans le monde. L'ancienne présidente lettone participera aussi à la cérémonie de remise de prix de la fondation Chirac en tant que membre du jury du *Prix pour la prévention des conflits* présidé par Jacques Chirac le 19 novembre 2010 et le 21 novembre 2014. La relation personnelle, tissée par un engagement commun en faveur de la relation bilatérale franco-lettonne lors de leurs mandats respectifs, s'est poursuivie au-delà de leur carrière politique en faveur de la paix et de la culture.

UNE COLLABORATION INSTITUTIONNELLE REGULIERE

Si la relation entre chefs d'Etat a été particulièrement vivace entre 2001 et 2007, la collaboration ministérielle et parlementaire représente une part importante de la coopération bilatérale depuis l'indépendance du pays balte. Comme nous l'avons vu, la signature d'accords bilatéraux et les travaux préparatoires à l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne ont été rendu possible par les déplacements successifs des ministres de la Défense et des Affaires étrangères aux côtés ou indépendamment des Présidents de la République. C'est le cas par exemple de la ministre de la Défense Michèle Alliot-Marie qui s'est rendu en Lettonie en juillet 2004 pour une réunion de travail sur l'intégration européenne et transatlantique du pays. Plus généralement, la Lettonie et la France ont conjointement organisé depuis l'indépendance plusieurs visites de délégations parlementaires ainsi que des conférences d'études sur les pays baltes. Ces dernières ont permis la constitution d'une communauté baltophile dans un mouvement similaire à celui observé au début des années 1930 bien que celle-ci reste toutefois limitée par la priorité stratégique donnée par la Lettonie à l'intégration régionale.

Une relation parlementaire a été nouée entre la France et la Lettonie le 30 janvier 1996 avec la création d'un groupe de coopération parlementaire entre la Saeima et l'Assemblée Nationale puis le Sénat. Depuis l'instauration de la coopération parlementaire, 43 délégations parlementaires françaises se sont rendues en Lettonie dont quatre dans le cadre de missions parlementaires liées aux sujets européens. A l'inverse, 9 délégations lettones se sont rendues en France dans le cadre de cette coopération. Les visites permettent aux parlementaires d'aborder des sujets plus factuels ou d'actualité auquel s'ajoute une dimension morale. A l'occasion d'une visite parlementaire de parlementaires lettons les 5 et 6 avril 2017, ont par exemple été évoqués les relations bilatérales, l'avenir de l'Union européenne ainsi que les relations de voisinages de l'Union. L'actualité des deux pays ont été discutées en particulier le statut des minorités, sujet récurrent de la relation bilatérale²³⁵. Les visites parlementaires sont également l'occasion de l'organisation de conférences thématiques

²³⁵ Source: Sénat.

permettant de diffuser les positions nationales par l'intermédiaire de délégations parlementaires. Du 4 au 6 mars 2015 s'est ainsi tenue à Riga une conférence interparlementaire à Riga sur le thème de la PSDC et de la PESC, qui a permis à la délégation française d'exposer la position nationale sur l'Europe de la Défense.

La relation interparlementaire bilatérale est coutumière de l'organisation de conférences et de colloques, qui permettent de faire connaître la Lettonie et ses voisins auprès de parlementaires français. Ce fut le cas notamment en 2011 où une série d'évènements a été organisé en Lettonie puis en France à l'occasion de la célébration du vingtième anniversaire du rétablissement des relations diplomatiques entre les deux pays et des quatre-vingt-dix ans depuis la reconnaissance de l'indépendance *de jure* des pays Baltes. Une conférence s'est alors tenue à Riga en janvier avec la participation d'universitaires français, quand une conférence sur le thème de « *l'indépendance perdue et retrouvée : La France et les indépendances Baltes 1921-1991* » accompagnée d'une exposition a été organisée à Paris en novembre de la même année. De même, les visites interparlementaires sont l'occasion de nouer et d'affirmer des liens de coopérations au niveau local entre les collectivités que les élus représentent. La double casquette des élus lors de ces visites, en ce qu'ils sont à la fois représentant de l'Etat d'origine et de la collectivité locale de laquelle ils sont élus, permet cette souplesse de discussion.

La mise en place d'une diplomatie parlementaire²³⁶ bilatérale, ponctuée de visite particulièrement nombreuse dans le sens France-Lettonie, a notamment participé à la définition de la position française au moment des négociations d'adhésion. Il est intéressant d'insister sur la spécificité de l'instauration de cette diplomatie en ce qu'elle regroupe des parlementaires d'horizons politiques différents dans la représentation des positions de leur Etat d'origine. De fait, ces parlementaires bénéficient d'une marge de manœuvre différente à la fois de l'exécutif et des diplomates au premier rang duquel l'ambassadeur. S'ajoutant à la diplomatie d'Etat et à la diplomatie quotidienne, la diplomatie parlementaire fait l'objet d'une stratégie propre de la part de la Lettonie qui a développé une politique étrangère parlementaire axée sur la coopération régionale. Cette dernière se détourne de l'établissement d'une relation privilégiée avec les pays d'Europe occidentale (France, Grande-Bretagne) ou transatlantique (Etats-Unis et Canada). En effet la relation interparlementaire franco-lettone reste limitée à un dialogue informatif sur les grands sujets d'actualités sans être un réel moteur de la relation bilatérale. A l'inverse, la Lettonie a privilégié une relation interparlementaire au niveau régional c'est-à-dire avec ses voisins baltes directs (Estonie, Lituanie, Biélorussie) et de l'espace baltique au sens large à l'exemple de la Suède, de la Finlande et du Danemark. Au moment de

²³⁶ BEETHAM David, *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, 2006, p.173.

l'indépendance, la Lettonie a initié une diplomatie parlementaire parallèle tournée vers la coopération régionale au sein du groupe « Nordique Baltique 8 » ou « NB8 ». Composé des 3 pays baltes et des cinq pays nordiques (Finlande, Norvège, Danemark, Suède, Islande), le groupe a été créé dès l'indépendance retrouvée de la Lettonie en 1991 et permet des rencontres régulières entre les présidents des Parlements afin d'évoquer des problématiques régionales aussi bien que les évolutions générales du contexte international. La relation interparlementaire entre les pays membres est structurée par une production de rapport annuel ayant pour objectif l'évaluation de la coopération entre les pays et la production de recommandation visant à l'améliorer. A l'inverse, le dernier rapport d'information rédigé par le groupe d'amitié interparlementaire franco-lettonne date de l'année 2005 suite à une visite du groupe organisée à Riga du 6 au 10 décembre 2004.

Cette souplesse permet également au groupe interparlementaire de se faire entendre au sein du Parlement européen ou encore face aux Parlements traditionnellement forts comme celui de la France et de l'Allemagne. Le groupe interparlementaire peut donc se mobiliser en tant que force de proposition sur les sujets européens tels que le Brexit tout en disposant d'un outil de communication efficace pour promouvoir sa propre visibilité internationale. La présidence du groupe diplomatique de la Lettonie en septembre 2016 a permis au pays de faire entendre sa position sur le statut des citoyens de l'Union européenne au moment du Brexit, le pays disposant d'une diaspora sur le territoire britannique estimée à 100 000 individus par le Centre National des Statistiques letton. La diplomatie parlementaire de la Lettonie se tourne plus récemment vers la hausse des contacts interparlementaires avec la Chine, avec pour objectif l'accroissement de la compréhension mutuelle en vue d'une hausse de la coopération économique. De fait, la coopération parlementaire reste un moyen d'approche pour la diplomatie lettone qui peut nouer des relations privilégiées avec des pays d'importance en dehors de la diplomatie d'Etat traditionnelle incarnée par le Président de la République. Le Parlement letton dispose alors d'une autonomie importante et est étroitement associé à la définition de la politique étrangère de la Lettonie, dans la tradition de l'activisme parlementaire des pays nordiques et ce dès l'indépendance²³⁷.

A l'inverse, le Parlement français a longtemps été restreint à un rôle de d'examen et de contrôle de la politique étrangère menée par le gouvernement et le Président de la République. Son ouverture à l'initiative a été rendu possible par les lois de décentralisation successives qui en élargissant le pouvoir des régions a également permis aux élus d'acquérir une certaine souplesse dans la recherche de partenaires internationaux, bien que son rôle de « continuateur » de la politique d'Etat demeure au cœur de la fonction parlementaire en matière de politique étrangère²³⁸. Malgré ces différences les

²³⁷ Latvian Institute of International Affairs, *Latvian Foreign and Security Policy*, Riga, Lettonie, 2017, p.11.

²³⁸ Source : Assemblée Nationale - Les activités internationales de l'Assemblée nationale.

Parlements français et lettons disposent constitutionnellement des prérogatives similaires, les deux institutions votant les lois autorisant la ratification des traités, adoptant les crédits relatifs à la politique étrangère et exerçant un pouvoir de contrôle sur les activités diplomatiques. Les parlements lettons et français sont également aptes à mener des relations interparlementaires, à inviter des personnalités politiques étrangères ou encore participer aux travaux des assemblées supranationales comme le Parlement européen ou l'Assemblée de l'OTAN.

La collaboration interparlementaire entre la France et la Lettonie, malgré des pouvoirs similaires et une curiosité mutuelle, demeure essentiellement centrée sur une coopération de basse intensité autour de sujets internationaux ou de manifestations culturelles. Leur régularité permet toutefois la perdurance dans le temps de la relation franco-lettonne et la constitution d'un savoir non négligeable sur l'un ou l'autre pays. Cette faible intensité s'explique ainsi par la conjonction de facteurs liés à leurs pratiques différentes de la diplomatie intrinsèquement lié aux régimes dans lequel ces Parlements évoluent, la démocratie parlementaire lettone offrant une perspective d'initiative plus large que la Constitution de la Ve République en France offrant au contraire une initiative large au pouvoir exécutif. Mais aussi à la différence de rang international entre la France et la Lettonie, cette dernière ne disposant pas des mêmes canaux d'action et de représentation sur la scène diplomatique qui fait de sa diplomatie parlementaire un élément essentiel de sa politique étrangère à l'inverse de la France qui en fait une continuité de sa politique internationale.

L'AMBASSADEUR : REPRESENTER AU QUOTIDIEN LA FRANCE EN LETTONIE

S'ajoutant à la diplomatie directe entre chefs d'Etats et la diplomatie de coopération entre institution, l'ambassadeur incarne la relation diplomatique quotidienne entre deux Etats. Aux côtés de ses 179 collègues en poste à travers le monde, l'ambassadeur de France en Lettonie doit effectuer des missions nombreuses et diversifiées relevant à la fois de la diplomatie politique, de la diplomatie économique et enfin de la diplomatie d'influence toutes présentées dans un plan d'action annuel. En tant que premier représentant du ministère français des Affaires étrangères hors des frontières nationales, l'ambassadeur est principalement chargé de représenter le président de la République, le Premier ministre ainsi que l'ensemble des ministres selon la Convention de Vienne du 18 avril 1961 et le décret du 1^{er} juin 1979. Il est chargé de faire porter la voix de la France à l'étranger ; de nouer des relations diplomatiques avec les autorités du pays d'accueil ; de coordonner les services français à l'étranger ; de veiller aux intérêts et à la sécurité des ressortissants français ou encore de rendre compte de son action. De fait, l'ambassadeur assume la totalité des pouvoirs de l'État à son poste et

est responsable de tout ce qui intéresse la France dans le pays où il se trouve. Le ministère exerce alors un rôle de guide afin d'accompagner cette lourde responsabilité²³⁹.

Il convient dès à présent de souligner qu'à Riga, comme ailleurs, l'ambassadeur ne définit pas la politique qu'il est censé défendre ou appliquer. Le pouvoir décisionnaire se trouve au Quai d'Orsay, qui répercute les consignes du ministre de l'Europe et des affaires étrangères aux différents postes à l'étranger. Cette précision permet de mieux comprendre le rôle de représentation dévolu à l'ambassadeur auprès des autorités du pays accréditaire mais également auprès des autres ambassades présentes dans le pays. L'une des missions concrètes de l'ambassadeur de France en Lettonie lié à ce devoir de représentation est de se tenir disponible pour les ministres ou parlementaires en déplacement en Lettonie. Ces missions internes au fonctionnement et aux pratiques de l'Etat français s'ajoutent à des missions plus traditionnelles dévolues aux diplomates. L'ambassadeur est par exemple chargé de la rédaction et l'envoi de notes verbales à destination du service du Protocole de la République de Lettonie ou du ministère des Affaires étrangères lettons, concernant des demandes spécifiques liées à l'activité de l'ambassade. Le chef de poste est dans le même temps incité à recevoir les membres de la société civile et politique dans un souci d'immersion dans la société d'accueil et de compréhension de celle-ci. Sa fonction de représentation et d'agent d'influence requiert une participation active aux différents événements nationaux, en particulier aux cérémonies des deux journées nationales relatives aux deux indépendances, les 18 novembre et 4 mai, ainsi que de plusieurs journées de commémorations des victimes de déportations le 25 mars (déportations soviétiques) et le 14 juin (déportations nazies) ou encore des commémorations de batailles historiques de l'histoire lettone (« Bataille de Noël » en janvier) évoquées dans la première partie.

Ce travail quotidien de représentation s'accompagne d'un travail important de communication. L'ambassadeur, en lien avec le premier conseiller et le chargé de presse, effectue un travail quotidien d'analyse de la presse. Ce travail a pour but de percevoir l'impression générale du pays accréditaire vis-à-vis de la France. Il permet en retour de faire passer des messages via des articles de presse ou des conférences de presse permettant de présenter l'action de la France de manière positive, conformément à son rôle de diplomate d'influence. Ces dernières années, la surveillance des réseaux sociaux est devenue une partie intégrante de la revue de presse quotidienne. Une fois encore l'ambassadeur ne se contente pas de ce travail d'analyse puisqu'il est en charge de la dynamique de communication du poste via le site internet et les comptes Facebook et/ou Twitter officiels de l'ambassade. En Lettonie, l'ambassadeur ne dispose pas de compte Twitter personnel, contrairement à son homologue en Estonie dont le compte Twitter personnel sert de substitut au

²³⁹ Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères - <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/metiers-de-la-diplomatie/metiers-et-services/article/l-ambassadeur>.

compte officiel du poste. Cet aspect de la diplomatie numérique est considéré comme une priorité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, avec pour objectif de renforcer le dialogue direct avec la société civile, de renforcer l'aspect « *service public* » de la diplomatie et de promouvoir l'activité directe des diplomates sur le terrain²⁴⁰.

Au côté de ce travail de communication « externe », la communication interne est tout aussi importante au point de constituer le cœur du travail de représentation de l'ambassadeur. Il oriente le travail du premier conseiller et du stagiaire dans la rédaction de notes diplomatiques ou télégramme et de courriers formels qu'il valide et transmet directement au Quai d'Orsay via le portail d'interaction *Diplomatie*. Accessible depuis une tablette ou un ordinateur fixe sécurisés et mis à jour au mois de juillet 2017, ce portail permet de conserver un lien constant avec le département du Quai d'Orsay composé de rédacteurs en charge du suivi du pays. L'ambassadeur décide en outre de la fréquence, des sujets, de l'orientation et de l'angle d'analyse de ce qui doit ensuite être transmis à Paris. Le nombre de notes et de courriers transmis au département concerné est un moyen de refléter de l'activité quotidienne des agents de l'ambassade et de l'ambassadeur. Il permet aussi à l'ambassadeur de conserver un lien privilégié d'influence sur la politique du ministère envers la Lettonie par la démonstration qu'il dispose de l'information la plus actualisée et la plus pertinente.

