

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République d'Estonie,

Par M. Michel CRUCIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : 613 (1993-1994).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Avant-propos	5
1. L'Estonie dans l'espace balte	6
a. l'Estonie entre dominations étrangères et influence germanique ..	6
b. le tragique destin commun des peuples baltes	7
c. un processus d'émancipation pionnier dans l'espace soviétique ...	9
2. La "deuxième indépendance" estonienne	10
a. le relatif succès économique de l'Estonie indépendante	10
<i>a1. l'accablant héritage économique de la période soviétique</i>	10
<i>a2. des résultats d'ores et déjà encourageants</i>	10
b. les défis politiques de l'indépendance	11
<i>b1. les élections législatives et présidentielles de septembre 1992</i> .	11
<i>b2. l'indispensable, mais difficile, normalisation des relations avec la Russie</i>	12
3. Le traité franco-estonien du 26 janvier 1993 : un cadre juridique adapté au retour de Tallinn sur la scène internationale	14
a. un "esprit d'amitié et de confiance"	14
b. les nombreux renvois au contexte européen de l'après-guerre froide	15
<i>b1. références paneuropéennes</i>	15
<i>b2. stipulations intéressant l'Europe communautaire</i>	16
c. La coopération bilatérale : des clauses classiques, encore modestement appliquées	16
<i>c1. coopération économique</i>	16
<i>c2. coopération militaire</i>	18
<i>c3. coopération culturelle</i>	19
<i>c4. coopération institutionnelle</i>	19

	<u>Pages</u>
Conclusion du rapporteur	20
Examen en commission	20
Projet de loi	22

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation du **Traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la France et l'Estonie**, conclu à Paris le 26 janvier 1993, à l'occasion de la visite en France de M. Meri, Président de la République.

Des accords comparables au présent traité ont été signés par l'Estonie avec l'Ukraine (1992), la Pologne (1992), la Roumanie (1992), la Hongrie (1992), l'Allemagne (1993), l'Inde (1993), le Kazakhstan (1993) et la Chine (1994).

Le traité d'amitié du 26 janvier 1993, premier accord bilatéral important conclu par l'Estonie avec un partenaire occidental depuis l'indépendance, s'inscrit dans le réseau des conventions de même objet qui lient la France aux anciens satellites et républiques de l'URSS. En ce qui concerne les pays baltes, le traité d'amitié franco-lituanien a été examiné par notre commission le 28 avril 1993, et le traité franco-letton est soumis à l'autorisation de la Haute assemblée simultanément au présent accord.

Le contenu de ce type de convention est donc suffisamment familier à votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées pour que votre rapporteur consacre l'essentiel de son propos à une réflexion sur la place de l'Estonie dans l'espace balte, et à un bilan de la situation dans ce pays au terme de quelque trois ans d'indépendance, avant de commenter rapidement un traité dont l'objet est d'inscrire les relations franco-estoniennes dans un cadre adapté au retour de Tallinn sur la scène internationale.

1°) L'Estonie dans l'espace balte

S'il existe pour les Russes et les Allemands une région balte ("Pribaltika" ou "Baltikum"), l'existence d'une aire balte homogène est démentie par les nombreuses nuances -linguistiques, culturelles, économiques- qui opposent entre eux les trois Etats. Le tragique destin qui les a unis du début de la domination russe, en 1721, aux indépendances de 1991, ne saurait, en effet, éluder les nombreux contrastes hérités de l'histoire.

a. L'Estonie entre dominations étrangères et influence germanique

Alors que les Estoniens parlent une langue proche du finnois, le lituanien et le letton appartiennent, seuls, à la famille des langues baltes.

A l'exception du clivage linguistique, qui rapproche la Lituanie de la Lettonie, les différences sont nombreuses entre, d'une part, l'Estonie et la Lettonie et, d'autre part, la Lituanie. Entre autres nuances, mentionnons que l'Estonie et la Lettonie présentent une large ouverture maritime, tandis que le Grand Duché de Lituanie s'est, dès le Moyen-Age, étendu vers l'intérieur des terres pour atteindre la mer Noire. De même la tradition catholique de la Lituanie s'oppose au protestantisme estonien et letton. En effet, depuis la conquête de l'Estonie par les chevaliers Porte-glaive en 1224, l'Estonie et la Lettonie ont connu une succession de dominations (allemande, danoise, suédoise, puis russe à partir du XVIIIe siècle), sans cesser d'appartenir à l'aire d'influence germanique.

Ordre allemand, les chevaliers Porte-glaive ont apporté le christianisme et la féodalité à l'Estonie, dont les campagnes ont subi la domination des propriétaires terriens allemands, les "barons baltes". L'appartenance à l'aire culturelle germanique, que l'Estonie partage avec la Lettonie, a été accentuée par la Réforme (alors que la Lituanie est restée de tradition catholique), et s'est traduite, sur le plan économique, par l'intégration à l'espace économique et commercial allemand. C'est ainsi que le port de Reval (nom allemand de Tallinn) était au Moyen-Age une importante place de la Ligue hanséatique.

A la différence de la Lituanie, proche de la Pologne, qui a conservé ses traditions agricoles, l'Estonie -comme la Lettonie- a participé à la révolution industrielle.

La tutelle russe ayant préservé l'ordre religieux, culturel et socio-politique jusqu'à la politique de russification brutalement menée par Alexandre III à la fin du XIXe siècle, le sursaut nationaliste qui s'est alors exprimé -tant en Lettonie qu'en Estonie- a conduit à contester tant la russification récente que l'ordre allemand hérité du Moyen-Age.

