

La politique étrangère de la France envers la Lettonie dans les années vingt : d'une politique générale à une politique bilatérale

Sophie VILKS-BATTAÏA¹

Lorsque l'on s'intéresse à la politique étrangère de la France, il est habituel de s'occuper plus particulièrement des relations diplomatiques que celle-ci entretient avec les différentes grandes puissances plutôt qu'avec les petits États. Au contraire, nous nous occuperons ici des relations diplomatiques que Paris développe avec la toute nouvelle république lettone après la Première Guerre mondiale. Cette dernière a vu le jour suite à la révolution bolchevique d'octobre 1917 et à l'éclatement de l'empire tsariste², tout comme ses deux voisins baltes, la république de Lituanie et la république d'Estonie. La France va alors plus ou moins rapidement nouer des liens avec ce nouvel État.

Durant les premières années de l'après guerre, les relations avec la Lettonie sont ambiguës car elles dépendent de l'évolution du nouveau régime bolchevique. La France lie le sort de la Lettonie à celui de la Russie en pleine guerre civile. La situation en Russie préoccupe les Français qui craignent pour leur sécurité. Ce ne sera qu'à partir de 1921 qu'un changement dans l'attitude de la France va s'opérer avec l'arrivée d'Aristide Briand à la présidence du Conseil et au ministère des Affaires étrangères. Dans le cadre du cordon sanitaire le long de la frontière occidentale de la Russie soviétique, la France reconnaît enfin la Lettonie de jure et engage de véritables relations diplomatiques bilatérales avec elle. Ces relations, toujours cordiales, seront surtout marquées par la réforme agraire lettone et le problème de la faiblesse de l'indemnisation des quelques Français expropriés de leurs grands domaines.

¹ Docteur en histoire contemporaine, Université Paris III Sorbonne-Nouvelle, Faculté libre des Lettres de l'Institut catholique de Toulouse

² A la mi-novembre 1917, dans la ville lettone de Valka, une réunion clandestine des représentants de la plupart des mouvements politiques, économiques et culturels lettons se proclame Assemblée nationale et élit un Conseil national provisoire de Lettonie. Ce Conseil national proclame la Lettonie « État libre et indépendant » le 18 novembre 1918.

I. Les relations franco-lettones dans l'ombre de la situation russe

La France reconnaît le nouvel Etat letton de facto dès le 12 novembre 1918³ mais attend le 26 janvier 1921 pour une reconnaissance de jure.

Lorsque la France reconnaît de facto la Lettonie, la situation de ce pays est loin d'être claire et stable. En effet, au lendemain de l'armistice, le territoire letton⁴ est encore le théâtre d'affrontements entre les armées allemande, russe, bolchevique et lettone⁵, même si le traité de Brest-Litovsk signé le 3 mars 1918⁶ a scellé la paix entre la Russie et l'Allemagne et coupé en deux le territoire letton. La plus grande partie est revenue aux Allemands, le reste à la Russie bolchevique.⁷ En 1919, le pays se voit même administré simultanément par trois gouvernements.⁸ La Lettonie devra attendre 1920 pour voir son territoire libéré et recouvrer la paix.

Mais en réalité ce n'est pas tant la situation chaotique de la Lettonie qui conduit la France à attendre avant de prononcer la reconnaissance de jure que la recherche de sa propre sécurité.

II. De la peur de la propagation révolutionnaire à l'espoir d'un retour de l'empire russe

La guerre est terminée en novembre 1918, mais l'Europe se trouve encore dans une situation instable. Le contexte international ne présente pas toutes les garanties de paix et de sécurité, avec une révolution bolchevique qui ne cherche qu'à s'étendre et une Allemagne toujours potentiellement

³ Londres est la première capitale à reconnaître l'indépendance de la Lettonie comme de la Lituanie et de l'Estonie le 11 novembre 1918. La Grande-Bretagne est alors communément appelée « la marraine des Etats baltes ».

⁴ La Lettonie est composée de quatre provinces : La Kurzeme, la Vidzeme, la Zemgale et la Latgale.

⁵ Pour lutter contre l'Allemagne, les autorités russes permettent la création, le 1^{er} août 1915, de bataillons de tirailleurs lettons volontaires sous commandement letton, avec autorisation d'utiliser la langue lettone pour les commandements et les inscriptions de drapeaux. Neuf régiments sont alors constitués représentant 30 000 hommes.

⁶ Le traité de paix de Brest-Litovsk signé entre l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, l'Empire ottoman, la Russie soviétique et l'Allemagne accorde à cette dernière de nombreux territoires : la Pologne, l'Ukraine, la Russie blanche, les Pays baltes, la Finlande, la Géorgie et l'Arménie.