Afin d'effectuer ce travail quotidien, l'ambassadeur a de nombreux outils à sa disposition dont deux sont particulièrement importants : la résidence et la salle à manger. La résidence de l'ambassadeur de France en Lettonie est située dans les locaux mêmes de l'ambassade, ce qui n'est pas le cas de toutes les résidences, et constitue donc un atout important pour son action. Lieu historique de l'histoire lettone, qui sera spécifiquement étudié au chapitre suivant, la résidence est un endroit prestigieux prisé des personnalités politiques et civiles locales ainsi que par la communauté française. Dans ce lieu symbolique, de style architectural *art nouveau* se sont tenues de nombreuses remises de décorations à des personnalités lettones, des conférences de presse, des signatures importantes de contrats économiques, des partenariats institutionnels ou encore l'inauguration d'événements culturels comme « Goût de France » ainsi que l'ensemble des réceptions organisées à l'ambassade²⁴¹. Attenant à la résidence, la salle à manger, complète la résidence en tant que vitrine de la culture et du savoir-vivre à la française. Le rituel des repas, partie intégrante de la diplomatie française, permet un échange à la limite du formel et de l'informel entre l'ambassadeur et ses invités. Le rythme de l'organisation des dîners ou déjeuners au sein de l'ambassade de France en Lettonie est

²⁴⁰ Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères - <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-numerique/>.

²⁴¹ Plusieurs événements décrits sont annoncés sur le site officiel de l'ambassade, à l'exemple de la remise de la légion d'honneur à une diplomate lettone par l'ambassadeur le 21 juin 2017 : <https://lv.ambafrance.org/Remise-des-decorations-francaises-a-Mme-Alise-BALODE>.

à la discrétion de l'ambassadeur, qui choisit la liste des invités et valide les menus. La participation à des déjeuners et dîners est très appréciée des lettons, d'autant que la cuisine, bien que française, est préparée par une cuisinière lettone.

Dépendant d'impératifs liés à son plan d'action générale et son action de représentation, l'ambassadeur dispose d'une large capacité d'initiative dans l'exercice quotidien de sa mission. Cette position oblige parfois l'ambassadeur à faire des choix entre les consignes reçues par l'administration centrale et le contexte local à l'exemple de la participation du poste à la journée mondiale contre l'homophobie et la transphobie. Organisée le 17 mai 2017 comme chaque année, l'ambassadeur était invité à afficher symboliquement sur le fronton de l'ambassade le drapeau LGBT au côté des drapeaux français, européen et letton. Toutefois, la location de l'ambassade dans un lieu très fréquenté et visible de Riga et la sensibilité de la question en Lettonie ont incité l'ambassadeur à ne pas participer à cette action. S'exemplifie ici parfaitement son rôle de médiateur et de conciliation entre promotion de la politique française et respect du contexte local dont seul l'ambassadeur est décisionnaire. L'espace d'initiative alloué à l'ambassadeur est toutefois loin d'être une contrainte en Lettonie. La petite taille du poste et du pays favorise le rapprochement entre ambassadeurs, qui se rencontrent régulièrement aux événements civils et participent aux mêmes cérémonies. Cette proximité et l'entente cordiale entre ambassadeurs a débouché sur l'organisation de réunions régulières entre « femmes ambassadeurs » regroupant les ambassadrices des Etats-Unis, du Japon, d'Israël et de France autour de dîner et de déjeuners. Ces rencontres le plus souvent informelles permettent d'échanger sur la situation de la Lettonie ou l'exercice du rôle de diplomate dans un corps de métier encore très masculin.

En plus de favoriser le rapprochement entre diplomates ces liens personnels permettent de rapprocher les ambassades elles-mêmes. Un lien particulier s'est par exemple développé avec l'ambassade d'Allemagne. En Lettonie, l'échange est d'autant facilité que les deux ambassades sont distantes d'environ deux cents mètres l'une de l'autre et que les agents des ambassades se retrouvent à déjeuner de manière fortuite aux mêmes restaurants à proximité. D'autre part, la Première conseillère de l'ambassade d'Allemagne a participé à un programme bilatéral d'échange diplomatique au Quai d'Orsay. Pendant deux ans, elle a été intégrée au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et y a travaillé comme n'importe quel diplomate français avant de retourner en Allemagne. Son profil de francophone et francophile facilite naturellement la communication entre les ambassades et la compréhension mutuelle. Ces derniers mois, les ambassades de France et d'Allemagne ont spontanément participé à plusieurs opérations communes. Tout d'abord lors de la journée de l'Europe du 9 mai, durant laquelle les ambassades européennes ont organisé une journée porte ouverte. Les Premières conseillères allemande et française ont chacune effectué une courte

intervention dans l'ambassade de l'autre pays à cette occasion afin de présenter les relations franco-allemandes ou encore le programme d'échange diplomatique précédemment évoqué. L'ambassade d'Allemagne a été spontanément conviée à participer à une visite de l'ambassade de France, organisée à la demande d'un ressortissant allemand descendant directement de la famille autrefois propriétaire des lieux. Ce lien particulier entre les deux ambassades et les actions qui l'incarnent tendent à confirmer l'idée d'un « *ancrage franco-allemand spécifique* »²⁴².

La figure de l'ambassadeur de France en Lettonie, en tant que visage de la France, incarne l'excellence et insuffle la dynamique des relations bilatérales. Bien qu'ayant une influence limitée sur la politique de la France à l'égard de la Lettonie, il dispose toutefois d'une marge de manœuvre importante dans l'exercice de sa fonction qui lui permet de tisser des liens étroits dans les différentes composantes de la société lettone et parmi le corps diplomatique sur place. Ce faisant il compense en partie la faible activité bilatérale au plus haut niveau des Etats, depuis le départ des présidents Jacques Chirac et Vera Vīķe-Freiberga qui ont incarné l'amitié franco-lettone, et la coopération institutionnelle thématique entre institutions en apportant une dimension quotidienne et élargie par son action diplomatique. Tant dans ses relations que par l'impulsion qu'il donne à l'ensemble des services qu'il coordonne ou avec lesquels il est en contact, l'ambassadeur participe à façonner l'action diplomatique française dans un pays mal connu et parfois à la marge de la politique extérieure de la France.

CHAPITRE VIII – L'AMBASSADE DE FRANCE EN LETTONIE

UN LIEU TEMOIN DE L'HISTOIRE LETTONE

Située au numéro 9 boulevard Reina, l'ambassade de France en Lettonie est au cœur de la ville de Riga en face du monument de la liberté ou Statue de la Mère Lettonie. Cette statue emblématique de Riga se trouve au milieu d'une place où ont lieu les principaux rassemblement et manifestations en Lettonie. L'ambassade dispose donc d'une vue unique sur les principaux évènements politique qui agitent la ville. Sa position adjacente en fait également une curiosité touristique qui tend à renforcer sa qualité de lieu emblématique de la présence de la France qui s'ajoute à son rôle de témoin de l'histoire lettone au XXe siècle. Ce prestige lui est conféré par deux aspects particuliers, sur lesquels cette section propose de revenir. Le premier concerne l'histoire même du bâtiment qui, par tant par son architecture typique que ses occupants successifs, incarne à lui seul la complexe histoire de la Lettonie. Le second se concentre au contraire sur son rôle physique

²⁴² LEQUESNE, Op.cit, p.93.

de représentation diplomatique qui fait de ce bâtiment un lieu d'enchevêtrement de l'Histoire française et lettone.

Le bâtiment de l'ambassade de France a été construit en 1873 à l'origine en tant qu'hôtel particulier, à l'initiative d'un marchand d'origine allemande installé en Lettonie, Jacob Hammer. Réputé pour être le plus riche de Riga, l'hôtel était situé sur le boulevard de l'Héritier (aujourd'hui Boulevard Reina) et devait être offert à sa fille Nathalie Emma Mentzendorf. Le bâtiment a été conçu et réalisé par le premier architecte letton à avoir reçu une formation académique en architecture, Janis Baumanis. Il s'agit alors de l'un des bâtiments les plus en vue de Riga de par sa situation légèrement en dehors de la vieille ville mais aussi de par sa façade bleue caractéristique et de par sa densité inspirée par les formes de la Renaissance française. Il symbolise également la domination des barons et marchands baltes dans la région, ces derniers constituant historiquement les couches supérieures de la population notamment grâce à la propriété terrienne. La richesse de la famille a permis l'expansion graduelle du bâtiment avec l'ajout d'une aile droite en 1876 puis d'un bâtiment de service, d'une tour et d'un grenier en 1878. La famille Mentzendorf fait construire en 1879 une buanderie à deux niveaux au milieu de la cour intérieure qui sera par la suite transformée par la suite en habitations²⁴³. Ces ajouts sont toujours présents aujourd'hui, les rénovations successives ayant respecté la conception et le style d'origines.

Au moment de l'indépendance en 1918, l'hôtel particulier est mis en location et devient le siège de plusieurs Légations étrangères dont celle de la France et de l'Espagne et accueille en plus le consulat du Royaume-Uni qui étaient donc regroupées en un seul bâtiment. Malgré ce changement le bâtiment conserve un certain prestige auprès de la bonne société lettone qui s'ajoute de fait à son nouveau prestige diplomatique et politique. Dans ses mémoires, l'architecte allemand Bernard Bīlenšteins, membre de la communauté germano-balte, souligne la convoitise autour de ce bâtiment unique :

« Il y avait de magnifiques appartements dans la maison des Mentzendorf. Les représentants du grand monde faisaient tout leur possible pour s'installer dans ces appartements et se sentir ainsi comme maîtres et seigneurs. (...) Un jour un officier est venu me voir et a exigé cet appartement...Je l'ai mis à la porte...Il s'est avéré par la suite que c'était l'aide de camp du président ! »²⁴⁴.

Les archives historiques de la Lettonie datant de la première indépendance possèdent deux documents relatifs à l'actuel 9 boulevard Reina : un contrat de bail entre la propriétaire historique Natalie Emma Mentzendorf et la République française représentée par Jean Tripiier pour la location

²⁴³ KRASTINJĀNIS Š., *Rīgas arhitektūras meistari 1850-1940: The masters of architecture of Riga 1850-1940*, Riga, Jumava, 2002, p.66.

²⁴⁴ BILENSTEINS Bernhard et KORSAKA Ināra, *Die Häuser aber blieben*, Riga, Jumava, 1998, 94 p. (extrait consulté dans les archives de l'ambassade de France de Lettonie).

de l'appartement N°11 (rez-de-chaussée) et l'appartement N°4 (1er étage) avec les locaux annexes - cave, garage et appartement du chauffeur pour la durée de trois ans, à partir du 15 décembre 1938 jusqu'au 15 décembre 1941. Ce document (en letton) officialise ainsi l'occupation de l'ensemble de l'hôtel particulier par la France seule. Le deuxième document datant du 9 août 1940 est relatif à l'éventuel achat de l'immeuble par l'Université de Lettonie suite au départ de la légation française le 13 septembre. L'ambassade de France est de fait nationalisée suite à la première occupation soviétique de la Lettonie. En 1943, la direction générale de Lettonie de l'administration d'occupation allemande (« *Generalbewirk Lettland* ») s'approprie le bâtiment de la désormais ancienne ambassade à la place de l'Université.

A l'image de la Lettonie, l'hôtel particulier devient à la fin de la Seconde Guerre mondiale le siège de la Procuration générale soviétique. Plusieurs changements sont alors effectués au sein du bâtiment : les décorations sont épurées et deux portraits de Lénine et Staline sont installés dans l'ancienne et l'actuelle résidence de l'ambassadeur²⁴⁵. Au moment de l'indépendance retrouvée en 1991, l'ambassade de France est dans la logique de continuité de l'Etat letton réinstallée dans le même bâtiment que lors de la première indépendance. Le bâtiment, dont la rénovation dans le style d'origine a été financée par la France, a été inauguré lors de la visite du Président de la République François Mitterrand le 14 mai 1992. Cette nouvelle transformation et le retour de la représentation française dans ces mêmes locaux permet au bâtiment de retrouver toute sa prestance et son rôle politique dans un mouvement accompagnant la restauration de la souveraineté de la Lettonie.

Témoin de l'histoire lettone, l'ambassade de France est également témoin de l'histoire de France et en particulier de la diplomatie française. Par exemple le premier ambassadeur de France en Lettonie suite à l'indépendance retrouvée est Jacques de Beausse, fils de Jean de Beausse qui était lui-même le dernier Premier Conseiller de la Légation de France (ministre adjoint selon la dénomination de l'époque) avant la première occupation de la Lettonie en 1940. Ce dernier était arrivé en Lettonie le 29 décembre 1938 afin d'occuper son premier poste à l'étranger. Il restera en Lettonie jusqu'à son départ forcé le 13 septembre 1940 suite à une demande des autorités lettones sous contrôle soviétique après l'annexion de la Lettonie. Ses mémoires, qui relatent avec précision cette période, permettent de mieux comprendre à la fois le contexte historique de cette période pour la Lettonie, de la fragilité à son annexion forcée au sein de l'Union Soviétique suite à la signature du Traité de non-agression. Cet évènement reste encore aujourd'hui en Lettonie comme le « *symbole de l'assujettissement du pays et du début de l'occupation* »²⁴⁶. Il est tout autant le témoin du dénouement

²⁴⁵ Sources : Archives de l'ambassade de France en Lettonie.

²⁴⁶ BOISDRON Matthieu, *Diplomate en Lettonie - Carnets de Jean de Beausse, premier secrétaire de l'ambassade de France à Riga, 1938-1940*, Mens Sana Editions, 2011, p.285.

d'une histoire plus ancienne, celle des derniers « barons baltes » d'origine allemande contraints de retourner en Allemagne par l'invasion soviétique, côtoyant les prémices de la répression stalinienne en Lettonie. Les mémoires de ce diplomate français constituent de ce fait un témoignage direct et unique de l'Histoire lettone construite en opposition à l'Histoire soviétique d'une annexion volontaire et heureuse, puisque ce dernier évoque avec insistance les élections arrangées et les premières répressions du régime et la privation de liberté qui s'en suit en Lettonie. Il écrit par exemple le 7 et 8 octobre, le 15 juillet et le 13 septembre, jour de son départ, dans ses mémoires :

Le 7 et 8 octobre 1939 : « *Les Allemands décident d'évacuer sans délai les 62 000 baltes de Lettonie vers le Reich. (...) La consternation règne parmi eux et depuis 24h la ville est en effervescence. D'un trait de plume, Hitler vient d'abolir un passé de sept siècles* »²⁴⁷.

Les 15 et 17 juillet 1940 : « *La première journée des élections « libres et secrètes » s'est passée dans le plus grand calme. 50% de la population au moins s'est présentée aux urnes le 14 juillet, l'abstention pouvant entraîner les suites les plus grave. Originale manière de comprendre la liberté du scrutin : l'électeur reçoit dans une première salle un bulletin de vote (il n'y a pas l'embarras du choix une seule liste étant autorisée) et fait enregistrer son passeport. Il passe alors dans une seconde salle où des contrôleurs déplient son bulletin afin de voir s'il ne contient ni rature ni suppression ; on le lui rend afin qu'il ne mette lui-même dans l'urne tandis qu'un cachet est apposé sur son passeport. (...) Les journaux annoncent fièrement les résultats des élections : 94.7% de votant, 1 179 649 bulletins dont 27 919 nuls* ».