Enfin, l'Estonie et la Lettonie ont connu, pendant la période soviétique, une plus forte présence russe -militaire et démographique- que la Lituanie, ce qui affecte aujourd'hui la conduite des relations extérieures de ces Etats. En 1989, les russophones représentaient ainsi 33 % de la population en Estonie et 48 % en Lettonie. Les problèmes posés par cette présence étrangère (russe, mais aussi ukrainienne et biélorusse), qui s'est accentuée considérablement pendant les années 1970, sont que les nouveaux venus, qui ne se sont pas véritablement intégrés et n'ont pas appris les langues nationales (celles-ci, il est vrai, semblent présenter quelques réelles difficultés), sont désormais considérés comme des étrangers dans leur pays de résidence.

b. Le tragique destin commun des peuples baltes

En dépit des différences, parfois substantielles, ci-dessus évoquées, c'est essentiellement l'annexion russe, puis soviétique, et l'accession simultanée, par deux fois, à l'indépendance (en 1918 et 1991), qui ont renforcé la cohérence de la région balte aux yeux du monde.

• L'effacement des voisins allemand et russe a, en 1918, favorisé la naissance des républiques estonienne, lettone et lituanienne. En Estonie, la perte des relations avec l'Empire et le marché russes, fut, au lendemain du premier conflit mondial, à l'origine de difficultés économiques sensibles, avant que le nouvel Etat organise son économie de manière relativement autarcique.

• Neutres depuis le 16 novembre 1938, les trois Etats baltes se virent imposer par Moscou, le 28 septembre 1939, la signature d'un pacte d'assistance mutuelle destiné à conjurer la menace allemande, et prévoyant l'implantation de troupes soviétiques sur le territoire estonien.

En juin 1940, l'Armée rouge, conformément au pacte germano-soviétique du 23 août 1939, envahit les Etats baltes. La république estonienne est officiellement intégrée à l'URSS en août 1940.

En juin 1941, l'arrivée de la Wehrmacht suscita quelques espoirs d'indépendance, vite déçus par la brutale oppression dont furent victimes les populations baltes pendant l'occupation allemande, après les déportations massives pratiquées par les Soviétiques en 1940-41.

Le retour de l'Armée rouge, en 1944, et la réintégration dans l'URSS, précèdent une vague massive de déportations en 1948-1949.

Les annexions de 1940-45 n'ont jamais été reconnues *de jure* par les Occidentaux, et les Etats-Unis ont conservé, après l'invasion soviétique de 1940, les représentations diplomatiques des trois Etats baltes sur le territoire américain. Cette attitude de fermeté fut suivie par la plupart des autres Etats démocratiques, et maintenue pendant le plus fort de la guerre froide. En 1975, la consolidation, par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, des frontières européennes héritées de Yalta, contradictoire avec l'attitude de l'Occident à l'égard de l'annexion des pays baltes, devait néanmoins précipiter celui-ci vers "le double langage et le sous-entendu ambigü" (1).

L'intégration des Etats baltes dans l'ensemble soviétique, qui s'est accompagnée de la conduite d'une politique de développement massif des industries lourdes, s'est traduite, sur le plan démographique, par l'accueil d'une proportion croissante de travailleurs migrants venus de différentes républiques soviétiques, et attirés par les meilleures conditions de vie et d'emploi offertes par la région balte. Dans les années 1980, pour la première fois depuis un siècle, la prépondérance démographique des peuples d'origine et des langues locales se trouvèrent donc menacées. "Le fait de voir leurs identités sombrer a d'ailleurs sans doute constitué le déclic qui a permis aux Baltes de vaincre la torpeur soviétique et de retrouver soudain leur énergie vitale" (1). Ainsi ont-ils joué, dans la désintégration de l'Empire soviétique, un rôle pionnier.

(1) Yves Plasseraud, *Les Etats baltes*, Montchrétien, 1992.

c. Un processus d'émancipation pionnier

Sans se sentir concernés par les objectifs des réformes gorbatcheviennes, les pays baltes se sont, dès 1988, fixé comme but la restauration de l'indépendance.

En novembre 1988 l'Estonie, suivie en 1989 par la Lituanie, adopte une "déclaration de souveraineté". Noël y est, cette même année, célébré librement pour la première fois depuis 1945. Plusieurs gestes symboliques sanctionnent ce retour à la souveraineté : dès 1988, le Parlement de Tallinn a rétabli le drapeau et la fête nationale de la première indépendance, a rallié le fuseau horaire d'Helsinki, et a donné à l'estonien le statut de langue officielle. Les élections "législatives" de 1989 sont un triomphe pour les fronts populaires indépendantistes. Le 23 août 1989, 50e anniversaire du pacte germano-soviétique, une chaîne humaine de 560 kilomètres unit les capitales baltes.

C'est alors que, forte d'une population ethniquement homogène, la Lituanie prend la tête du mouvement d'émancipation balte, tandis que l'Estonie, obligée de composer avec une population constituée à 33% de russophones, adopte une démarche plus mesurée, fondée essentiellement sur la revendication de l'autonomie économique et financière. Pendant l'été 1989, des grèves massives d'ouvriers russes protestent contre un projet de loi exigeant quinze ans de résidence en Estonie pour voter aux élections locales.