⁷ Le traité accorde à l'Allemagne la Kurzeme transformée en duché devant entrer en union personnelle avec le royaume de Prusse, la ville de Riga avec son district formant une unité politique, les trois districts de la Livonie érigés en Etat indépendant sous protectorat allemand, tandis qu'il laisse à la Russie bolchevique la Latgale.

⁸ Durant quelques semaines, on dénombre trois gouvernements en Lettonie : le gouvernement letton de Karlis Ulmanis, le gouvernement bolchevique de Stucka (chassé par les troupes lettones du colonel Balodis le 23 mai 1919) et le gouvernement balte allemand du pasteur Niedra (chassé par les Alliés le 27 juin 1919).

menaçante. La France a donc deux préoccupations majeures : assurer sa frontière Est par la création d'un Etat tampon sur la rive droite du Rhin et contenir la révolution bolchevique.⁹ La reconnaissance des nouveaux Etats issus de l'ancien Empire russe ne fait pas partie de ses priorités. Une simple reconnaissance de facto suffit pour le moment. La petite Lettonie doit donc patienter et attendre la stabilisation politique de la Russie.

La crainte de la propagation de la révolution russe pousse la France à décliner sa politique étrangère en Europe de l'Est selon deux axes complémentaires. Le premier consiste à ériger un rempart contre la possible expansion du bolchevisme grâce aux armées allemandes déployées depuis le golfe de Finlande jusqu'à la mer Noire, le deuxième consiste à donner des points d'appui à une contre révolution en soutenant les nationalités de l'ancien empire russe et les factions antibolcheviques pour un retour de l'empire.

Ce souci de sécurité qui commande l'attitude française transparait au moment de la conférence de Paris¹⁰ et de l'élaboration du traité de Versailles. D'un côté, les Alliés vont se servir des troupes allemandes stationnées dans les Pays baltes pour tenter de contenir la poussée bolchevique. En même temps, ils vont chercher à empêcher l'Allemagne de retrouver une certaine puissance à l'Est avec la constitution d'un Baltikum¹¹. Le traité de Versailles indique clairement que les provinces baltiques ne font pas partie d'une quelconque entité germanique contrairement à ce que pensent les Allemands. Le texte annule simplement le traité de Brest-Litovsk et demande à l'Allemagne de « reconnaî(tre) et (de) s'engag(er) à respecter comme permanente et inaliénable l'indépendance de tous les territoires qui faisaient partie de l'ancien empire de Russie au 1^{er} août 1914 ». Enfin il ordonne à l'Allemagne l'évacuation de ses troupes (la huitième armée, composée environ de 150 000 hommes) des territoires baltes « (...) aussitôt que les gouvernements des Puissances alliées et associées jugeraient le moment propice eu égard à la situation de ces territoires. »¹²

Cette déclaration des Alliés rassure les jeunes autorités lettones vis-à-vis de l'indépendance de leur pays mais elles s'impatientent de voir leur territoire toujours occupé¹³ et leur reconnaissance de jure remise sine die. Les relations diplomatiques franco-lettones restent donc informelles.

⁹ La sécurité est la priorité de dirigeants français préoccupés par la faiblesse de la France, contrairement à l'image de confiance que le pays donne de l'extérieur.

¹⁰ La conférence de Paris se tient du 12 janvier au 28 juin 1919. Lorsque certaines discussions portent sur la Lettonie, aucun représentant letton n'est admis à la conférence.

¹¹ Baltikum : projet allemand de zone d'influence réunissant la Courlande, la Livonie et l'Estonie.

¹² Berzins-Valdés (R.) et Vidbergs (S.), (sous la direction de), *Lettonie 20 années d'indépendance*, avec la collaboration de H. Vitols et G. Beaulieux, Riga, Pagalm, 1938, p. 32.

¹³ Il faut attendre le 27 juin 1919 pour que les Alliés imposent une trêve aux troupes allemandes à Strazdmuiza (près de Riga) et qu'elles s'engagent à évacuer la Lettonie.

Le traité de Versailles n'apporte donc aucune solution aux problèmes baltiques : il ne décide d'aucun statut définitif, en raison de l'incertitude où se trouvent les Alliés sur l'avenir de la Russie.