Le 13 septembre 1940 : « *Visite de Mme Groswald. Quel changement de puis un mois. Cette pauvre femme donne l'impression d'un animal traqué ; regardant autour d'elle avant d'ouvrir la bouche, cherchant partout des microphones (...) Entre temps nous avons été goûter chez les Vitols que nous avons eu à dîner hier avec les dernières épaves de la Légation. Puisse notre visite ne pas le compromettre, car il n'est pas spécialement aimé du nouveau régime. Sous prétexte de vérifier son téléphone un ouvrier est venu un matin pendant son absence y installer un microphone* »²⁴⁸.

Si Jean de Beausse est un observateur attentif de l'histoire de la Lettonie il est également témoin-acteur de l'histoire de France. Il évoque dans ses mémoires la coupure des communications entre la France et la Lettonie suite à l'invasion de la Pologne par l'Allemagne et l'URSS et ne reçoit de fait plus d'ordres directs au moment de l'entrée en guerre de la France et de l'Angleterre le 1^{er} septembre. Il apprend donc par la presse la prise de Paris le 15 juin et la demande d'armistice le 17 juin. Il célèbre, au moment même de la remise des pleins pouvoirs au Maréchal Pétain et de l'abolition de la Constitution de 1875, le 14 juillet auprès de la communauté française de Lettonie dont il organise par ailleurs l'évacuation depuis la Pologne vers l'Estonie puis la Suède. Il porte assistance aux français de Lettonie qui pour quitter le désormais territoire de l'Union Soviétique doivent obtenir un

²⁴⁷ *Ibid.* p.125.

²⁴⁸ *Ibid.* p. 280.

visa allemand en raison de l'occupation de la France. Il évoque enfin ses liens avec le personnel letton de l'ambassade, qu'il ne peut emmener avec lui hors de Lettonie au moment de son départ, organisé en coopération avec l'ambassade de France à Moscou. Dans la plus grande rapidité et malgré le manque de coopération des nouvelles autorités soviétiques, le ministre adjoint de Beausse quitte la Lettonie le 13 septembre 1940 après avoir reçu une notification de départ le 12 août des nouvelles autorités transmises depuis l'ambassade de France à Moscou non sans avoir au préalable brûlé les archives du poste, rendant ainsi son témoignage d'autant plus précieux.

UNE INSTITUTION AU SERVICE DE LA FRANCE ET DES FRANÇAIS

L'ambassade de France en Lettonie, en plus d'être une institution diplomatique sur le territoire letton, est également une institution administrative destinée à représenter administrativement la France sur place. Elle dispose pour cela d'une section consulaire composée d'un consul de nationalité française, de deux assistants consulaires et d'une comptable. Ces derniers sont ressortissants lettons, francophones et disposent d'un contrat de « *personnel local* » conclu avec le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Les compétences d'un consulat regroupent celles d'une préfecture, d'une mairie française. Conformément à la Convention de Vienne sur les relations consulaires, entrée en vigueur en France le 29 mars 1971, le consulat est habilité entre autres à exercer les missions suivantes : *délivrance de documents officiels, gestion de l'état civil à l'étranger, authentification de documents, assurance de la protection consulaire, organisation d'élections le cas échéant, mise en œuvre de l'action sociale, instruction de demandes de visas pour la France*. C'est également le consulat qui reçoit le courrier usuel, s'occupe de la boîte mail publique de l'ambassade et de rédiger la fiche de « Conseil aux voyageurs » pour la Lettonie disponible publiquement sur le site internet du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Le consulat de France n'est toutefois pas autorisé à interférer dans le processus judiciaire en cas de délit commis par un ressortissant français sur le territoire de la Lettonie. Son rôle est ainsi purement administratif.

Le consulat de France en Lettonie est le principal relais entre la France et la communauté française présente dans le pays. Par l'intermédiaire de son site internet et de son ouverture au public, le consulat tente de rester proche et visible pour cette communauté qui se divise en deux catégories majeures : les résidents temporaires et les résidents permanents. Parmi les résidents temporaires sont notamment comptabilisés les touristes et les étudiants en échange Erasmus. Leur présence en Lettonie s'est largement accrue ces dernières années, en particulier depuis l'adhésion du pays à la zone euro en 2014. Selon le Centre National des Statistiques de la Lettonie pour le Tourisme²⁴⁹, 34 151 français ont séjourné au moins une nuit en Lettonie en 2016, contre 31 878 en 2015 et 18 296 en 2012, soit

²⁴⁹ CENTRE NATIONAL DES STATISTIQUES, *Le Tourisme en Lettonie - 2017*, Riga, Lettonie, 2017, p. 11

une hausse de 86.65% entre 2012 et 2016. De même, lors de l'année académique 2016/2017, 346 étudiants français ont effectué un échange Erasmus en Lettonie soit une augmentation de 132,2% par rapport à l'année 2015/2016²⁵⁰. Qu'ils soient touristes ou étudiants, ces résidents temporaires ne s'inscrivent pas sur les registres consulaires et sont donc difficile à capter pour le consulat. Lors de l'année académique 2016/2017 seuls 15% d'entre eux (soit 50 individus) se sont inscrits sur les listes consulaires. Le choix de ces derniers serait selon le consulat principalement motivé par l'inscription concomitante sur la liste électorale du consulat en vue des élections présidentielle et législatives organisées en 2017. Les autres ne voyant pas d'intérêts à s'inscrire ou ne résidant que peu de temps en Lettonie.

Contrairement aux résidents temporaires, les résidents permanents sont presque tous inscrits au registre consulaire. Leur inscription a plusieurs avantages pour le consulat : ils sont connus des agents ce qui permet de dresser un portrait-type précis de la communauté française en Lettonie. Le nombre d'inscrits s'élève à 276 individus en août 2017, dont 30 nouvellement inscrits depuis le début de l'année²⁵¹. Le nombre de français a plus que doublé depuis l'entrée de la Lettonie au sein de l'Union Européenne en 2004 (voir tableau ci-dessous). A titre indicatif, la communauté française s'élevait à 22 individus au moment de l'indépendance de la Lettonie en 1991.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
114	163	185	187	197	186	166	193	198	203	207	227	272	276

Parmi les inscrits, 23.6% (65 individus) possèdent la double nationalité franco-lettonne. Il s'agit notamment d'enfants mineurs nés de couples franco-lettons. 37% des Français sont inscrits depuis plus de 5 ans et 30% depuis moins d'un an. Une large majorité, 82.25% soit 227 individus, réside à Riga. 49 Français se répartissent dans 14 autres villes de province. La communauté française est majoritairement masculine, avec 181 hommes (65.57%) pour 95 femmes (34.42%) et jeune, puisque 182 inscrits ont moins de 40 ans soit 65.95% du total dont 72 (26.09%) sont mineurs. Les actifs représentent 71.37% de la communauté, soit 197 individus. Les inactifs, qui représentent 28.63% soit 79 individus, se répartissent entre les moins de 15 ans (69 individus) et les retraités (10 individus). La présence d'une école française et d'un lycée français (sous statut de lycée public letton) sont autant d'atout ayant facilité l'implantation de la communauté française en Lettonie.

La communauté française se retrouve lors d'évènements réguliers lors des célébrations de fin d'années et du 14 juillet qui sont l'occasion d'inviter la communauté française à échanger avec

²⁵⁰ MINISTERE DE L'EDUCATION ET DE LA SCIENCE, *Vue d'ensemble de l'enseignement supérieur en Lettonie – 2017*, Riga, Lettonie, 2017, p.78

²⁵¹ Les chiffres cités ainsi que les suivants ont été obtenu auprès de la section consulaire. Nous remercions les agents consulaires pour leur bienveillance et leur autorisation à utiliser ces données ici.

l'ambassadeur ou le consul. Une rencontre est également organisée durant le mois de septembre à destination de la communauté estudiantine française. Mentionnée ci-avant, l'organisation des élections présidentielle et législative a permis de rassembler de manière exceptionnelle et importante la communauté française. L'organisation des élections représente un travail important pour le consulat et l'ambassade en général, puisqu'elle s'ajoute aux missions publiques du consulat et nécessite une mobilisation exceptionnelle des agents lors des différents weekends d'élection. Sur 176 inscrits sur les listes électorales en 2017, 113 et 114 électeurs ont voté respectivement au premier et second tour de l'élection présidentielle les dimanches 23 avril et 07 mai, contre 46 et 66 électeurs pour le premier et second tour des élections législatives les dimanche 11 et 18 juin. Outre ces évènements récurrents, la communauté française se retrouve dans plusieurs associations comme celle de l'Ecole Française Jules Verne de Riga, dirigée par un comité de parents d'élèves. Cette association permet aux parents, agents et membres de la communauté française en général, de se retrouver dans un cadre différent de l'ambassade autour de questions pédagogiques. Ces canaux privés sont également un bon moyen pour le consulat d'assurer sa mission de proximité avec la communauté française.

Pourtant, et malgré cette volonté d'accessibilité, le consulat reste encore inconnu pour de nombreux français en particulier parmi les français de passage. Les services consulaires ont ainsi été largement sollicités ces derniers mois pour des demandes ayant peu de rapport avec ses missions citées plus haut : Demande de passeport le weekend, rapatriement au frais de l'ambassade, demande de renseignement bancaire ou d'annulation d'amendes voire de règlement de notes auprès d'établissement hôteliers lettons. Enfin, il n'est pas rare que des touristes français désirent visiter la résidence de l'ambassade et rencontrer l'ambassadeur. Si le Consul ne peut répondre favorablement à toutes ces demandes, sa mission reste d'assister au mieux les demandes et de rediriger les ressortissants vers les services compétents. Point pivot entre la sphère privée et le service public, le Consul peut donc faire face à des situations inattendues ou peu communes sans pour autant disposer de consigne claire de sa hiérarchie. Sa capacité d'initiative et son sens de la responsabilité sont la plupart du temps les seules ressources dont il dispose. De son énergie et de sa capacité à cibler le bon interlocuteur dépendent donc l'ensemble des démarches entreprises auprès des pouvoirs publics lettons ou français.

Au-delà de sa mission de service public, le consulat dispose d'un rôle interne important qui s'apparente à un service de comptabilité et de ressources humaines. Il fait le lien entre le public et l'Ambassadeur en lui soumettant les demandes de visas ou de bourses d'enseignement supérieur délivrées à des étudiants locaux. Il s'occupe en outre de préparer, de proposer et de gérer les appels d'offre si des travaux sont à effectuer au sein de l'ambassade ou encore de l'achat ou de la réparation

des voitures appartenant au poste. Il établit également les bilans comptables et les points budgétaires de l'Ambassade, s'occupe de la planification des congés, envoi et réceptionne les valises diplomatiques. Dans certains cas particuliers, il est chargé de transmettre les notes de sécurité aux agents de l'ambassade et peut également remplacer l'agent ressource si nécessaire. En plus de ces missions, le service consulaire est chargé d'établir les conventions d'occupation des logements de l'ambassade et de veiller à l'entretien de ceux-ci. Il lui remet enfin un guide d'accueil des agents rédigé par le service consulaire et comprenant l'ensemble des informations de base nécessaire à sa bonne intégration en Lettonie ainsi que dans la vie de l'ambassade.

Les missions du consul et du service consulaire apparaissent paradoxales à de multiples égards : s'il encadre l'action de la Chancellerie Politique et incarne la face visible de la France en Lettonie au quotidien auprès des français, son rôle politique est toutefois très limité. Il répond à la fois hiérarchiquement au Ministère des Affaires étrangères au Quai d'Orsay mais également à l'ambassadeur à qui il soumet l'ensemble de ses démarches, des visas aux appels d'offre. Il ne participe par ailleurs à aucune rencontre politique ni aucun dîner protocolaire organisé par l'ambassadeur ou le Ministère des Affaires étrangères letton. La configuration de la Lettonie, un petit pays avec peu d'ambassades étrangères, limite également sa possibilité de contact avec ses homologues peu nombreux. En ce sens, et bien qu'il dispose d'un passeport diplomatique, il est possible de considérer que le Consul de France au sein de l'ambassade de France en Lettonie s'apparente plus à un gestionnaire qu'à un diplomate.

L'INSTITUT FRANÇAIS : ORGANISATION AUTONOME OU SUBORDONNÉE ?

Le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) est un des nombreux services pouvant travailler au sein d'une ambassade afin d'assister l'ambassadeur dans sa mission. Il a pour objectifs de développer la coopération culturelle et scientifique entre la France et le pays accréditaire et participe à la diffusion de la culture française. La rationalisation de l'action publique et les différentes réformes de modernisation de l'administration initiées dans les années 2000 ont profondément transformé ce poste, en particulier en Lettonie. A cet effet la loi relative à l'action extérieure de l'Etat du 27 juillet 2010²⁵² a réorganisé l'action culturelle au profit d'une structure ancienne créée aux XIXe et XXe siècle : l'Institut français. Sa création est finalement organisée par le décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010². Il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial français disposant du statut d'opérateur et relevant de deux ministères, de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère de la Culture en remplacement de la structure « CulturesFrance » préexistante en charge de l'action culturelle extérieure de la France. En créant l'Institut français, le gouvernement a

²⁵² Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.

en effet souhaité confier à une même agence la promotion de l'action culturelle extérieure de la France en matière d'échanges artistiques. En conséquence, les directeurs des Instituts français à travers le monde cumulent leur fonction avec celle de conseiller de coopération et d'action culturelle, entérinant progressivement la disparition du SCAC. Ce statut les place en principaux outils de la diplomatie d'influence auprès de l'ambassadeur, en particulier en Lettonie. La construction de la carte de l'Institut français de Lettonie permet d'interroger cette double position, entre agence externe de diplomatie et institution culturelle indépendante, héritière d'un statut juridique inachevé.

Le statut de l'Institut français le place au côté du réseau mondial de l'Alliance française (384 alliances à travers le monde en 2017). Les Instituts français agissent de fait comme des outils de la diplomatie publique française, d'autant qu'ils ne sont souvent pas situés dans les mêmes locaux que l'ambassade de France ce qui tend à créer une distance même symbolique entre la décision politique et l'action culturelle. L'Institut français est alors un canal de communication « hors les murs », comme c'est le cas en Lettonie. Cette disposition permet à l'Institut de bénéficier d'un ton plus libre et d'une perspective d'approche différente, afin de faire passer un message diplomatique adoucis au sein de l'Etat accréditaire. Il est intéressant de souligner que ces derniers sont en majorité autofinancés notamment par les cours de français, qui peuvent constituer jusqu'à 80% des revenus des Instituts comme c'est le cas en Lettonie²⁵³. Le reste des recettes peut provenir d'actions ponctuelles autofinancées ou du mécénat.

Le Centre culturel français de Lettonie (CCF) a été créée en 1997 afin de dispenser des cours de français et de promouvoir la culture française en Lettonie. Depuis 2004, le CCF a été regroupé en un lieu unique rassemblant d'une part le service des cours de français pour enfants et adultes et les services administratifs du CCF et d'autre part le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade afin de constituer l'actuel Institut français de Lettonie. Le directeur de l'Institut français de Lettonie est donc également conseiller SCAC auprès de l'ambassadeur de France. Conformément avec ses statuts, l'Institut français de Lettonie est l'unique centre de langue et d'examen officiel de la République française lui permettant de dispenser des cours de français général et de spécialité et de délivrer des diplômes de français général (DELF-DALF) et de français professionnel (DFP). L'adhésion de la Lettonie à l'Organisation Internationale de la Francophonie en 2008 a permis le financement par l'organisation de cours de français à destination des fonctionnaires lettons avec pour but d'encourager la pratique du français et le rapprochement entre les administrations. Au moment de la création du CCF en Lettonie en 1997, 3 612 enfants étudiaient le français contre 4 836 en 2017²⁵⁴. Le nombre d'école proposant des cours de français a augmenté dans une tendance similaire,

²⁵³ Source : Institut français de Lettonie.