La restauration de l'indépendance est votée dès le 11 mars 1990 par le Parlement lituanien, et aussitôt invalidée par le Congrès soviétique des députés du peuple. Dès le 29 mars, après le succès des indépendantistes aux élections législatives en Estonie, le nouveau Président de la République d'Estonie annonce que son pays s'engage dans un processus d'émancipation transitoire, tandis que Moscou oppose le blocus aux nouvelles autorités lituaniennes. L'indépendance est proclamée à Tallinn (comme dans les autres capitales baltes) le 20 août à la faveur du coup d'Etat manqué de Moscou, le 19 août. Alors que les responsables occidentaux, jusqu'alors soucieux de ne pas déstabiliser Gorbatchev, prêchaient la patience, le processus de reconnaissance des républiques baltes est accéléré par le putsch. Après l'Islande, qui avait reconnu l'indépendance de la Lituanie dès le 11 février 1991, la France, l'Allemagne, le Japon, les Etats-Unis, la Suède et la Russie reconnaissent le retour de Riga, Tallinn et Vilnius dans la communauté internationale, retour confirmé par l'adhésion aux Nations Unies le 17 septembre 1991.

2°) La deuxième indépendance estonienne

Comme l'ensemble des pays issus de la disparition de l'URSS, l'Estonie s'est trouvée confrontée, depuis sa deuxième indépendance, aux difficultés de la transition économique et à la nécessité de résoudre d'importants contentieux avec la Russie.

a. Le relatif succès économique de l'Estonie indépendante

a1. L'héritage économique de la période soviétique était, dans les pays baltes comme ailleurs, accablant.

- Sinistrée par les collectivisations forcées de 1949, l'agriculture subit les conséquences écologiques de la gestion irrationnelle de l'environnement, propre au système soviétique.

- L'industrie estonienne doit, comme toutes les industries de l'ex-URSS, s'adapter aux exigences du marché international.

- La diversification des échanges est également un objectif crucial : au moment de l'indépendance, les échanges avec les républiques soviétiques représentaient 60% du produit national des trois républiques baltes.

- Dans un premier temps, l'indépendance s'est traduite par les plaies économiques et sociales typiques de la période post-soviétique (fermetures d'entreprises, baisse du pouvoir d'achat, chômage, baisse de la production industrielle)

a2. Des résultats d'ores et déjà encourageants

La courageuse politique de restructuration et de stabilisation conduite par les autorités de Tallin s'est traduite par une amélioration sensible de la situation.

La nouvelle politique économique estonienne s'est appuyée sur l'introduction, en juin 1992, de la couronne estonienne,

définie par une parité fixe vis-à-vis du deutschmark (et gagée sur l'or qui avait été conservé dans des banques occidentales depuis l'annexion de l'Estonie par l'URSS), et sur une grande rigueur budgétaire, qui a permis un certain rétablissement des grands agrégats. C'est ainsi que l'inflation est passée de 1065% en 1992 à 35% en 1993. Il semble que la chute de la production soit désormais enrayerée, et que l'année 1994 semble caractérisée par la croissance.

Jointe à l'avance législative prise par l'Estonie sur le reste de l'Europe centrale et orientale (dénationalisations, sociétés mixtes, code des investissements) et à la présence d'une main-d'oeuvre qualifiée et bon marché, ces orientations favorables expliquent la *faveur dont bénéficie l'Estonie de la part des investisseurs étrangers*. C'est ainsi que la firme Ikea s'est implantée en Estonie, qui accueillait dès avril 1992 1 623 sociétés mixtes. En 1993, les capitaux investis par ces sociétés mixtes totalisaient 144 millions de dollars, soit un doublement par rapport à 1992. Le chiffre annoncé pour le début de 1994 s'élève à 200 millions de dollars. Précisons toutefois que l'espoir, caressé par la population estonienne, d'atteindre rapidement le niveau de vie des voisins finlandais s'est dissipé dans les difficultés, encore très réelles, de la transition.

Enfin, on relève que l'Estonie a, de manière relativement spectaculaire, réussi à *réorienter ses échanges de l'ex-URSS vers l'Europe*. C'est ainsi que les pays à économie de marché représentent désormais 65 % des exportations estoniennes (moins de 6 % en 1990). La *Finlande*, premier partenaire économique et commercial de l'Estonie, où elle a créé de nombreuses sociétés de sous-traitance, est en train d'être dépassée par la *Suède*, où est établie une importante diaspora estonienne.

b. Les défis politiques de l'indépendance

Si les difficultés qu'aurait pu poser l'existence, jusqu'en septembre 1992, d'une double opposition, ont été aplanies par la relative sérénité du paysage politique estonien, en revanche la recherche de relations dépassionnées avec la Russie hypothèque encore l'avenir.

b1. Les élections législatives et présidentielles de septembre 1992 et la victoire d'une coalition de centre-droit, favorable à une rupture radicale avec le système soviétique, ont mis fin à la double opposition à laquelle était confronté le nouveau pouvoir : d'une

part, l'Interfront ou Front internationaliste créé par des communistes conservateurs défendait les droits des russophones et, d'autre part, le Parti national estonien représentait la surenchère nationaliste en s'appuyant sur le Congrès estonien, assemblée élue en 1990 par les Estoniens déjà citoyens du pays avant la deuxième guerre et par les descendants de ceux-ci.

Soutenu par la coalition de droite, M. Lennart Meri, écrivain, ancien ministre des Affaires étrangères et ambassadeur en Finlande, a été élu Chef de l'Etat par le Parlement. Notons que la Constitution de juin 1992, plébiscitée par plus de 90 % des électeurs estoniens, a fondé un système parlementaire unicaméral, dans lequel le Chef de l'Etat est élu par le Parlement si le suffrage universel direct ne lui donne pas la majorité absolue des suffrages.

b2. La nécessité de parvenir à des relations sereines avec la Russie est le principal défi auquel se heurte aujourd'hui l'Estonie indépendante.