Les Alliés vont cependant faire deux gestes en direction de la Lettonie. Le 14 mai 1919, une commission baltique¹⁴ est créée où sont représentés, outre la France, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Italie et le Japon. Cette commission a pour tâche de régler le problème des nouveaux Etats baltes. Elle est alors chargée de réaliser une étude, suivie de propositions pratiques concernant l'ensemble des problèmes politiques des différents pays baltiques. Elle envoie également des missions interalliées¹⁵ en territoires baltes pour se rendre compte de la situation. Suite aux exactions des corps francs allemands (pillages, actes de violence...), le conseil Suprême décide également le 10 octobre 1919 de créer une commission interalliée pour cette fois exiger et surveiller l'évacuation des troupes allemandes des territoires baltes.¹⁶

Ayant toujours pour principal objectif sa sécurité, la France va apporter son soutien en priorité aux Russes blancs pour tenter de restaurer la grande Russie, son alliée depuis 1892¹⁷. On ne renonce pas encore en France au dogme de l'indivisibilité de la Russie pour assurer un contrepoids à l'Allemagne

¹⁴ La commission est composée d'un Français le général Niessel, d'un Britannique le brigadier-général Turner, d'un Américain le brigadier-général Cheney, d'un Italien le général de brigade Marietti et d'un Japonais le commandant breveté Takeda. Documents on British Foreign Policy (DBFP), First Series, vol. III, pp. III – IV et SHAT, 7 N 2774 et 7 N 2779.

¹⁵ Nous pouvons citer les missions du colonel français du Parquet (de 1919 à 1920) et du général Niessel dont les rapports réguliers au ministère des Armées (Service historique de l'Armée de Terre (SHAT) n° 7 N 2770 ; 7 N 2774 ; 7 N 2779) éclaireront la Commission baltique comme le gouvernement français sur la situation politique et militaire réelle de la Lettonie ainsi que sur les forces en présence (lettonne, allemande, russe blanche et bolchevique). Ces deux hommes ont témoigné de leur expérience en Baltique à travers *L'aventure allemande en Lettonie (Der Drang Nach Osten)*, Paris, Charles-Lavauzelle, 1926 du colonel du Parquet et *L'évacuation des Pays baltiques par les Allemands*, Paris, Limoges, Nancy, Charles-Lavauzelle, 1935 du général Niessel.

¹⁶ Dès l'été 1919, les Alliés exigent de l'Allemagne la réduction puis l'évacuation de ses troupes stationnées dans les Pays baltes mais ils doivent cependant intervenir en novembre 1919 avec le général Niessel. Dans son ouvrage *L'évacuation des Pays baltiques par les Allemands*, Niessel relate avec précision les opérations militaires qu'il a menées pour l'évacuation des territoires baltes par les Allemands.

¹⁷ Le 17 août 1892, la France et l'Empire russe signent une convention militaire. Par cette convention les deux Etats s'accordent une aide militaire mutuelle. En effet, la Russie viendrait en aide à la France si cette dernière était attaquée par l'Allemagne ou par l'Italie soutenue par l'Allemagne et la France ferait de même envers la Russie si elle était attaquée par l'Allemagne ou par l'Autriche-Hongrie soutenue par l'Allemagne. En 1894, cette convention se transforme en alliance franco-russe après la ratification du texte par les deux chefs d'Etat français et russe.

et pour sauvegarder les intérêts économiques et financiers engagés en Russie.¹⁸ L'alliance conclue entre la France et la Russie en 1892, contre le dangereux voisin allemand, a en effet encouragé les capitalistes français à placer leur argent dans les emprunts russes¹⁹. Or les bolcheviks au pouvoir refusent de rembourser ces emprunts. C'est donc avec un double intérêt que la France s'engage aux côtés des Anglais, des Japonais et des Russes blancs dans une guerre d'intervention en décembre 1918²⁰ : retrouver son alliée d'antan et récupérer ses placements.

La peur du bolchevisme et le discours anti-bolchevique sont deux autres éléments de cette politique française. Pour les comprendre, il faut se pencher un instant sur la politique intérieure française. La hantise d'une révolution mondiale est en effet entretenue par un climat social qui ne cesse de se détériorer du fait de difficultés économiques persistantes. La condition ouvrière s'est aggravée avec la guerre et l'application du taylorisme. Ce malaise social se traduit par des grèves dans les transports publics et les chemins de fer en janvier 1919, ou encore chez les ouvriers imprimeurs en novembre 1919²¹. Ces grèves parfois violentes (un mort et des dizaines de blessés le 1^{er} mai 1919) restent en France sur le plan économique et ne conduisent pas à la lutte révolutionnaire. Mais cette tension sociale fait brusquement monter les effectifs de la CGT de 700 000 membres en 1914 à 1.600 000 membres en septembre 1919. C'est également à cette époque que parvient l'écho de la révolution bolchevique et les troubles révolutionnaires d'Allemagne et d'Italie.