²⁵⁴ Source : Institut français de Lettonie et Bureau Central des Statistiques de Lettonie.

avec 50 écoles en 1997 contre 64 aujourd'hui. Au total, l'Institut emploie près de 20 personnes selon différents contrats : le directeur et la directrice adjointe, cumulant une fonction respective de conseiller de coopération et d'action culturelle et d'attachée de coopération pour le français, sont expatriés, quand les agents qu'ils soient français ou non disposent d'un contrat local.

Au-delà des cours de français, l'Institut français de Lettonie propose des activités et des programmes divers relevant de la diplomatie publique. Il organise par exemple des manifestations culturelles telles que des conférences, des projections ou des débats d'idées en collaboration avec des partenaires lettons, français et européens sur des thèmes d'actualité comme par exemple les thématiques concernant la migration, les inégalités de genre ou l'homosexualité. Il s'agit d'un moyen de faire passer les positions française en sensibilisant directement le public letton aux problématiques touchant les sociétés européennes et française en particulier. De fait, l'Institut a participé à la promotion de la campagne de candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2024 en relayant les campagnes promotionnelles ou en organisant des événements sportifs incluant des sportifs lettons. Conformément à la mission du SCAC, l'Institut s'occupe également de la coopération scientifique à l'exemple du partenariat bilatéral de recherche franco-letton Osmose, universitaire avec la proposition de bourses d'études ou l'animation des liens de coopération entre université, technique également avec par exemple la mise en place d'un échange d'expertise entre les SAMU français et lettons, et enfin administratif puisque l'Institut est en charge de la coopération entre la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGFAP) et la chancellerie d'Etat de Lettonie. Depuis quelques années, l'Institut s'attache à proposer une offre d'activité numérique, avec la création prochaine d'une « bibliothèque numérique » visant à démocratiser l'accès au français en dehors de Riga. Le directeur de l'Institut n'hésite pas à s'impliquer directement puisqu'il a pris l'initiative de mettre en place des conférences régulières autour d'invités choisis intitulées « *l'invité du directeur* »²⁵⁵.

Malgré la hausse du nombre de ses prérogatives et de l'autonomie dont il dispose dans l'animation de son action culturelle, le directeur de l'Institut français reste subordonné parfois malgré lui à l'autorité de l'ambassadeur. Il symbolise la diplomatie d'influence dont est chargé l'ambassadeur. Une coordination à plusieurs niveaux est donc nécessaire avec les agents de l'ambassade concernant à la fois les activités mais aussi leur contenu. A plus d'un titre, l'Institut français de Lettonie dispose donc d'une indépendance limitée puisque l'ensemble des décisions concernant l'action de l'Institut doivent être validées par l'ambassadeur. Cette dépendance est visible d'une part car sa partie administrative, composée de deux agents, est toujours implantée dans l'ambassade sans toutefois en dépendre. D'autre part, un représentant de l'Institut (le directeur ou la

²⁵⁵ Source : Institut français de Lettonie - <http://www.institut-francais.lv/?s=invit%C3%A9+du+directeur>.

directrice adjointe quand il n'est pas disponible) se rend à chaque réunion de service de l'ambassade afin de présenter les actualités de l'Institut qui est validé par l'ambassadeur. Par ailleurs, c'est l'ambassadeur qui s'occupe de valider les dossiers de bourses proposées par l'institut ou encore de suivre les activités des agents notamment ceux en contrat VIA/VIE, service civique ou FLE. Enfin, la dépendance à l'ambassade est également physique puisque l'Institut ne dispose pas de connexion sécurisée dans ses propres locaux ce qui empêche aux agents l'accès à certaines fonctionnalités informatiques. Ceux-ci doivent donc se rendre à l'ambassade pour prendre connaissance de leurs mails ou bien soumettre leur période de congés pour validation de l'ambassadeur.

Les questions culturelles sont traitées par l'organisation d'un *Conseil d'Orientation Stratégique* regroupant l'ambassadeur, la première conseillère ainsi que chaque agent responsable de l'Institut français. Ces derniers font le bilan des actions menées et exposent leurs programmes pour l'année à venir. Durant cette réunion le budget de l'Institut est examiné et validé ligne par ligne par l'ambassadeur ce qui tend à renforcer le contrôle de l'ambassadeur sur les activités de l'Institut français. Ce conseil est complété par l'organisation d'un *Conseil d'Influence* à l'initiative de l'ambassadeur mais regroupant cette fois les principaux partenaires institutionnels lettons de l'Institut. Cette réunion a une nouvelle fois lieu dans les locaux de l'ambassade et permet à l'ambassadeur de prendre directement connaissance des différents partenariats et de leurs perspectives d'évolution. Le statut particulier de l'Institut français de Lettonie entre institution indépendante et héritière du SCAC est parfois source de tension entre l'ambassadeur et le directeur qui à sa différence n'est pas un diplomate de carrière. Issus d'un parcours plus diversifié et moins habitué au fonctionnement administratif et hiérarchique, le directeur de l'Institut est aussi moins sensible à la signification politique des actions de la structure qu'il dirige. Il peut alors se sentir frustré, avec l'impression d'être bridé dans ses fonctions par l'intervention d'un non-spécialiste dans son domaine de compétence qu'est la culture. Cette frustration s'explique par le fait que l'ambassadeur est au contraire très sensible à la portée politique de la mission de l'Institut français et donc manifeste un certain intérêt pour la mission de l'Institut français, à savoir constituer le principal levier d'action de la diplomatie d'influence de la France en Lettonie.

CHAPITRE IX – L'AMBASSADE : UNE STRUCTURE SOCIALE PARTICULIERE

L'AMBASSADEUR : ADMINISTRATEUR ET DIPLOMATE

Comme étudié au chapitre précédent, l'ambassadeur représente voire incarne l'Etat d'origine au sein de l'Etat accréditaire. Cette position fait de lui le seul « maître à bord » d'autant qu'il dispose d'une marge de manœuvre suffisamment importante lui permettant de personnaliser la fonction qu'il occupe par le choix des invités ou des événements auxquels l'ambassade est associée. Il donne ainsi

l'impulsion nécessaire à l'activité de l'ambassade auprès des chefs de service, qui la relaient ensuite auprès des agents. S'il l'ambassadeur n'incarne pas ce rôle, c'est donc l'ensemble de l'ambassade qui risque de se figer dans une certaine inertie. La fonction d'administrateur est donc très présente et constitue aujourd'hui la plus grande part du travail de l'ambassadeur de France à Riga, d'autant que l'activité politique bilatérale est rare. Bien que la plupart des ambassadeurs préfère sans doute incarner le « héros » ou le « médiateur », c'est bien « l'administrateur »²⁵⁶ qui est la plus importante dans une petite ambassade de France au XXI^e siècle.

L'ambassadeur actuel de France en Lettonie, Odile Soupison, est donc l'une des 49 femmes ambassadeurs. Bien qu'elle ne soit pas la première femme à occuper ce poste en Lettonie, il s'agit de son premier poste d'ambassadeur. Preuve que la présence de femmes au poste d'Ambassadeur n'est pas encore totalement intégrée, un débat existe toujours parmi les agents de l'ambassade quant à sa désignation entre « ambassadeur » ou « ambassadrice ». Afin de respecter son choix, nous continuerons à utiliser le terme « ambassadeur », le terme « ambassadrice » conservant encore parmi le corps diplomatique son sens de « femme de l'ambassadeur ». Madame l'ambassadeur a effectué toute sa carrière au ministère de l'Europe et des affaires étrangères : elle a notamment travaillé au sein de la direction générale de l'administration et de la modernisation²⁵⁷ avant d'en être la directrice puis de devenir consul-général à Genève, en Suisse. Son profil est important en ce qu'il influence l'incarnation donnée par l'ambassadeur à sa nouvelle fonction : tous les ambassadeurs n'ont en effet pas la même appétence pour le travail administratif. Par sa connaissance juridique et son expérience, son profil semble donc prédisposer l'ambassadeur à une plus grande compréhension des tâches administratives.

Ce rôle administratif est particulièrement important pour un petit poste comme celui de Riga : l'ambassadeur organise les réunions de services entre les chefs de service et de dialogue social entre les agents français et locaux, le renouvellement des équipes et les différents conflits ou encore les ressources humaines. Il n'est par exemple pas rare que l'ambassadeur prenne sur son temps personnel (la plupart du temps pendant ses congés) l'initiative de se rendre à l'administration centrale afin de régler la situation contractuel d'un agent. L'ambassadeur est également en charge de la validation des congés et de la notation des agents et agit alors comme un agent des ressources humaines puisqu'il doit saisir et confirmer la demande de congé des agents dans un souci de répartition pour ne pas nuire à l'activité de l'ambassade. Sa mission lui impose de veiller à l'utilisation du budget de l'ambassade et de le calculer en fonction de la situation politique française. A l'approche des élections législatives

²⁵⁶ NEUMANN Iver B., *At Home with The Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, Op.cit, p.25.

²⁵⁷ L'organigramme mis à jour du ministère de l'Europe et des affaires étrangères est disponible ici : http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/organigramme_meae_26052017_cle4a7c13.pdf.

ou présidentielles il n'est en effet pas rare que les crédits accordés aux ambassades soient gelés par les administrations entrantes : une dépense importante mal anticipée pourrait alors avoir des conséquences pour le chef de poste. Cet aspect permet de souligner la diminution régulière du budget du poste qui oblige l'ambassadeur à une plus grande flexibilité allant jusqu'à l'organisation et la maintenance des locaux de l'ambassade et de la résidence.

L'ensemble de cette dimension administrative nécessite une synergie importante avec ses collaborateurs les plus proches et notamment avec le secrétaire ou le conseiller. Bien que seul maître à bord, l'ambassadeur doit donc doublement être à l'écoute de son administration interne et de ses collaborateurs pour ne pas s'isoler et/ou être mal noté par les agents qui évaluent l'ambassadeur en tant que chef de poste. Cette évaluation à double sens est apparue au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères lors de l'introduction dans les réformes de l'action de l'administration publique depuis 2006 puis poursuivie dans les différents plans de modernisation de l'action publique, selon le principe du « New Public Management ». Le risque de sanction administrative en cas de retour trop négatif de la part de leurs équipes pousse les ambassadeurs à s'impliquer davantage dans le bien-être de leurs équipes, y compris des agents locaux, et à prêter une attention plus soutenue aux revendications sociales des agents indépendamment de leur affiliation syndicale. En cas de conflit lors du départ d'un agent, l'ambassadeur doit ainsi faire preuve de mesure pour ne pas impacter l'ensemble du fonctionnement du poste. Le rôle de « médiateur » se confondant parfois avec le rôle « d'administrateur » au sein de sa propre équipe.

Si l'ambassadeur est contraint d'occuper une fonction administrative importante au sein de l'ambassade, il décide cependant de son degré d'implication. En cas d'absence ou de délaissement par celui-ci, le travail incombe alors au premier conseiller qui est le seul habilité à seconder l'ambassadeur car il dispose du statut, des autorisations et de la compétence pratique nécessaire. La complémentarité du tandem ambassadeur-premier conseiller est donc importante pour la stabilité du poste. Depuis l'inauguration de l'ambassade de France en Lettonie, plusieurs anecdotes de couloirs soulignent les différences de style entre ambassadeurs et premiers conseillers et le déséquilibre dans leur relation professionnelle. Certains ambassadeurs semblaient par exemple plus préoccupés par le suivi de l'actualité du pays que par le rôle de représentation, quand d'autres semblaient plus intéressés par l'apprentissage linguistique que la rencontre avec les représentants de la société civile. De même certains tandems ambassadeurs-premiers conseillers fonctionnaient parfaitement, chacun ayant un caractère conciliant ou des intérêts différents assurant une certaine complémentarité. En cas de mésentente, c'est l'ensemble du poste qui est ainsi « coupé en deux », c'est à dire divisé par une information circulant de manière aléatoire voire contradictoire.

La réunion de service hebdomadaire prend alors toute son importance puisqu'elle constitue l'un des seuls moments de la semaine où un dialogue direct peut s'effectuer entre chef de service. C'est également le moment où s'exprime avec plus de force l'aspect managérial de la fonction d'ambassadeur, qui doit faire passer ses messages le plus clairement possible en direction des chefs de service. L'ambassadeur fixe l'ordre du jour et introduit la séance, avant de laisser la parole à chaque chef de service selon l'ordre qu'il définit. La plupart du temps l'agenda de la semaine de l'ambassadeur est annoncé avant que ne soient déclinés les principaux points que l'ambassadeur souhaite soulever. Une traçabilité des discussions est assurée par un compte-rendu qui est ensuite diffusé à l'ensemble des agents. Ce compte-rendu, sert de référence pour la semaine à venir et permet de donner un cap général à l'action de l'ambassade. C'est également le moment où se confrontent les différents points de vue concernant l'orientation des travaux de l'ambassade mais aussi les différents agendas des services. C'est particulièrement le cas des services « détachés » c'est à dire travaillant au sein des locaux de l'ambassade mais qui dépendent d'un autre ministère à l'exemple du service économique qui dépend du ministère de l'Economie et des finances ou de l'attaché Défense, présent à temps réduit dans les locaux de l'ambassade et qui dépend du ministère des Armées. En plus de la réunion de service, l'ambassadeur est également chargé de préparer et d'animer des réunions plus thématiques, qu'elles soient économiques, culturelles ou stratégiques avec des acteurs privés ou publics. C'est le cas par exemple des réunions du conseil d'influence ou mais également de réunion économique avec des entreprises françaises.

De fait, le rôle d'administrateur et la collusion des différents agendas incite l'ambassadeur à procéder à des arbitrages et des revues d'activités quotidiens entre les services. Une fois encore c'est l'implication de l'ambassadeur qui rythme le passage de l'un à l'autre, réduisant de fait l'autonomie des chefs de service concernés. L'ambassadeur de France en Lettonie peut par exemple décider de porter un œil attentif et de fait conditionner sa signature à une vérification détaillée des documents qui lui sont soumis pour approbation. Cette attention incite les chefs de service à être plus précis et plus organisés afin de défendre leur travail en cas de question de l'ambassadeur quant à l'inverse ils sont plus autonomes si ce dernier est peu regardant. Cette différence de style et de profil est perçue par les agents. Lors d'une discussion informelle un agent local ayant connu plusieurs ambassadeurs a déclaré « *avant nous travaillions uniquement pour l'ambassadeur, maintenant nous avons l'impression de vraiment travailler pour le ministère. Ça change !* ».