- *Le contentieux sur le départ des 6 000 militaires ex-soviétiques encore stationnés en Estonie, longtemps lié par le président Boris Eltsine au statut des russophones, a été réglé par le traité signé le 26 juillet dernier par les présidents Meri et Eltsine. Ce texte prévoit, en effet, l'achèvement du retrait avant le 31 août 1994. Les échéances ayant été respectées, les autorités estoniennes ont repris le contrôle de deux sites militaires (le port militaire de Tallinn et le centre d'instruction navale de Paldiski), dont l'état de délabrement et de vétusté permet d'anticiper de très coûteux travaux de réhabilitation, essentiellement en matière de décontamination et de déminage. Selon les informations transmises à votre rapporteur, le démantèlement des réacteurs nucléaires du centre de Paldiski a donné lieu à une coopération satisfaisante entre Russes et Estoniens.*

- *Le contentieux sur le tracé de la frontière russo-estonienne demeure, en revanche, toujours vif.*

Les Estoniens se réfèrent aux frontières définies par le traité de Tartu, conclu entre Moscou et Tallinn en 1920, au nom de la continuité entre l'Estonie d'avant-guerre et l'Estonie actuelle. En revanche, les Russes se réfèrent aux frontières administratives, pas toujours très précises, héritées de la période soviétique.

Les revendications territoriales de Tallinn portent sur une bande de territoire -peuplée majoritairement de russophones- dans la région de Narva, au nord du pays, ainsi que sur la région du lac

Pikhva, au sud-est. Ces territoires ont, en effet, été annexés unilatéralement par l'URSS en 1945 et représentent quelque 2 300 km².

Le mécontentement estonien est attisé par l'initiative de la Russie, qui a unilatéralement, en août 1994, procédé à une démarcation de sa frontière avec l'Estonie, en intégrant au territoire de la Russie les régions revendiquées par Tallinn. L'Estonie a, en vain, proposé de porter ce différend devant la Cour internationale de Justice ou de le résoudre dans le cadre du Pacte de stabilité.

- *La tension due à la situation des russophones d'Estonie pourrait être en voie d'apaisement.*

La minorité russophone (Russes, Ukrainiens et Biélorusses), qui représente 38% de la population, est essentiellement représentée à Tallinn et à Narva (où la proportion atteint 96% de la population).

La loi sur la citoyenneté de février 1992 prévoyait une condition de résidence en Estonie de deux ans (cette période étant calculée à partir de mars 1990, et totalisant en réalité trois années compte tenu de l'année de procédure exigée par la loi). Cette condition de résidence était assortie de l'exigence de connaissance minimale de la langue estonienne, condition rédhibitoire pour de nombreux russophones. N'ont donc participé aux élections de septembre-octobre 1992 que les citoyens de la première république estonienne et leurs descendants, conformément au code de la nationalité de 1938 validé par les nouvelles autorités de l'Estonie indépendante.

La Russie souhaitait, en revanche, un accès automatique des résidents russophones à la citoyenneté estonienne. Le différend entre Moscou et Tallinn s'est trouvé aggravé encore par la loi du 21 juin 1993 sur les étrangers, demandant aux "non citoyens" de choisir ou la citoyenneté estonienne ou de rester étrangers, munis d'un permis de séjour. Les très vives réactions causées en Russie par les mesures prévues par la loi de juin 1993 ont abouti à la suspension de la promulgation de celle-ci, au recours à l'expertise du Conseil de l'Europe et de la CSCE, et à l'adoption d'un certain nombre d'amendements qui n'ont toutefois pas satisfait les russophones de Narva (ceux-ci ont alors organisé un referendum de protestation sur un "statut territorial autonome").

Toutefois, l'engagement pris par le gouvernement estonien de garantir à tous -citoyens et résidents- des droits

économiques et sociaux identiques (paiement des retraites et des allocations chômage) pourrait conduire à un apaisement des tensions.

Par ailleurs, la diminution du nombre de russophones semble susceptible de renforcer cette évolution. En effet, sur les 600 000 russophones résidant en Estonie, 50 000 auraient choisi la nationalité russe, 120 000 auraient obtenu la nationalité estonienne, soit en tant que citoyens ou descendants de la première république d'Estonie, soit pour leur engagement en faveur de l'indépendance avant 1991 (19 000 personnes), soit pour services rendus (600 personnes). A terme, les résidents de nationalité étrangère devraient représenter environ 15 % de la population totale.

3°) Le traité franco-estonien du 26 janvier 1993 : un cadre juridique adapté au retour de Tallinn sur la scène internationale

Bien que le tropisme naturel de l'Estonie vers le monde scandinave situe la France à une place marginale parmi les partenaires occidentaux de Tallinn, le présent traité permet, en renouant avec la période de la première indépendance, de situer des relations encore trop modestement développées dans un cadre conventionnel adapté à la fin de la tutelle soviétique.

a. L'"esprit d'amitié et de confiance", auquel renvoie l'article 1er du traité, et sur lequel se fonde la coopération franco-estonienne, s'appuie sur :

- *Le souvenir de la période de la première indépendance (1918-1940)*, évoquée dans le préambule (rappelons, sur ce point, que la France n'a jamais reconnu l'annexion de l'Estonie par l'Union soviétique).

- *La référence à des valeurs communes de liberté et de démocratie* (article 1) et à la Charte des Nations Unies (préambule), qui confirme l'appartenance de l'Estonie à la communauté occidentale.

- La mise en place d'une *concertation régulière* entre les autorités des deux partenaires (article 3), "aux niveaux appropriés", tend à institutionnaliser des échanges de vues sur les relations bilatérales et sur les problèmes internationaux d'intérêt commun.

Notons que l'article 3 prévoit tant des "consultations au plus haut niveau" que des réunions de travail entre représentants des deux ministères des affaires étrangères.

Depuis le rétablissement des relations diplomatiques, le 30 août 1991, les visites officielles se sont succédé à un rythme relativement régulier.

- Côté français, on relève les visites du ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères en août 1991 et mars 1992, du secrétaire d'Etat au commerce extérieur en octobre 1991, et du ministre délégué aux Affaires européennes en janvier 1994, ainsi que la visite d'Etat du Président de la République en mai 1992.

- Côté estonien, la France a reçu le Président du Parlement estonien, alors M. Ruutel, en décembre 1991 (à l'occasion de la signature de la Charte de Paris), le chef de l'Etat estonien, M. Meri, en visite officielle, en janvier 1993, puis le Premier ministre et le ministre de la Défense ont séjourné en France en mai 1994.

- De manière classique, l'article 6 du traité mentionne, en cas de "*menace contre la paix*", ou de "*rupture de la paix*", l'ouverture de *consultations bilatérales* destinées à parvenir à l'adoption d'une *position commune* sur les moyens de surmonter cette situation.

b. Les nombreux renvois au contexte européen de l'après-guerre froide rapprochent le présent traité des accords de même objet conclus avec d'anciens satellites ou républiques soviétiques.

b1. Les références paneuropéennes abondent, qu'il s'agisse de la mise en place, dans le cadre de la CSCE, de mécanismes de sécurité et de coopération sur l'ensemble du continent européen (article 4), de l'aspiration, inscrite dans le préambule, à la stabilité et au développement d'une "Europe affranchie de ses divisions", ou de l'admission de l'Estonie au Conseil de l'Europe, "facteur important de

son intégration dans l'Europe unie" (article 2). Précisons que l'Estonie a été admise au Conseil de l'Europe en mai 1993, quelque quatre mois après la signature du présent traité.

Précisons, sur ces différents points, que *l'Estonie est le plus actif des trois pays baltes au sein de la CSCE*, et que c'est dans le cadre du processus d'Helsinki que Tallinn a obtenu l'engagement de la communauté internationale en faveur du retrait définitif des troupes étrangères stationnées sur les territoires des Etats baltes. L'Estonie a accepté l'expertise de la CSCE sur la question des russophones et sur la loi sur les étrangers de juin 1993.

Par ailleurs, l'Estonie, qui bénéficie depuis mai 1994 du statut d'association à l'Union de l'Europe occidentale, a participé, les 26 et 27 mai 1994, à la Conférence sur la stabilité en Europe organisée à Paris dans le cadre de l'Union européenne. Elle a adopté le document de clôture, qui prévoit notamment l'ouverture d'une table régionale balte (à laquelle la participation de la Russie est encore incertaine).

b2. Les stipulations intéressant l'Europe communautaire sont, elles aussi, classiques.

L'article 2-2 invite la France à "favoriser le développement et l'approfondissement des relations entre l'Estonie et l'Union européenne". En juin 1992, l'Estonie a signé un accord de commerce et de coopération avec Bruxelles, transformé en accord préférentiel de libre-échange le 18 juillet 1994. Celui-ci prévoit la création d'une zone de libre-échange au 1er janvier 1995, tout en réaffirmant le renforcement du dialogue politique entre l'Estonie et l'Union. Enfin, la conclusion d'un accord européen, confirmant la vocation de l'Estonie à rejoindre l'Union, devrait intervenir au cours du premier semestre 1995.

c. La coopération bilatérale : des clauses classiques, encore modestement appliquées

c1. La coopération économique s'inscrit dans l'"intégration progressive (de l'Estonie) dans un ensemble européen" (article 7).

• L'article 7 engage les Parties à "améliorer les conditions de l'activité sur son territoire des entreprises de l'autre Partie". Mentionnons, sur ce point, l'accord sur la promotion et la protection réciproques des investissements conclu entre Paris et Tallinn le 14 mai 1992, ainsi que la convention fiscale bilatérale, en cours d'élaboration.

La présence économique française en Estonie demeure néanmoins très faible. La France n'est que le 14^e fournisseur de l'Estonie, et l'on ne compte qu'une vingtaine d'entreprises françaises établies dans ce pays, présentes essentiellement dans le domaine des services, et dont les investissements se limitent à 2 millions de francs. Cette discrétion tranche avec l'intérêt croissant des investisseurs internationaux (essentiellement la Finlande, la Suède, les Etats-Unis et l'Allemagne) pour l'Estonie, ce dont témoigne le doublement des investissements étrangers entre 1992 et 1993.

• Conformément aux traités d'amitié conclus avec les pays issus de la disparition de l'URSS, et confrontés aux difficultés de la *transition économique*, le traité franco-estonien *définit les secteurs de l'économie où l'assistance occidentale est la plus attendue.* Parmi ces *priorités*, on retiendra :

- la formation des acteurs de la vie économique et sociale (cadres d'entreprises et fonctionnaires) ainsi que la gestion : mentionnons l'envoi de deux statisticiens et d'un professeur d'économie à l'Université de Tartu en mai-juin 1994) ;

- les transports et infrastructures (un accord sur les transports routiers de marchandises a été conclu entre la France et l'Estonie le 26 mai 1994 à Annecy) ;

- dans le domaine de l'énergie, un projet de coopération entre EDF et son homologue estonienne est à l'étude ;

- l'agriculture et le secteur agroalimentaire : ce secteur a donné lieu à l'organisation d'une mission d'évaluation des besoins en matériel agricole, afin d'adapter les livraisons aux conditions créées par la privatisation des exploitations ;

- en matière d'environnement, citons le projet d'assistance technique en vue de la réhabilitation du site de Sillamae, dans le nord-est du pays, où sont entreposés des déchets radioactifs. Comme toutes les anciennes possessions et dépendances soviétiques, l'Estonie est confrontée à un héritage écologique désastreux. La Baltique réclame des soins massifs et urgents. C'est à la faveur des revendications écologiques que s'est radicalisé le mouvement de contestation

antisoviétique et anticommuniste : en 1985, les diverses tendances d'opposition s'unirent à l'occasion de manifestations contre les mines de phosphores. Le mouvement de contestation prit de l'ampleur avec les grèves des soldats estoniens affectés au nettoyage de Tchernobyl.