Les rôles cumulés de l'ambassadeur étudiés dans cette partie tendent à mettre en avant une fonction exigeante et éclectique. L'une des difficultés principales de sa mission est de conserver un niveau d'exigence égal quel que soit le sujet abordé. L'ambassadeur doit en effet concilier différentes priorités selon les différentes thématiques qui relèvent de sa compétence, en passant rapidement de

l'une à l'autre. Malgré le degré d'attention qu'il porte et la précision de son action, l'ambassadeur est confronté à certaines limites, de temps et de matériel. De temps d'abord, puisque l'ambassadeur dispose en réalité de peu de temps pour mener à bien sa mission entre son rôle de représentation politique, économique ou culturel et son rôle d'administrateur. Car si la journée des agents se termine à horaires réguliers, les participations à des événements ou des cérémonies ont souvent lieu en dehors des horaires de travail dits classiques ou encore le weekend, ce qui tend à rendre difficile toute prise de recul. Enfin, et comme dans n'importe quelle administration, l'ambassadeur est soumis à des contraintes techniques qui ralentissent son action puisqu'il doit faire face à la panne de matériel ou encore participer aux ateliers de formation des nouveaux outils informatiques mis à sa disposition. L'ambassadeur devant alors faire preuve d'adaptation constante pour mener à bien une mission ancienne mais solidement ancrée au XXI^e siècle.

DES AGENTS AUTONOMES ET COMPLEMENTAIRES

Les différents services permettent d'assister l'ambassadeur dans sa mission de représentation de chacun des ministères du gouvernement. Ils jouent également un rôle dual : ils peuvent apporter une expertise sur un sujet précis traité par l'ambassadeur mais ils restent néanmoins autonomes vis-à-vis de leurs agents. Ces services spécialisés peuvent donc dans une certaine mesure être assimilés à de petits ministères composant un gouvernement dirigé par l'ambassadeur. Il est en effet possible, dans le vaste réseau des ambassades de France à l'étranger, retrouver les services suivants : conseillers économiques, conseillers agricoles, conseillers culturels, conseillers scientifiques, conseillers humanitaires, conseillers maritimes, conseillers sociaux, conseillers à la sécurité intérieure, attaché défense, agents de liaisons techniques. Les premiers conseillers spécialisés dans le domaine économique ont été envoyés auprès des ambassades dès le début du XVIII^e siècle, à l'initiative du Régent de France. La première ambassade à recevoir un « financier marchand » fut celle de Madrid, avec pour mission de s'occuper « des affaires de commerces »²⁵⁸. Aujourd'hui, sa mission consiste à développer la présence économique de la France et à observer la situation macroéconomique et microéconomique de l'Etat accréditaire, comme développé dans la première partie. Au XIX^e siècle, ce poste a servi de modèle à la création du poste d'attaché défense, également mentionné plus avant, qui fut le premier spécialiste réellement intégré à une ambassade à l'initiative de Napoléon III. Sa mission est de « *s'informer de l'état des forces du pays de séjour et d'entretenir des relations militaires avec celui-ci* »²⁵⁹. Le quotidien de ces services est néanmoins bien moins rigide que leur description laisse supposer. D'un part car la pluralité des profils des agents rend unique

²⁵⁸ Dominique de Villepin et al., *Histoire de la diplomatie française*, Paris, Librairie Académique Perrin, 2005, p. 398.

²⁵⁹ Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères - <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/metiers-de-la-diplomatie/metiers-et-services/article/les-services-specialises>.

leur lien avec le ministère et l'ambassade, d'autre part car s'ils doivent faire preuve d'autonomie ils font également preuve d'une grande flexibilité, dans un mouvement similaire à celui vécu par l'ambassadeur.

L'ambassade de France en Lettonie comprends plusieurs de ces différents : la chancellerie diplomatique, la section consulaire et le service économique autour duquel gravitent ou dépendent l'ensemble des services de l'ambassade : le secrétariat, la comptabilité, le poste d'attaché presse, le poste de traduction, l'intendance (intégrant le poste de cuisine), les chauffeurs, le gardiennage et le jardinage. A part se situe le garde de sécurité en protection de l'ambassadeur. L'ambassade dispose également d'un attaché de défense non-permanent. Ce dernier, basé à l'ambassade de France en Lituanie, est chargé de couvrir les trois pays baltes. Il dispose d'un bureau dans chacune des ambassades et s'y déplace en moyenne une fois par mois. En complément, mais hors du rapport hiérarchique, la France est représentée par un officier français au sein du centre d'excellence pour la communication stratégie de l'OTAN basé à Riga. Ce dernier se rend périodiquement à l'ambassade afin de discuter des dossiers ayant trait à la défense avec l'ambassadeur, sans toutefois être subordonné à l'autorité de l'ambassadeur. L'ambassade disposait en plus de ces services d'un attaché à la sécurité intérieure, chargé d'analyser la politique intérieure de la Lettonie et de faire le lien avec les autorités et services de sécurité du pays, avant la suppression de son poste en 2015. Il faut également rappeler la présence du service culturel sous la forme de l'institut français.

Au sein de ces différents services, il convient de différencier plusieurs catégories d'agents. Outre l'ambassadeur et la première conseillère de catégorie A+ et A, le consul et le directeur du service économique sont de catégorie B. L'agent ressource et la secrétaire sont de catégorie C. L'agent de sécurité n'est pas catégorisé selon ces critères. Il s'agit d'un gendarme français ayant suivi une formation spécifique à l'exercice au sein du réseau diplomatique dans un pays accréditaire. Il dispose d'une autorisation de port d'arme et est affecté spécifiquement à la sécurité de l'ambassade et de l'ambassadeur. Mais la différence la plus pertinente est celle entre agents expatriés et agents de droit local (ou agents locaux). Le rapport entre les deux catégories est de l'ordre d'un tiers d'agent expatriés pour deux tiers d'agents locaux. Parmi les agents expatriés travaillant à l'ambassade de France en Lettonie, l'ambassadeur mis à part, la première conseillère est une diplomate de carrière. Après avoir notamment travaillé dans plusieurs sous-directions du ministère puis en tant que rédactrice en charge du suivi du Royaume-Uni, elle a été rédactrice en charge de plusieurs pays nordiques (Suède, Danemark, Finlande) au Quai d'Orsay. Riga constitue son « *premier poste* » selon le langage du ministère à l'étranger y compris donc en tant que première conseillère, tout comme le consul. Jeune diplomate, il s'agit de son premier poste en consulat après avoir passé trois ans à Nantes au sein du service de comptabilité du ministère. L'agent ressource a un parcours plus éclectique,

puisqu'elle a travaillé une dizaine d'années au sein d'organisations internationales puis non-gouvernementales en République Centrafricaine et en République Démocratique du Congo, avant de rejoindre le Quai d'Orsay en qualité d'agent de catégorie C chargé de la maintenance informatique, de la sécurité informatique et de l'archivage.

Sur l'ensemble des agents ponctuellement interrogés ou côtoyés, aucun n'a mentionné l'attrait pour les relations internationales comme motif principal d'engagement au sein du ministère, bien que la première conseillère et le consul aient toutefois suivi une formation respectivement en droit et en sciences politiques. Au contraire l'intérêt de rejoindre le ministère concerne principalement le prestige du ministère et la souplesse de la carrière. En plus de proposer de réelles perspectives d'évolution, le chemin de carrière s'adapte à la vie personnelle des agents qui peuvent décider de postuler ou non pour un poste à l'étranger selon leur situation familiale. Le challenge personnel que propose le ministère est également un motif d'engagement, puisqu'il permet de voyager et de découvrir plusieurs environnements culturels. De même, aucun agent expatrié n'a motivé son choix par connaissance de la Lettonie ou de la culture lettone. Au contraire c'est justement la curiosité pour un pays méconnu et la possibilité de rester en Europe à quelques heures de Paris qui restent les critères les plus sollicités. Si tous n'ont pas formulé la Lettonie en premier choix d'affectation, aucun agent expatrié n'a exprimé un mécontentement particulier. Au contraire ils ont déclaré apprécier leur position en Lettonie en raison de la facilité de vie à Riga et d'un réel attrait pour la culture lettone. Selon les témoignages Riga reste une expérience enrichissante pour un premier poste en raison de sa taille mais aussi en dernier sas avant de partir plus loin ou de rentrer travailler définitivement à Paris au sein du ministère. Le caractère limité de leur présence (trois ans pouvant être exceptionnellement étendu à quatre ans sur demande de l'agent) peut être un facteur permettant de supporter une destination peu privilégiée, bien que l'ambassade de France en Lettonie ne semble pas être un choix punition pour les agents en poste.

A l'inverse des agents expatriés la plupart des agents de droit local travaillent à l'ambassade depuis de nombreuses années. Disposant d'un contrat avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ils sont ainsi rattachés à son service des ressources humaines et non à l'ambassade dans laquelle ils travaillent. Leur part totale a tendance à s'accroître au sein du ministère, car environ 15% moins coûteux que les employés expatriés (ils ne peuvent pas prétendre aux primes des agents expatriés) et naturellement mieux en harmonie avec le pays où se situe l'ambassade. Ils sont également plus facilement révocables²⁶⁰. Pour ces agents locaux, travailler au sein d'une ambassade d'un pays étranger confère un certain prestige social. C'est particulièrement le cas pour la France, qui dispose depuis longtemps d'une image culturelle très positive en Lettonie. Travailler pour

²⁶⁰ LEQUESNE Christian, Op.cit, p.97.

l'ambassade de France permet aux agents locaux d'obtenir une rémunération supérieure à un poste équivalent dans le secteur public ou privé letton. Un des chauffeurs travaillant à l'ambassade a par exemple indiqué avoir commencé sa carrière comme ingénieur agronome après avoir étudié à l'université à l'époque soviétique. Il a choisi de postuler pour le poste de chauffeur car la rémunération proposée par l'ambassade de France était nettement supérieure à ce qu'il aurait pu gagner en continuant d'exercer la profession pour laquelle il a été formé, promotions comprises.

Parmi les agents de droit local, deux profils se distinguent : certains voient l'ambassade comme un point de départ vers des postes plus importants quand d'autres y restent pendant une longue période. Les agents de la première catégorie restent quelques années avant de partir pour l'étranger et des services plus importants au niveau européen ou gouvernemental. C'est le profil observé notamment au service traduction : trois des quatre derniers agents de droit local ont quitté leur poste après quelques années pour poursuivre leur carrière au sein d'organisations internationales. Le second profil est plus fidèle à la France et/ou à l'ambassade : plusieurs agents de droit local y travaillent depuis de longues années voire depuis son inauguration en 1993. Certains ont commencé à travailler pour la France depuis de longues années, que ce soit à l'institut français ou en tant que professeur au sein du lycée français avant de rejoindre les services administratifs de l'ambassade. D'autres encore ont commencé à de petits postes de gardiennage avant de grimper dans la hiérarchie. Il est intéressant de constater qu'aucun agent de droit local n'est recruté sans avoir fait ses preuves dans un autre service ou sans au moins l'appui un autre agent local « garant », qui lui permettent d'être connu de cette communauté spécifique à l'ambassade. Si le niveau de français de ces agents est inégal, les plus « hauts postes » (agents consulaires et chargé de presse, ainsi que le poste de traduction et la comptabilité) ont fait leurs études secondaires au lycée français de Riga et ont parfois eu les mêmes professeurs, voire été dans la même classe. Il n'est ainsi pas rare d'entendre parler français, letton ou russe dans les couloirs de l'ambassade.

Si ces agents présentent des profils très variés, ils restent très autonomes et polyvalents. Chaque poste étant « unique » (hormis le poste d'agent consulaire qui est « doublé ») seul le partage des bureaux et la relation privilégiée entre l'ambassadeur et le Premier Conseiller permettent un contact régulier. Au-delà, il existe peu de point de rencontre en dehors du point presse quotidien rassemblant l'ambassadeur, la première conseillère, le stagiaire, l'agent traduction et bien sur l'attaché de presse ou la réunion de service hebdomadaire. A l'exemple, l'agent ressource et le secrétariat ne sont pas conviés aux points de presse et l'agent ressource n'est pas conviée à la réunion de service qui regroupe l'ensemble des chefs de service. En cas de négligence ou d'absence de la part de l'ambassadeur, les contacts sont moins fréquents et favorisent de fait l'isolation des services. Leur capacité d'adaptation s'exprime particulièrement en cas d'absence d'agents. Afin d'éviter toute

déstabilisation du poste et de limiter la perte de savoir-faire, un fonctionnement en binôme a été instauré mais reste peu efficace. Toutefois, la taille réduite du poste nécessite à chacun d'opérer un dépassement amenant à la formation de binômes plus improvisés au sein de l'ambassade. Le chargé de presse remplace par exemple l'agent de traduction et inversement ; le consul remplace l'agent ressource le cas échéant ; le stagiaire quand il y en a un remplace en partie le premier conseiller pour le travail de rédaction. Il n'est pour autant pas rare en Lettonie que l'ambassadeur cumule les rôles d'agents ressources, de secrétaire, de rédacteur et de consul de manière improvisée. Ce dépassement de fonction régulier incite les agents à faire preuve d'initiative, afin de montrer que leur poste est indispensable au bon fonctionnement de l'ambassade dans une tendance à la réduction budgétaire au sein du ministère de 20% entre 1995 et 2015. Il incombe notamment à l'ambassadeur de défendre et de justifier de l'inamovibilité du poste auprès de la direction générale. Pour des raisons conjoncturelles et structurelles, les agents travaillant au sein de l'ambassade de France qu'ils soient de droits local ou expatriés sont habitués à cette polyvalence qui suscite tout de même quelques critiques internes en particuliers de ceux ayant connu la période où le poste disposait de moyen plus important. Loin d'impacter les relations humaines au quotidien, cette configuration a au contraire renforcé la solidarité et la cohésion entre agents indépendamment de leur statut ou de leur profil.

ETRE STAGIAIRE AU SEIN DE L'AMBASSADE DE FRANCE EN LETTONIE

Un stage au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et plus particulièrement au sein d'une ambassade de France est une expérience unique, qui permet de découvrir le travail quotidien de diplomates et d'agents à la fois engagés et passionnés par leur métier malgré les difficultés croissantes liées au souci de performance à une réduction constante des moyens budgétaires. Si la politique du ministère tend à recentrer la représentation diplomatique vers des pays émergents ou non occidentaux, l'action des ambassades au sein de l'Union Européenne à l'image de l'ambassade de France en Lettonie demeure importante pour promouvoir les positions de la France et rapprocher les positions parfois divergentes entre les deux pays. Exceptionnellement, cette section sera en grande partie rédigée à la première personne du singulier.

Devant effectuer un stage de six mois, mon choix s'est résolument porté sur le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et plus particulièrement sur un poste en chancellerie diplomatique afin de découvrir au plus près le travail d'un diplomate. Du 1^{er} mars au 1^{er} septembre 2017, j'ai eu ainsi l'opportunité d'effectuer ce stage au sein de l'ambassade de France en Lettonie. Je connaissais le pays pour avoir effectué mon échange académique Erasmus en Lituanie. C'est la connaissance préexistante du pays qui m'a incité à postuler auprès de la chancellerie diplomatique puisque cela me donnait la possibilité de me concentrer rapidement sur l'environnement de travail de l'ambassade

sans acclimatation culturelle. L'offre de stage proposait la possibilité de loger dans l'enceinte même de l'ambassade. En plus d'y travailler j'ai donc pu également expérimenter la vie en ambassade et m'accoutumer aux différentes mesures de sécurité afférentes.