. Enfin, l'article 7-4 engage les deux Parties à *coopérer dans le cadre des institutions économiques et financières internationales*, notamment la BERD, le FMI et la Banque Mondiale.

c2. La *coopération en matière de défense* est prévue par l'article 5 afin de tirer les conséquences militaires de la "fin d'une situation de confrontation". Le traité envisage des échanges de vues réguliers sur les conceptions des deux parties en matière militaire, et encourage les contacts entre états-majors et ministères de la Défense français et estoniens.

Les actions de coopération militaire sont menées conjointement par le Quai d'Orsay et le ministère de la Défense. Elles visent l'assistance technique en matière d'organisation des forces armées ainsi que la formation des personnels, et s'appuient sur un accord administratif passé, le 11 mai 1994, entre les deux ministères de la Défense.

L'importance de l'assistance apportée par les partenaires occidentaux de l'Estonie apparaît clairement si l'on considère que, en raison de la priorité absolue que constitue, pour Tallinn, la transition économique, le budget de la défense estonien ne représente que 0,9% du PNB (2,5 à 3% dans les pays occidentaux). D'autre part, la nécessité de recruter un cadre d'officiers de qualité se heurte à de grandes difficultés, eu égard à l'absence de tradition militaire en Estonie.

Par ailleurs, *les autorités estoniennes accueillent très favorablement toute initiative relative à la coopération militaire avec la France* -coopération qui existait avant la guerre entre les deux pays. Les efforts mis en oeuvre par la France portent essentiellement sur l'apprentissage du français à l'Académie de défense de Tallinn. Même si rares sont les candidats à l'étude du français parmi les militaires estoniens, il n'est pas inutile de promouvoir la diffusion de notre langue en Estonie à travers la coopération militaire. La création d'un quota de places réservées à des candidats estoniens dans nos écoles militaires pourrait être une heureuse initiative à cet égard.

c3. La coopération en matière culturelle est située dans la perspective de la création d'un "espace culturel européen ouvert à tous les peuples du continent" (article 8).

L'article 8 attache une importance particulière aux *formations linguistiques*, "préalable nécessaire à des actions de coopération durable". A cet égard, soulignons que l'image de la France, sur le plan culturel, bénéficie du prestige que lui ont valu les réticences du pouvoir soviétique, attentif à supprimer une présence culturelle importante avant la deuxième guerre, et jugée trop corrosive par Moscou. Ainsi le Président de la République d'Estonie fait-il partie de ce dernier carré de francophiles favorables à la pénétration de la culture française en Estonie. L'ouverture, dès juillet 1993, d'un centre culturel français à Tallinn fait partie des succès de la coopération française.

De manière classique, l'article 8 évoque les relations entre organismes de recherche et établissements d'enseignement supérieur, les échanges artistiques ainsi que la coopération dans les domaines des médias, du livre et de la presse. L'article 9 encourage la coopération directe entre écoles et lycées ainsi que les échanges d'étudiants, de chercheurs et d'enseignants.

c4. La coopération institutionnelle s'inscrit dans le cadre de la consolidation de l'Etat de droit en Estonie et vise, de manière classique,

- la coopération juridique et administrative (article 10-2),
- la coopération décentralisée (article 11-1),
- la coopération entre associations et organisations politiques, sociales et syndicales (art. 11-2),
- la coopération en matière de police (article 13) qui constitue un secteur incontestablement dynamique de la coopération bilatérale. A cet égard, la France a mis en oeuvre des programmes de formation et d'expertise au profit de la police estonienne, et contribue à des actions spécifiques dans le domaine de la lutte contre le grand banditisme, les trafics de stupéfiants et le terrorisme.

Enfin, sur le terrain de la coopération interparlementaire, mentionnons le dynamisme du groupe d'amitié France-pays baltes du Sénat, et de son président.

*

* *

CONCLUSION DU RAPPORTEUR

Si les actions de coopération conduites par la France en Estonie semblent modestes (elles s'inscrivent, en effet, dans une enveloppe de 301 millions de francs en 1994), il convient toutefois de rappeler que la coopération française s'est mise en place assez lentement, faute d'interlocuteurs dans le contexte incertain des lendemains de l'indépendance. Par ailleurs, les initiatives françaises se sont concentrées dans des secteurs où la France peut apporter une valeur ajoutée imparable (agriculture, police, formation des fonctionnaires ...). Enfin, il importe de souligner que, pour modestes qu'elles soient, les interventions françaises représentent quelque 20% de l'aide communautaire (l'aide perçue dans le cadre du programme PHARE s'élève, entre 1992 et 1994, à 45 millions d'Ecus, soit environ 300 millions de francs) : l'essentiel s'effectue donc à titre communautaire et non bilatéral.

Votre rapporteur estime donc opportune la ratification du traité d'amitié franco-estonien, qui contribue, en tournant définitivement la page de l'histoire de l'Estonie occupée, à asseoir les relations entre nos deux pays sur des bases juridiques adaptées au statut indépendant de notre nouveau partenaire.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a, au cours de sa réunion du 12 octobre 1994, examiné le présent projet de loi simultanément au projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération conclu avec la Lettonie.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a évoqué l'incidence sur les monnaies baltes de la récente chute du rouble. M. Michel Crucis a souligné la remarquable stabilité de la couronne estonienne et du lats letton.

M. Jacques Golliet ayant souligné l'importance de la présence allemande, essentiellement économique et linguistique, dans la région balte, M. Michel Crucis a ajouté que la couronne estonienne est définie par une parité fixe par rapport au mark allemand.

M. Claude Estier est alors revenu sur les nombreuses nuances qui distinguent entre eux les pays baltes, et sur les similitudes entre la Lettonie et l'Estonie. Il a ensuite précisé que l'évacuation des troupes de l'ex-Armée rouge ne mettait pas fin aux problèmes posés par la présence massive de russophones dans les pays baltes, puisque de très nombreux militaires russes se sont abstenus de retourner en Russie après leur démobilisation. Déplorant, avec M. Michel Crucis, la faiblesse de la présence française dans les pays baltes, essentiellement en Lettonie, M. Claude Estier a souligné les nombreuses potentialités offertes par ces marchés.

A la demande de M. Charles-Henri de Cossé-Brissac, M. Michel Crucis a commenté les progrès de la coopération régionale entre les trois pays baltes. Il a souligné la réactivation, depuis 1990, du Conseil des Etats baltes, fondé en 1934 et dont l'évolution se fonde désormais sur une institutionnalisation inspirée du Bénélux et du Conseil nordique.

Evoquant un récent séjour en Estonie et en Lettonie d'une délégation du groupe d'amitié sénatorial France-pays baltes, M. Jean-Paul Chambriard a rappelé la persistance de relations de forte dépendance, notamment économiques, à l'égard de la Russie. Il a, par ailleurs, souligné les difficultés et les obstacles qui jalonnent le parcours de l'investisseur étranger dans ces pays.

M. Jacques Habert s'est alors interrogé sur les difficultés pratiques causées, notamment en ce qui concerne le transport des troupes russes à travers le territoire lituanien, par le maintien de l'enclave russe de Koenigsberg. Il a également souligné le caractère marginal de la présence linguistique et culturelle française en Estonie et Lettonie, par rapport au dynamisme naturel des présences allemande et scandinave, en dépit de l'existence, rappelée par MM. Claude Estier et Michel Crucis, d'un lycée français à Riga et d'un centre culturel français à Tallinn. M. Jacques Habert a, par ailleurs, fait observer que les trois pays baltes étaient désormais rattachés à la Scandinavie au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, adopté à l'unanimité les deux projets de loi autorisant la ratification des traités d'entente, d'amitié et de coopération conclus avec la Lettonie et l'Estonie.

*

* *

PROJET DE LOI

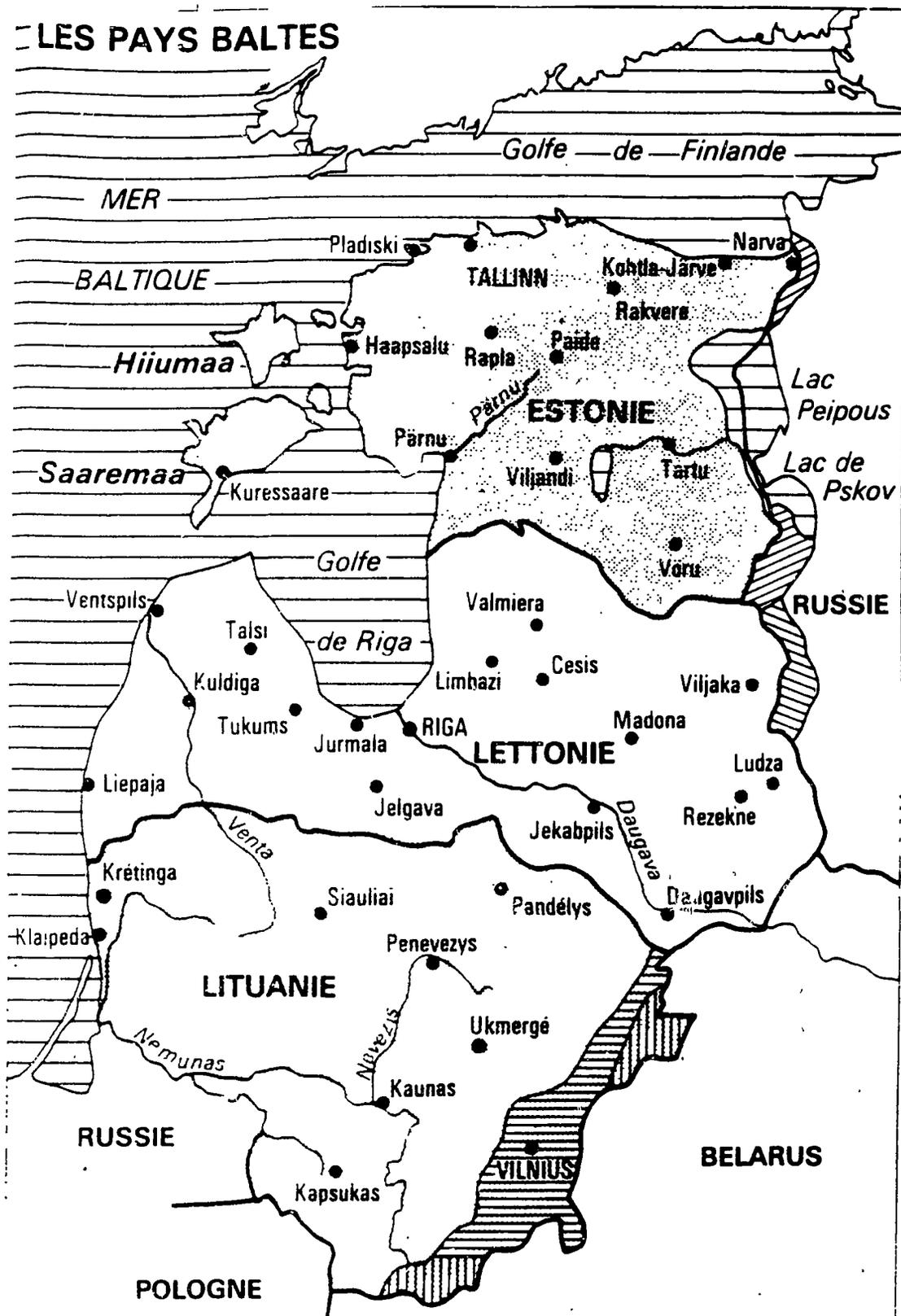
(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République d'Estonie, signé à Paris le 26 janvier 1993, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 613 (1993-1994)