Dès mon arrivée à Riga, j'ai été accueilli par les principaux membres de l'équipe : l'ambassadeur, la première conseillère également référente de stage, l'agent ressource. Cette première rencontre informelle quelques jours avant le début de mon stage m'a permis de prendre connaissance des différents sujets traités par l'ambassade, des méthodes de fonctionnement et de ce que l'on attendait précisément de moi. Dès les premiers échanges l'ambassadeur a souligné l'importance du stagiaire dans le dispositif de l'ambassade, puisqu'il fait office, plus que stagiaire, de *cinquième agent* au côté de l'ambassadeur, du premier conseiller, du conseiller économique et du consul. De fait, être stagiaire à l'ambassade de France en Lettonie implique de dépasser le rôle d'un stagiaire-observateur pour prendre une part active au travail de l'ambassade, c'est-à-dire prendre des initiatives et faire preuve de polyvalence à l'image du travail des autres agents. Le stagiaire doit être en constante écoute des autres agents de l'ambassade, prêt à s'adapter à leur travail et leur manière de travailler concernant le style de rédaction ou encore le vocabulaire spécifique à employer. Il s'agit également pour le stagiaire de s'adapter humainement au contexte spécifique de l'ambassade, chaque agent faisant preuve d'une approche et d'une sensibilité uniques au regard de sa tâche et de son lien affectif vis-à-vis du lieu et du ministère.

De fait, les missions que j'ai pu réaliser lors de mon stage ont été très diverses : j'ai principalement participé à la rédaction de notes diplomatiques, de télégrammes et de courriers formels, liés à l'actualité politique, diplomatique, économique, juridique ou sociale de la Lettonie ainsi que plusieurs notes internes d'analyse sur des thématiques précises comme par exemple sur la minorité russophone en Lettonie. Chaque semaine, j'étais en charge de rédiger le compte-rendu de la réunion de service, en complément de diverses tâches administratives en soutien au fonctionnement de la chancellerie diplomatique comme la mise à jour des listes parlementaires ou la traduction de CV de personnalités lettones en français. Il m'a par ailleurs régulièrement été demandé d'assister le service économique dans la rédaction de notes économiques, le service culturel ou la mission défense quand l'attaché défense se rendait en Lettonie. Chaque matin, j'ai participé à la réunion de presse animé par l'attaché de presse qui présente les principales actualités du jour et qui donnait lieu ou non à la rédaction de notes plus approfondies selon la décision de l'ambassadeur. Chaque mois j'ai également accompagné ou participé seul à un briefing organisé au ministère des Affaires étrangères de Lettonie en préparation du Conseil Affaires générales et du Conseil Affaires étrangères européens. A l'issue de ces briefings j'étais en charge de rédiger le compte-rendu envoyé par la suite directement au département en charge des questions européennes ou du suivi de la Lettonie. En plus de ces tâches,

j'avais pour consigne de mettre à jour les comptes Facebook, Twitter ainsi que le site du poste en fonction des décisions de l'ambassadeur et des publications du ministère. Cette diversité de mission est paradoxale puisque bien qu'étant à l'origine ou participant à la rédaction de la plupart des notes diplomatiques envoyées au département du Quai d'Orsay en charge de la Lettonie, je disposai d'une accréditation stagiaire temporaire et limitée qui m'empêchait d'accéder à certains documents ou à effectuer certaines actions comme publier les notes diplomatiques sur la plateforme Diplomatie ou encore les y consulter.

Bien que dépendant directement de la première conseillère, l'ambassadeur m'a pleinement associé à son travail tout au long de mon stage. Cette synchronisation entre l'ambassadeur, la première conseillère et moi-même m'a permis de très vite prendre davantage de responsabilité. Lors de ce stage j'ai donc pu découvrir un aspect passionnant du travail diplomatique puisque je me situais entre le diplomate et le collaborateur de cabinet. J'ai pu représenter l'ambassade de France lors de différents évènements, réceptions ou colloques auxquels l'ambassade était conviée à participer. A l'initiative de l'ambassadeur j'ai également pu participer à de nombreux déjeuners, dîners et rendez-vous de travail à la résidence de l'ambassade de France qui m'ont permis de découvrir la substantifique moelle de la diplomatie et du travail du diplomate : l'art de la parole. D'autre part j'ai eu pour mission la rédaction de plusieurs discours et d'éléments de langage pour l'ambassadeur à l'occasion de remises de décoration, d'inauguration, de participation à une remise de diplôme à l'université de Lettonie ou encore à destination des autres ambassades. De même, j'ai ponctuellement participé à l'organisation de la cérémonie du 14 juillet ainsi que de la visite de plusieurs personnalités en Lettonie, notamment du directeur de la Fondation Jean Monet lors de la journée de l'Europe organisée à la résidence de l'ambassade de France ou encore la venue d'une délégation d'anciens sénateurs. Enfin, j'étais parfois chargé par l'ambassadeur ou la première conseillère de coordonner des initiatives bilatérales avec d'autres ambassades.

Mes missions m'amenaient également à travailler au quotidien avec l'attaché de presse et l'agent de traduction tous deux agents de droit local. La fonction de stagiaire amène à être le premier filtre entre eux, qui délivrent l'information, et la première conseillère ou l'ambassadeur dont la mission est de l'analyser et la mettre en perspective sous forme de note ou de télégramme. De fait, j'ai parfois eu le sentiment de me situer entre le collègue et le supérieur, puisque je pouvais aussi bien demander des précisions sur une information que des conseils sur la marche à suivre. Dès mon arrivée et tout au long de mon stage, les discussions avec les autres agents ont été parmi les moments les plus enrichissants de mon expérience au sein de l'ambassade de France en Lettonie. J'ai été d'emblée surpris par le côté très « humain » du ministère de par la bienveillance des agents côtoyés, qui n'ont pas hésité à me partager leurs expériences ou me poser des questions sur mes projets futurs. La

première conseillère s'est par exemple toujours rendu disponible à mes différentes questions, parfois nombreuses, concernant la vie de l'ambassade, du ministère ou encore son expérience personnelle. Son sens de l'écoute et son professionnalisme m'ont permis d'apprendre beaucoup, au-delà de ce que mon statut de stagiaire nécessitait comme compétence. Ces échanges réguliers ont été pour moi l'occasion de faire intimement connaissance avec les lieux à travers plusieurs anecdotes mais aussi de mieux comprendre la place et le ressenti de chacun au sein de ce poste. Plusieurs agents n'ont pas hésité à mettre à l'épreuve mon choix de préparer les concours de la fonction publique permettant de rejoindre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères à l'issue de mon stage en soulignant la baisse continue des moyens et la détérioration des conditions de travail au sein du poste. Enfin, j'ai été très surpris par le sens de l'institution des agents de droit local, très impliqué dans la vie de l'ambassade et dans la défense du prestige de la France.

Ne connaissant ni les pratiques du ministère ni celles d'une ambassade, mon stage m'a permis de me confronter à plusieurs difficultés qu'il est intéressant de souligner ici. L'une d'entre elle concernait l'approche quant à la rédaction de ce travail et en particulier la posture à prendre entre la prise de distance propre à la démarche de recherche en sciences sociales et l'implication quotidienne dans le travail à accomplir. Pour la surmonter je me suis particulièrement intéressé à la méthodologie de la recherche qui je l'espère m'ont permis de trouver un niveau de distance adéquat. Une autre difficulté concernait l'absence d'information au début de mon stage concernant les pratiques protocolaires en diplomatie, c'est à dire toute pratique relative aux formules de politesse, au respect de l'ordre et du placement lors des repas ou des réunions ou encore la distribution du temps de parole lors de rendez-vous. Cette difficulté est inhérente au passage du monde académique au monde professionnel puisque ces principes ne sont pas enseignés à l'université mais paraissent naturel sur le terrain. Une fois encore il s'agit de s'adapter.

La dernière difficulté que je souhaite soulever concerne l'asymétrie de l'information circulant au sein de l'ambassade. En effet l'ambassadeur, la première conseillère, le consul, le chef du service économique ou encore les agents de droit local et *a fortiori* le stagiaire ne disposent pas du même degré d'information. L'agent local fait souvent office de premier filtre auquel s'ajoute les informations détenues par les agents intermédiaires jusqu'à l'ambassadeur qui croise les informations reçues, les analyse et les transmet enfin au Quai d'Orsay si besoin. Dans ce schéma le stagiaire se situe au milieu du processus, en ce qu'il constitue le premier filtre d'analyse via la rédaction de note sans toutefois disposer du même niveau d'information que l'ambassadeur. Toutefois l'ambassadeur n'est pas au sommet de la pyramide de l'information, puisqu'en dehors de son plan d'action il n'influence que faiblement le processus de décisions des politiques qu'il est en charge d'appliquer. De fait l'ambassadeur n'a également qu'un recul limité sur l'ensemble de son travail, les retours du

Département étant en général peu nombreux en tout cas pour un petit poste comme celui de Riga. La principale source de retour sur son travail intervient dans le nombre de « *lectures* » des différents télégrammes apparaissant sur le portail Diplomatie. Elles permettent de se faire une idée de l'impact des publications du poste sur le ministère ainsi que des sujets qui comptent.

Considéré comme un agent du ministère à part entière, le stagiaire au sein d'un poste à taille restreinte comme celui de l'ambassade de France en Lettonie dispose d'une opportunité unique de découvrir les coulisses de la diplomatie française. Impliqué dans le processus de décision et accompagné tout au long de mon expérience, j'ai pu découvrir l'ensemble des missions et des compétences dévolues à tout diplomate au côté de grands professionnels de la diplomatie. Ces six mois de stage m'ont permis d'esquisser, sans prétention, les caractéristiques d'une ambassade et d'étudier de près son fonctionnement par un travail réalisé dans des conditions optimales au sein d'une équipe compétente, soudée et motivée qui participe chaque jour à faire cette ambassade une structure si particulière.

CONCLUSION GENERALE

Appartenant à l'espace d'interaction baltique duquel la France est absente et disposant de caractéristiques qui lui sont diamétralement opposé, la Lettonie représente un double défi de compréhension pour la diplomatie française. Le premier en 1918 et en 1991, quand le pays a fait le choix double de rallier la carte du monde en recherchant l'appui international à son indépendance et de se séparer du monde russe puis soviétique. Ces constantes ont rendu sa présence incontournable au sein des grandes organisations internationales. Aujourd'hui encore, sa politique étrangère reste marquée par l'affirmation de son identité, la construction ethnique de sa citoyenneté et la recherche constante de sécurité par crainte d'être une nouvelle fois assimilée au monde russe. Loin d'être imposée, nous avons montré que le choix de cette politique a été murement réfléchi et résulte d'un consensus entre plusieurs influences issues de la diaspora, des différents courants politiques et enfin d'une analyse et d'une écoute de la situation extérieure.

Cette nécessité de tisser des liens pour assurer sa survie et faire connaître sa culture a favorisé dans un deuxième temps un rapprochement avec les Etats-Unis, qui contrairement à la France dispose de moyens concrets pour faire pression sur le voisin russe et qui a toujours soutenu les revendications de la diaspora en faveur de l'indépendance pendant la guerre froide. La création d'une relation de confiance à la fois étroite et durable s'est fait au détriment des intérêts français en Europe en particulier au moment de la guerre en Irak ou encore concernant les initiatives françaises en matière de défense.

Ces différents éléments renforcent l'autonomie de la Lettonie et font de celui-ci un pays à convaincre y compris pour un pays ancien d'Europe occidentale. La Lettonie reste en effet marquée par l'absence de réaction de la France et des autres pays européens au moment de l'occupation du pays en 1939 par les troupes soviétiques, qui a favorisé le développement d'une certaine « méfiance »²⁶¹ de la part des diplomates lettons au profit des Etats-Unis. Cette méfiance est le symbole d'une certaine vision de l'Histoire construite « contre » et marquée par la différence du « eux » slave et du « nous » letton et plus largement balte. Cette différence est marquée au jour le jour par une insistance sur les crimes soviétiques et la sensibilité de la question des minorités, mais aussi par un soutien marqué au projet euro-atlantique de l'Ukraine et une hostilité au projet européen de coopération avec le voisin russe.

Malgré ces différences intrinsèques, la France a peu à peu fait une place à la Lettonie dans son dispositif de politique étrangère et en conséquence dans son réseau diplomatique. Tout d'abord

²⁶¹ PUNDZIUTE-GALLOIS Emilija, *Diplomatie de l'arrogance*, Paris, Editions Harmattan, 2015, 186p.

en évitant en 1918 puis en 1991 le piège d'une lecture de la région sous le prisme russe, puisque la France a su soutenir les revendications baltes tout en ménageant son partenaire soviétique et russe dans une certaine prudence. Le développement d'une expertise spécifique à la région a permis à la France de prendre connaissance des enjeux spécifiques liés à ce pays des confins, qui loin d'être ignoré est l'objet d'une curiosité particulière à l'heure de l'intégration européenne. En témoigne la présence continue d'une ambassade de France sur le territoire letton, qui a été le prestige d'être l'une des premières représentations ouvertes en 1922, l'une des dernières à fermer en 1940 et enfin l'une des premières à rouvrir en 1993 sous le regard du Président de la République. Elle est également aujourd'hui l'une des plus grandes ambassades européennes en territoire letton suite à la fermeture de nombreuses ambassades d'Etats membres.

La construction de cette relation bilatérale a pu compter sur plusieurs atouts majeurs, qui ont peu à peu façonné la politique française envers la Lettonie. D'une part le lien affectif qui a lié la Lettonie aux idéaux d'indépendance, de liberté des peuples et de démocratie de la IIIe République, des « jeunes lettons » à la bataille de Riga en 1919. De même, le recours au pacifisme et la défense du droit international en 1991 ont permis d'attirer l'attention de la France et de ses responsables politiques et la sympathie du ministre des Affaires étrangères qui n'a pas hésité à plaider la cause balte auprès de François Mitterrand. Cette connivence autour des valeurs a largement participé au rapprochement des deux pays et à la formation d'une communauté d'approche autour du projet européen et de son avenir, qui ont fait de la France un partenaire précieux durant le processus d'adhésion. La défense de la démocratie, des droits de l'Homme, et de la souveraineté demeurant les caractéristiques communes de la diplomatie des valeurs des deux pays.

La culture est le second atout ayant permis la construction de la relation bilatérale. D'une part le respect pour la culture française est toujours très marqué parmi les élites politiques et le peuple letton, pour qui la France reste un acteur culturel majeur. A la faveur des indépendances retrouvées et du rôle des Lumières dans celles-ci s'est développée une diplomatie d'influence efficace en Lettonie qui fait actuellement partie intégrante du réseau de la Francophonie. De même, la curiosité pour cet Etat balte et les rencontres au gré des voyages personnels ont permis la constitution d'un réseau de baltophiles actif. Son implication dans les activités diplomatiques a favorisé la constitution d'une expertise particulière sur ce pays dans le réseau diplomatique français. L'intérêt pour la Lettonie et la région baltique a permis notamment à la diplomatie française de comprendre sa différence avec le monde russe et les aspirations de la culture lettone en faveur de l'intégration dans le réseau culturel occidental. La compréhension mutuelle des valeurs, l'appartenance à la communauté culturelle européenne et la valorisation de l'histoire commune ont peu à peu placé la Lettonie sur la carte économique de la France, longtemps point faible de la relation bilatérale.

Cette dynamique mutuelle a été rendue possible par la volonté politique, au gré des relations entre chefs d'Etat et des relations quotidiennes entre ambassadeurs. Initiateurs d'une coopération culturelle avancée, la relation privilégiée entre Jacques Chirac et Vaira Vīķe-Freiberga a été poursuivie par leurs successeurs en particulier sur les sujets européens de défense, la Lettonie n'hésitant pas à s'engager au côté de la France au Mali quand la France s'est engagée à défendre la Lettonie et les pays baltes dans le cadre de l'OTAN. Dans la continuité de cette entente, les ambassadeurs ont largement contribué au renforcement de la compréhension mutuelle et montré que la coopération diplomatique franco-lettonne a encore toute sa place. Les accords de partenariat et de soutien mutuels ont permis aux deux pays des gains individuels substantiels tout en renforçant la perspective de coopération commune sur le long terme. De même, la spécificité du contexte letton incite les ambassadeurs de France sur place à user de toutes les facettes inhérentes à la fonction de diplomate, de la fonction de représentation au maintien des bonnes relations en passant par la collecte d'information ou encore la négociation en préparation des sommets européens. La fonction d'ambassadeur permet également de mieux faire comprendre la position de son pays directement auprès des populations et du corps d'Etat, favorisant l'harmonisation des pratiques au quotidien.

Toutefois, nous avons également montré la fragilité inhérente à la relation franco-lettonne, en particulier sur le plan politique. En effet les éléments participant à son succès, à savoir la volonté de coopération et l'intérêt culturel mutuel, peuvent également constituer un frein dans le développement de relations bilatérales politiques solides. La faiblesse des moyens lettons, la différence de développement, les difficultés internes de la Lettonie, l'actualité internationale ou encore l'absence d'une stratégie baltique de la part de la France sont autant de facteurs favorisant l'éloignement de la Lettonie des priorités de politique étrangère française. De fait, la coopération politique se manifeste essentiellement au niveau des organisations internationales au détriment de la coopération politique bilatérale. Cette disposition est à la fois un atout permettant un suivi régulier du pays devenu représentant une voix à conquérir mais également un facteur de stagnation en ce qu'elle réduit la fenêtre d'opportunité de son développement approfondi.

Ces éléments, étudiés en profondeur à l'occasion d'un stage au sein de la chancellerie diplomatique de l'ambassade de France en Lettonie, d'une observation active et accompagnés d'études d'archives diplomatiques, ont permis de constater que la France a mis en place une stratégie de politique étrangère distincte de la perspective russe au profit d'une approche européenne vis-à-vis de la Lettonie invalidant ainsi notre première hypothèse. Bien que cette approche soit nettement visible au sein des organisations internationales et des enceintes multilatérales, il existe un espace pour le renforcement des relations bilatérales dans les domaines politiques, économiques et culturels qui tendent à se renforcer par un intérêt accru du secteur privé et de l'Institut français dont les intérêts

se trouvent en dehors du champs politique. La place de la Lettonie au sein de l'Union européenne et des instances multilatérales participe au renforcement de la place de la Lettonie sur la scène internationale et dans le même temps dans la politique européenne de la France. La Lettonie est un Etat qui compte d'une manière inversement proportionnelle à son poids géographique et démographique, invalidant ainsi partiellement notre deuxième hypothèse puisque la valeur ajoutée de la Lettonie dans le réseau diplomatique universel français est perceptible par son vote. A l'inverse, si l'intérêt est mutuel, les deux pays ne sont pas des partenaires majeurs car disposant de priorités différentes sur la scène internationale. La France et la Lettonie ne pensent pas comme nous l'avons démontré leur sécurité et leur identité de la même manière, ce qui limite de facto l'importance d'un partenariat malgré l'intérêt croissant de la Lettonie pour la stratégie européenne française. Ce constant valide notre troisième hypothèse qui insiste sur le renforcement des liens privilégiés avec les Etats-Unis et l'OTAN au détriment de la coopération politique et militaire européennes.

Au demeurant, la politique étrangère de la France tournée vers l'universalité du réseau et des compétences est façonnée par des perceptions *stratégiques, diplomatiques et historiques*. *Stratégique* de par la place croissante de la Lettonie dans le projet européen via une intégration poussée et une exemplarité budgétaire mais aussi en matière de lutte contre le terrorisme aussi symbolique que puisse être sa participation. *Diplomatique* car la constitution d'une expertise française sur l'espace baltique répond à la compétence première du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères qui permet de diffuser au mieux la pensée française en Europe. *Historique*, enfin, de par les liens culturels et fraternels unissant la France et la Lettonie dans la constitution, le soutien et la maintenance des outils d'indépendance de la Lettonie par la France. Ces éléments structurent la pensée et l'exercice de la relation bilatérale.

La nature intrinsèquement différente des politiques étrangères française et lettone a néanmoins permis la construction d'une relation claire, stable et marquée par un respect historique certain et une reconnaissance politique affirmée. La curiosité de la découverte mutuelle et l'absence de point de discorde majeur entre deux pays et peuples européens parmi les plus éloignés ont favorisé le développement d'une diplomatie fondée sur l'honnêteté et le pragmatisme qui se traduit au quotidien par une relation de confiance entre diplomates. C'est précisément cette rencontre entre l'identité d'une part et l'universalité d'autre part qui confère aujourd'hui une place toute particulière à la Lettonie dans la diplomatie française.

BIBLIOGRAPHIE

ACTES JURIDIQUES

- Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 1975, 69p.
- COMITE DES DROITS DE L'HOMME, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, CCPR/C/LVA/CO/3, Nations-Unies, New-York, 11 avril 2014.
- COMMISSION EUROPEENNE, *La Commission sollicite un mandat de la part des États membres pour négocier avec la Russie un accord sur le gazoduc Nord Stream 2*, Bruxelles, 09 juin 2017.
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Convention culturelle européenne*, STE n°018, Paris, 19 décembre 1954.
- CONSEIL EUROPEEN, communiqué de presse 81/91, 27 août 1991, Bruxelles.
- Conseil Européen, *Conclusion du Conseil Européen des 19 et 20 décembre 2013*, EUCO217/13, Bruxelles, Décembre 2013.
- Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Parliamentary Assembly Texts Adopted 2007 Ordinary Session (First Part) 22-26 January 2007*, Council of Europe, 2007, 90p.
- Cour européenne des droits de l'Homme, *Affaire Andrejeva C. Lettonie*, 55707/00, 18 février 2009.
- *La République de Lettonie, documents, traités et lois*, Bureau Letton d'informations à Paris, 25 septembre 1922, 74p.
- Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.
- PARLEMENT EUROPEEN, Déclaration 8/91, janvier 1991.
- SOCIETE DES NATIONS, *Demande la Lettonie en vue d'être admise dans la Société des Nations, Mémoire du Secrétaire Général*, Document de l'Assemblée No.20/48 49, décembre 1920.

ACTES DE COLLOQUE

- CENTRE D'ETUDES D'HISTOIRE DE LA DEFENSE, *Bâtir une nouvelle sécurité : la coopération militaire entre la France et les états d'Europe centrale et orientale de 1919 à 1929 : actes du colloque de décembre 1999.*, Vincennes, Centre d'études d'histoire de la défense, Service historique de l'armée de terre, 2001, 716p.

RAPPORTS

- ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information sur l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne, n°775, 7 avril 2003, 29p.
- ATTALI Jacques, La francophonie et la francophilie moteurs de croissance durable, Rapport à François Hollande, Président de la République française, Août 2014, 246p.
- CENTRE FOR SUSTAINABLE BUSINESS, « *Shadow Economy Index for the Baltic Countries 2009-2016* », Stockholm School of Economics, Riga, Mai 2017, 52p
- CENTRE NATIONAL DES STATISTIQUES, *Le Tourisme en Lettonie - 2017*, Riga, Lettonie, 2017.
- COMMISSION EUROPÉENNE, « *Country Report Latvia 2017 – European Semester* », {SWD (2017) 67 final to SWD (2017) 93 final, Bruxelles, 22 février 2017, 57p.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, « *Recommandation Du Conseil concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2017* », 9302/17, Bruxelles, le 12 juin 2017. 9p.
- GROUPE INTERPARLEMENTAIRE D'AMITIE FRANCE – PAYS BALTES, Rapport d'information sur la mission effectuée par une délégation du groupe en Lettonie du 19 au 21 avril 2009, n° GA 88, Paris, 18 novembre 2009, 51p.
- MINISTERE DE L'EDUCATION ET DE LA SCIENCE, *Vue d'ensemble de l'enseignement supérieur en Lettonie – 2017*, Riga, Lettonie, 2017.
- MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *Rapport annuel d'activité concernant la politique étrangère et l'Union Européenne*, Riga, Lettonie, janvier 2016.
- OCDE, « *OECD Economic Outlook* », Issue 1, Volume 2017, OCDE, Juin 2017. 3p.
- OECD, *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016*, OECD Publishing, 2016, 238 p.
- ONU, "World Population Prospect – The 2017 revision", Nations-Unies, New York, juin 2017, p.53.

DISCOURS ET ALLOCUTION

- Allocution de M. Jacques CHIRAC, Président de la République, à l'occasion du dîner d'état offert en son honneur par la Présidente de la République lettone et M. Imants Freibergs, Lettonie, vendredi 27 juillet 2001.
- Discours de la Présidente de la République de Lettonie Vaira Vīķe-Freiberga à la tribune de l'ONU, New York, États-Unis, le 22 septembre 1999.
- Discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, « *Comment relancer l'Europe de la Défense* », Assemblée Nationale, 11 juillet 2013.
- Discours du ministre des Affaires étrangères Edgars Rinkevics devant la Saeima, Riga, 23 avril 2017.
- Discours du Président de la République de Lettonie Andris Bērziņš, 69e session de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, New-York, 25 septembre, 2014.
- Discours du Président de la République de Lettonie Raimonds Vējonis, 70e session de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, New-York, 1 octobre 2015.
- Discours de G.W. Bush, prononcé à Riga le 7 mai 2005.

OUVRAGE

- ÅSLUND Anders et DOMBROVSKIS Valdis, *How Latvia Came Through the Financial Crisis*, Peterson Institute, 2011, 159p.
- AUERS Daunis, *Latvia and the USA: from captive nation to strategic partner*, Riga, Academic Press of the University of Latvia, 2008, 207p.
- AUSMA Cimdiņa, *In the name of freedom: president of Latvia Vaira Vīķe-Freiberga: a biography*, Riga, Jumava, 2003, 250p.
- BALZACQ Thierry, RAMEL Frédéric, COLLECTIF et BADIE Bertrand, *Traité de relations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013, 1228 p.
- BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, 5e édition., Paris, Les Presses de Sciences Po, 2015, 718p.
- BAYOU Céline et LE BOURHIS Éric, *Les Lettons*, Ateliers Henry Dougier, 2017, 144p.
- BEETHAM David, *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, 2006, 226p.
- BILENSTEINS Bernhard et KORSAKA Ināra, *Die Häuser aber blieben*, Riga, Jumava, 1998, 94p.
- BLEIERE Daina, BUTULIS Ilgvars et FELDMANIS Inesis, *Latvia: Toward 100 Years*, Jumava, 2014, 574p.
- Bleiere Daina, *Histoire de la Lettonie : au 20ème siècle*, Riga, Jumava, 2006, 548p.
- BOISDRON Matthieu, *Diplomate en Lettonie - Carnets de Jean de Beausse, premier secrétaire de l'ambassade de France à Riga, 1938-1940*, Mens Sana Editions, 2011, 288p.
- BUKOVSKIS Karlis, *Euro-scepticism in small EU member states*, Riga, Latvian Institute of International Affairs, 160p.
- DE VILLEPIN Dominique et al., *Histoire de la diplomatie française*, Paris, Librairie Académique Perrin, 2005, 1050p.
- DUROSELLE J.-B. & divers, *Les Frontières européennes de l'URSS 1917-1941*, Stuart R. Schram, *l'URSS et les pays baltes*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques 85, Ed. Armand Colin, 1957, 393p.
- DROZDA-SENKOWSKA E. ; MARKOVA I. 2001. « Défis et problèmes dans l'étude psychosociale de l'Europe et de ses changements récents », *Bulletin de psychologie*, vol. 54(6), p.591-599.
- INDĀNS Ivars, *Latvia and the united states: a new chapter in the partnership*, Riga, Centre for East European Policy Studies, 2012, 168p.
- KRASTINJĀNIS Š., *Rīgas arhitektūras meistari 1850-1940: The masters of architecture of Riga 1850-1940*, Riga, Jumava, 2002, 359p.
- LANDSBERGIS Vytautas, *Un peuple sort de prison*, Vilnius, Vytautas Landsbergis, 2007, 489p.
- Latvian Institute of International Affairs, *Latvian Foreign and Security Policy*, Riga, Lettonie, 2017, 256p.
- Latvian Institute of International Affairs, *Latvian Foreign and Security Policy*, Riga, Lettonie, 2017, 256p.
- LEQUESNE Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, Paris, Cnrs, 2017, 300 p.
- MISIUNAS J., REIN Romuald et REIN Taagepera, *The Baltic States: The Years of Dependence, 1940-90*, London, C Hurst & Co Publishers Ltd, 1993, 432 p

- MÖLLER Frank, *Thinking Peaceful Change: Baltic Security Policies and Security Community Building*, Syracuse University Press, 2007, 404 p.
- NEUMANN Iver B., *At Home with The Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca, Cornell University Press, 2012, 232 p.
- OZOLIŅA Žaneta, *Latvia in international organisations*, Riga, Zinātne (coll. « Research papers / Commission of Strategic Analysis »), 2005, 154 p.
- OZOLIŅA Žaneta, *Latvia in International Organisations*, Zinātne, 2005, 172 p.
- PAYERHIN Marek, *Nordic, Central, and Southeastern Europe 2016-2017*, Rowman & Littlefield, 2016, 615p.
- PENEFF Howard et BECKER Jean, *Le goût de l'observation : Comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales de Jean Peneff, Howard Becker*, Editions La Découverte, 2009. 250p.
- PERCHOC Philippe, *Les Etats baltes et le système européen (1985-2004) : Etre européens et le devenir*, Bruxelles ; New York, Peter Lang, 2014, 288p.
- PETITEVILLE Franck, PLACIDI-FROT Delphine, COLLECTIF et BADIE Bertrand, *Négociations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013, 429 p.
- PLASSERAUD Yves, *Les Pays Baltes*, Ed. Groupement pour les Droits des Minorités, Paris 1990, 118p.
- SANTAMARIA Yves, *1939, le pacte germano-soviétique*, Editions Complexe, 1998, 148p.
- SENDING Ole, POULIOT Vincent et NEUMANN Iver B., *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 384 p.
- ŠKAPARS Jānis et INTELLIGENTSIA ASSOCIATION OF LATVIA (eds.), *The Baltic way to freedom: non-violent struggle of the Baltic States in a global context*, Riga, Zelta Grauds, 2005, 479 p.
- SOULET Jean-François, « Chapitre 8 - L'indépendance des États Baltes (1989-1991) », *U*, 9 mars 2016, p.181-200.