LES PAYS BALTES



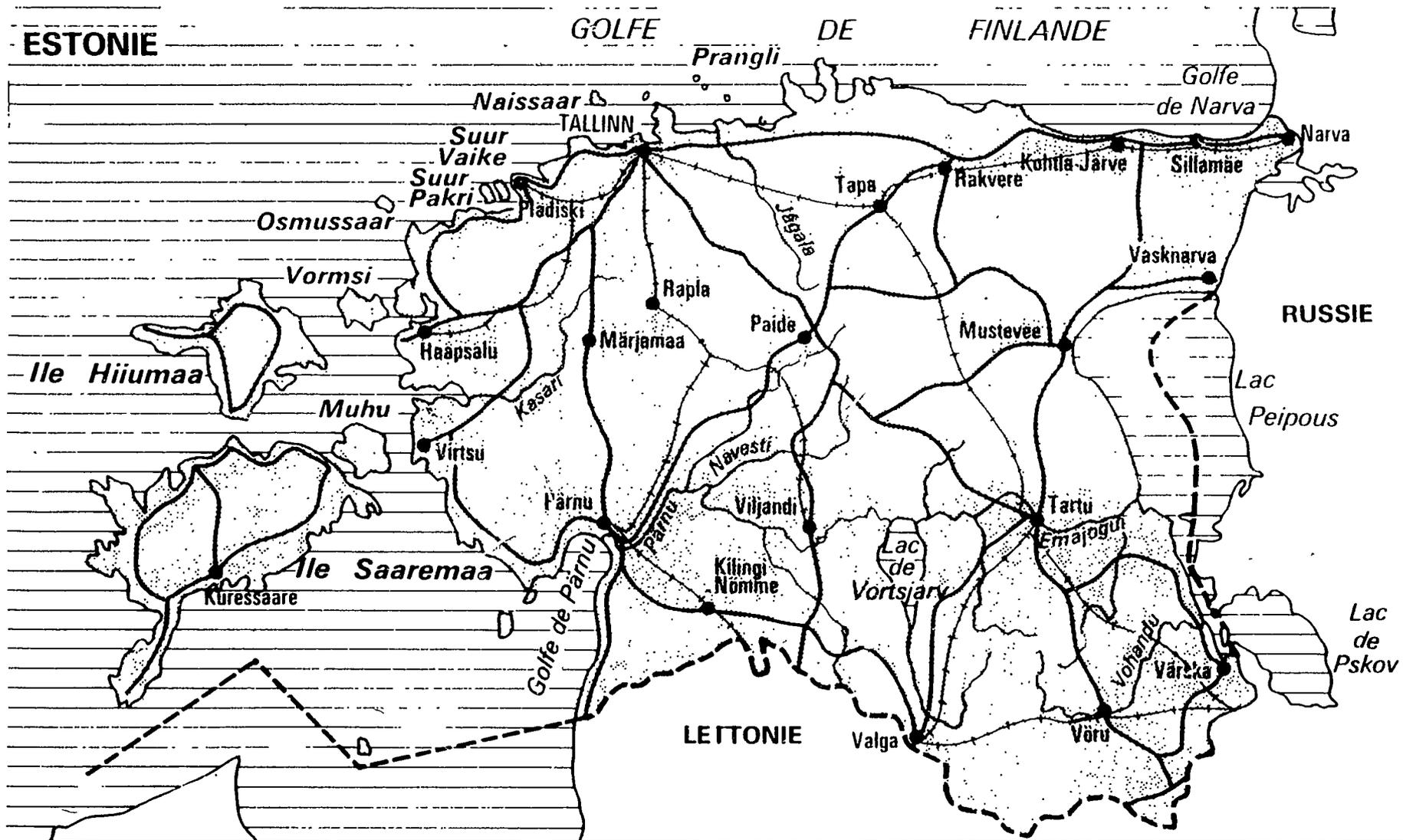
- Territoire cédé par l'Estonie à la Russie en 1945
- Territoire cédé par la Lettonie à la Russie en 1945
- Territoire acquis par la Lituanie de l'U.R.S.S. en 1939
- Territoire acquis par la Lituanie de la Biélorussie en 1945

ESTONIE

GOLFE

DE

FINLANDE



RUSSIE

LETONIE

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Libraires - Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît 75006 Paris