THESES ET MEMOIRES

- BERGMANE Una, sous la direction de VAISSE Maurice, *La politique étrangère française à l'égard des revendications d'indépendance des pays baltes 1989-1991*, France, 2010, 138p.
- CHILLAUD Matthieu, *La démarche stratégique des États baltes dans l'architecture européenne de sécurité et de défense : une politique fondée sur une dialectique identitaire et militaire : de la restauration de leur indépendance aux commémorations russes du soixantième anniversaire de la victoire contre l'Allemagne nazie*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2007, 615p.
- GUESLIN Julien, *La France et les petits États baltes : réalités baltes, perceptions françaises et ordre européen (1920-1932)*, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2004, 625p.
- PERCHOC, P., *(Re-)devenir européens. Les politiques étrangères estonienne, lettone et lituanienne depuis 1991*. Thèse de doctorat, IEP de Paris, 2010, 398p.
- PERCHOC, Philippe. *De l'URSS à l'UE et l'Otan : « restaurer » la politique étrangère et de sécurité lettone après 1991 : dynamiques internes d'un « retour à l'Europe »*. 126 p.
- WRIGHT Sue, *Community and Communication: The Role of Language in Nation State Building and European Integration*, Multilingual Matters, 2000, 292p.

ARTICLES

- ARENS Olavi, « United States policy toward Estonia and the Baltic states 1918–1920 and 1989–», *Ajalooline Ajakiri. The Estonian Historical Journal*, 21 décembre 2016, 3/4, p. 347-368.
- ARENS Olavi, « United States policy toward Estonia and the Baltic states 1918–1920 and 1989–1991 », *The Estonian Historical Journal*, 21 décembre 2016, p.347-368.
- ASLUND Anders, « Lessons from the East European Financial Crisis, 2008–10 », *Peterson Institute for International Economics Policy Brief*, 2011. 8p.
- ASMUS Ronald D. et NURICK Robert C., « NATO Enlargement and the Baltic States », *Survival*, 1 juin 1996, vol. 38, n° 2, p. 121-142.
- BAYOU Céline, « Lettonie 2005–2006 », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2006, n° 1056, p. 23-38.
- BEAUFORT Clément, Le sous-champ de l'objet primitif Eléments introductifs à une sociologie du musée du Quai Branly, *Regards Sociologiques*, n°37-38, 2009, p.81-92.
- BĒRZIŅŠ Jānis, « Russia's new generation warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy », *Policy Paper*, 2014, vol. 2, 15p.

- BISOFA Maija, « Classical and Contemporary Role of a Latvian Bilateral Ambassador: Comparative Analysis. », *Humanities & Social Science (1407-9291)*, n° 20, 2012, p.4
- BISOFA Maija, « Classical and Contemporary Role of a Latvian Bilateral Ambassador: Comparative Analysis. », *Humanities & Social Science (1407-9291)*, n° 20, 2012, p31-35.
- BLACK J. L., « Russia and NATO Expansion Eastward: Red-Lining the Baltic States », *International Journal*, 1999, vol. 54, n° 2, p. 249-266
- CHARILLON Frederic, « La politique étrangère de la France : l'heure des choix », *Politique étrangère*, 1 janvier 2007, Printemps, n° 1, p. 139-150.
- CHARILLON Frédéric, « La politique étrangère de la France », *Études*, 2005, Tome 402, n° 4, p. 449-459.
- CHARPENTIER Jean, « Le Pacte de stabilité en Europe », *Annuaire français de droit international*, 1995, vol. 41, n° 1, p.199-206.
- CHEVUTSCHI Ludovic, « L'intervention navale alliée en Lettonie, octobre-novembre 1919, l'exemple d'une collaboration franco-britannique », *Revue Historique Des Armées*, 1995, n° 1, p. 105-117.
- CHEVUTSCHI Ludovic, « L'intervention navale alliée en Lettonie, octobre-novembre 1919, l'exemple d'une collaboration franco-britannique », *Revue Historique Des Armées*, 1995, n° 1, p. 105-116.
- CLERC Louis, « Entre influence allemande et imbroglio russe : la mission militaire française en Finlande, 1919-1925 », *Revue historique des armées*, 15 mars 2009, n° 254, p.39-52.
- CRIEKEMANS David, « Exploring the relationship between Geopolitics, Foreign Policy and Diplomacy », *International studies Review*, Volume 13, Issue 4, 1 December 2011, 19p.
- CULL Nicholas J., « Public diplomacy: Lessons from the past », *CPD Perspectives on Public diplomacy*, 2009, vol. 2, 19p.
- DROZDA-SENKOWSKA E. ; MARKOVA I. 2001. « Défis et problèmes dans l'étude psychosociale de l'Europe et de ses changements récents », *Bulletin de psychologie*, vol. 54(6), p.591-599.
- DÛPULE Inese, The Referendum on Latvia's Accession to the European Union: Analysis and Conclusions, *Ethnicity studies 2004, Baltic Institute of Social Sciences*, 2004, 10p.
- GORBATOV Inna, « Le voyage de Diderot en Russie », *Études littéraires*, 2007, vol. 38, n° 2-3, 215p.
- GUESLIN Julien, « La France face aux indépendances baltes de Brest-Litovsk à la conférence de la Paix (1918-1919) », *Relations Internationales*, 93, 1999, p.53-65.
- GUESLIN Julien, « Un premier pas vers l'Europe ? L'opinion française et la question de « l'eupéanisation » des États baltiques dans les années 1920 », *Relations internationales* 2006/2 (n° 126), p. 51-65.
- JABKO Nicolas, « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne », *Revue française de science politique* 2005/2 (Vol. 55), p.221-242.
- KATTEL Rainer et RAUDLA Ringa, « The Baltic Republics and the Crisis of 2008–2011 », *Europe-Asia Studies*, 1 mai 2013, vol. 65, n° 3, p.426-449.
- KĻAVIŅŠ Didzis, ROSTOKS Toms et OZOLIŅA Žaneta, « Foreign Policy “On the Cheap”: Latvia's Foreign Policy Experience from the Economic Crisis », *Journal of Baltic Studies*, 2 octobre 2014, vol. 45, n° 4, p. 435-456.
- LERHIS Ainārs, *Outside Influence on the Ethnic Integration Process in Latvia*, Centre for East European Political Studies, 2007, 92p.
- MADIOT Béatrice, « La Lettonie et l'Europe : identité nationale et mémoire collective », *Connexions* 2005/2 (no 84), p.111-128.
- MININS Aldis, « Latvia, 1918–1920: A Civil War? », *Journal of Baltic Studies*, 2 janvier 2015, vol. 46, n° 1, p. 49-63
- MONNIER Alain, RYCHTARIKOVA Jitka. Comment l'Europe s'est divisée entre l'Est et l'Ouest. *Population*, 46^e année, n°6, 1991.p. 1630
- MORDELET Patrick, *L'Hôpital et la coopération internationale : Rapport au directeur des hôpitaux*, Rennes, Éd. ENSP, 1994, 276p.
- NEUMANN Iver B., « Returning practice to the linguistic turn: the case of diplomacy », *Millennium: Journal of International Studies*, juillet 2002, vol. 31, n° 3, p. 627-651.
- NYE S. Joseph, « Public Diplomacy and Soft Power », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1 mars 2008, vol. 616, n° 1, p. 94-109.
- PETIT Yves. « Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne », *Civitas Europa*, vol. 31, no. 2, 2013, p.181-209.
- PLASSERAUD Yves, « Riga : la cohabitation de sociétés rivales », *Revue germanique internationale*, 24 juin 2010, n° 11, p. 143-159.

- POULIOT Vincent, « Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda », *Cooperation and Conflict*, Septembre 2015, vol. 50, n° 3, p. 297-315.
- YAKEMTCHOUK Romain, « Les Républiques baltes en droit international. Echec d'une annexion opérée en violation du droit des gens », *Annuaire français de droit international*, 1991, vol. 37, n° 1, p. 259-289.
- ZALKANS Gundars, « The Development of the Armed Forces of the Republic of Latvia », *Baltic Defence Review*, 1999, vol. 1, 73.p.

RESSOURCES NUMÉRIQUES

Ressources institutionnelles internationale

- ONU : <http://www.un.org/fr/index.html>
- Haut-Commissariat aux droits de l'Homme : <http://www.ohchr.org/>
- OTAN : <http://www.nato.int/cps/fr/natohq/index.htm>
- OSCE : <http://www.osce.org/fr>
- OCDE : <http://www.oecd.org/fr/>
- UNESCO : <http://fr.unesco.org/>
- Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/fr/>
- Union européenne : https://europa.eu/european-union/index_fr
- Commission européenne : https://ec.europa.eu/commission/index_fr
- Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/portal/fr>
- Présidence tournante de l'Union européenne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/presidency-council-eu/>

Ressources institutionnelles française

- Site internet de la Présidence de la République Française : <http://www.elysee.fr/>
- Ministère des Affaires étrangères de la République Française : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>
- Ministère des Armées de la République Française : <http://www.defense.gouv.fr/>
- Ministère de l'Economie de la République Française : <https://www.economie.gouv.fr/>
- Direction générale du Trésor : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/>
- Assemblée Nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/>
- Sénat : <http://www.senat.fr/>
- Ambassade de France en Lettonie : <https://lv.ambafrance.org/>
- Institut français de Lettonie : <http://www.institut-francais.lv/>

Ressources institutionnelles lettones

- Site internet de la Présidence de la République de Lettonie : <http://www.president.lv/>
- Présidence lettone du Conseil de l'UE : <https://eu2015.lv/>
- Ministère des Affaires étrangères de la République de Lettonie : <http://www.mfa.gov.lv/>
- Ministère de la Défense de la République de Lettonie : <http://www.mod.gov.lv/en.aspx>
- Parlement de la République de Lettonie (Saeima) : <http://www.saeima.lv/>
- Commission Electorale Centrale : <https://www.cvk.lv>
- Bureau Central des Statistiques : <http://www.csb.gov.lv/en>
- Institut letton : <http://www.li.lv/en>

Ressources indépendantes lettones et françaises

- Centre des Politiques Publiques (PROVIDUS) : <http://www.csb.gov.lv/en>
- IFRI : <http://www.ifri.org/>
- Musée de l'Occupation de Riga : <http://okupacijasmuzejs.lv/en/>
- Institut letton des Relations Internationales : <http://liia.lv/en/home>
- Centenaire : <http://lv100.lv/en/>

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	6
Partie I – D’inconnue A Alliee : Un Siecle De Relations Diplomatiques Franco-Lettones	15
CHAPITRE PREMIER – LE ROLE DE LA FRANCE DE L’INDEPENDANCE DE LA LETTONIE A	
L’OCCUPATION SOVIETIQUE (1914-1989).....	17
<i>L’engagement Militaire Français En Lettonie De La Première Guerre Mondiale A</i>	
<i>L’indépendance (1914-1919)</i>	<i>17</i>
<i>De La Reconnaissance Politique A La Reconnaissance Populaire (1919-1939)</i>	<i>20</i>
<i>La Mise En Sommeil Des Relations Diplomatiques Jusqu’à La Fin De La Guerre Froide (1939-1989).....</i>	<i>24</i>
CHAPITRE II – LA RENAISSANCE DES RELATION BILATERALE FRANCO-LETTONES APRES LA	
FIN DE LA GUERRE FROIDE (1989-2004)	28
<i>Du Scepticisme Face A La Montée Des Indépendances Baltés</i>	<i>28</i>
<i>...A La Reconnaissance Assumée Dans L’après Guerre Froide.....</i>	<i>31</i>
<i>Le Rôle De La France Dans L’intégration Européenne De La Lettonie</i>	<i>34</i>
CHAPITRE III – DE L’INTEGRATION AU RESEAU DIPLOMATIQUE FRANÇAIS A LA	
COOPERATION BILATERALE A PART ENTIERE (2004-2018).....	38
<i>Une Relation Bilatérale Et Politique Normalisée</i>	<i>38</i>
<i>Une Relation Bilatérale Orientée Vers Le Développement Economique.....</i>	<i>41</i>
<i>Le Centenaire – Un Moment Unique De La Relation Bilatérale ?</i>	<i>45</i>
Partie II – Une Coopération A L’échelle De L’europe Et Du Monde	49
CHAPITRE IV – LA LETTONIE DANS LE PROJET EUROPEEN DE LA FRANCE.....	51
<i>Une Communauté D’approche Sur Les Questions Européennes ?.....</i>	<i>51</i>
<i>L’énergie : Un Point De Désaccord Au Niveau Européen</i>	<i>55</i>
<i>Un Pays Intégré Mais Fragile.....</i>	<i>59</i>
CHAPITRE V – LA LETTONIE : UN PARTENAIRE PARFOIS DIFFICILE	63
<i>Un Partenaire Historiquement Tourné Vers L’otan Et Les Etats-Unis</i>	<i>63</i>
<i>La Lettonie Entre La France Et La Russie – Le Cas De L’ukraine</i>	<i>69</i>
<i>La Question Des Minorités A L’épreuve Des Relations Diplomatiques</i>	<i>73</i>
CHAPITRE VI – LA PLACE DE LA LETTONIE DANS LA DIPLOMATIE GLOBALE DE LA FRANCE	
.....	78
<i>Un Partenaire Institutionnel De Plus En Plus Important</i>	<i>78</i>
<i>La Lettonie Et Les Intérêts Français En Afrique</i>	<i>81</i>
<i>L’ouverture Au Monde De La Diplomatie Lettone</i>	<i>85</i>
Partie III - Sociologie Des Relations Diplomatiques Franco-Lettones.....	89
CHAPITRE VII – COMMENT LES RELATIONS PERSONNELLES FAÇONNENT-ELLES L’ACTION	
DIPLOMATIQUE ?	92
<i>L’amitié Entre Chefs D’état Comme Moteur Des Relations Bilatérales</i>	<i>92</i>
<i>Une Collaboration Institutionnelle Régulière</i>	<i>95</i>
<i>L’ambassadeur : Représenter Au Quotidien La France En Lettonie.....</i>	<i>98</i>
CHAPITRE VIII – L’AMBASSADE DE FRANCE EN LETTONIE	102
<i>Un Lieu Témoin De L’histoire Lettone.....</i>	<i>102</i>

<i>Une Institution Au Service De La France Et Des Français</i>	106
<i>L'institut Français : Organisation Autonome Ou Subordonnée ?</i>	109
CHAPITRE IX – L'AMBASSADE : UNE STRUCTURE SOCIALE PARTICULIERE	112
<i>L'ambassadeur : Administrateur Et Diplomate</i>	112
<i>Des Agents Autonomes Et Complémentaires</i>	116
<i>Etre Stagiaire Au Sein De L'ambassade De France En Lettonie</i>	120
CONCLUSION GENERALE	125
BIBLIOGRAPHIE	129
RESUME	136

RESUME

L'objectif de ce travail a été de mieux comprendre la politique étrangère française dans l'espace baltique et son action diplomatique envers un de ses plus petits Etat, la Lettonie. Il s'agissait d'étudier la mise en place d'une interaction entre la politique étrangère basée sur l'identité et la recherche de sécurité d'un petit et jeune pays et la politique étrangère universelle d'un vieux pays européen.

La participation active au sein de l'ambassade de France en Lettonie a permis de déconstruire le rapport Est/Ouest pour dégager des thématiques communes et essentielles aux deux pays. De fait, nous avons pu conclure que la Lettonie occupait à la fois une position historique et relativement stratégique au sein de la diplomatie française, participant à la structuration l'action européenne de la France. Nous avons également pu montrer que cette position faisait du pays un acteur de la scène internationale par un engagement profond en faveur du droit international et de la souveraineté.

Organisée autour de la coopération culturelle, politique et économique, le développement sectoriel pragmatique de la relation bilatérale a petit à petit permis de surmonter les différences de nature entre les deux pays. Cette relation se traduit par une confiance réciproque, un intérêt et une curiosité mutuelle animée au quotidien par des diplomates et des agents engagés.