De plus, au moment des élections législatives en novembre 1919 (les premières depuis 1914), la droite donne une tonalité nettement anti-communiste à sa campagne électorale, qu'elle axe sur la nécessité de contrecarrer le péril bolcheviste. On voit alors apparaître la célèbre affiche du Moujik au couteau entre les dents. L'après guerre est également marquée par l'augmentation des effectifs du parti socialiste (ils passent de 14 000 adhérents en 1918 à 178 000 en 1920) et par la naissance du parti communiste français le

¹⁸ On notera également un désir de conserver le marché russe, voire de se le partager en zones d'influences : les Français en Ukraine, les Anglais dans le Caucase et en mer Baltique et les Japonais en Sibérie.

¹⁹ La France a investi en Russie 12,36 milliards de Francs. Cf. le livre de René Girault, *Emprunts russes et investissements français en Russie 1887-1914*, Etudes générales, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 1999.

²⁰ La France commence par engager sa flotte en mer Noire aux côtés de celle des Anglais, puis en 1919 elle engage également son armée d'Orient en Russie du Sud. Mais de nombreuses révoltes, des mutineries et le refus de combattre contre les bolcheviks font que Clemenceau retire progressivement l'armée française.

²¹ Ambrosi (Charles), Ambrosi (Arlette), Galloux (Bernadette), *La France de 1870 à nos jours*, Armand Colin, 7^{ème} édition mise à jour, Paris, p. 179 et p. 201.

30 décembre 1920 lors du congrès de Tours.²² Le ministère Millerand formé le 18 janvier 1920 est également confronté à l'extérieur à la menace de la contagion révolutionnaire favorisée par le succès des armées rouges sur les armées blanches.

Il faut attendre août 1920 pour que le spectre de la révolution mondiale s'éloigne quelque peu avec la défaite de l'armée rouge en Pologne. Mais l'attitude française ne va véritablement changer envers la Lettonie qu'à partir de 1921.

IV. Les changements dans l'attitude française à partir de 1921

La France, qui a reconnu le gouvernement du général Wrangel²³ en août 1920, hésite encore alors à reconnaître la Lettonie de jure. La rencontre entre Z. A. Meierovics, ministre des Affaires étrangères letton et le président de la République française Alexandre Millerand, le 27 décembre 1920, montre que la France cherche à gagner du temps. Millerand assure que « la Lettonie peut toujours compter sur l'appui et la sympathie de la France ». Il ajoute qu'il est disposé à prêter son concours en vue d'un règlement définitif du sort des Etats baltiques²⁴. Un premier changement intervient en novembre 1920, avec la défaite de l'armée de Wrangel face à l'armée rouge.²⁵ Désormais la France comme les autres pays de l'Entente ne retient plus l'idée de l'indivision de la Russie. Elle considère que la survie du régime soviétique est assurée et qu'un retour en arrière n'est plus possible²⁶.

Un deuxième changement apparaît au début 1921 avec l'arrivée à la tête du gouvernement français (comme du gouvernement britannique)²⁷ d'hommes favorables au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les Alliés vont également mettre en place, dans un souci de sécurité, un « cordon sanitaire »²⁸ destiné à séparer la Russie soviétique de l'Allemagne. La reconnaissance de jure

²² Ibid, pp. 196 – 200.

²³ Wrangel (Petr Nikolaïevitch baron) (1878 – 1928), balte d'origine suédoise, monarchiste, il fait partie des généraux blancs avec l'amiral Koltchak. Officier de la Garde impériale en 1904, il rejoint Dénikine en février 1917 et devient commandant en chef de l'armée blanche et chef suprême civil et militaire du dernier gouvernement révolutionnaire qui subsiste d'avril à octobre 1920.

²⁴ Latvijas Valsts Vestures Arhivs (LVVA) Archives historiques de Lettonie, Agence « radio » télégraphique en date du 27 décembre 1920, 2574f., apr. 4, 117L, p. 100.

²⁵ Cette armée compte entre 100 000 et 270 000 combattants presque exclusivement des officiers. Wrangel ne renoncera à la lutte qu'en 1925.

²⁶ La Lettonie signe un traité de paix avec l'Allemagne le 15 juillet 1920 et avec la Russie soviétique le 11 août 1920. Par ces signatures, elle est considérée comme un Etat indépendant.

²⁷ Aristide Briand arrive à la présidence du Conseil et aux Affaires étrangères et Lloyd George est premier ministre de Grande-Bretagne.

²⁸ Dans la région baltique, le cordon sanitaire est composé de la Finlande, des Etats baltes et surtout de la Pologne.

de la Lettonie est alors possible. Celle-ci est proposée le 24 janvier 1921 par le délégué letton O. Grosvalds au cinq membres du conseil Suprême (France, Grande-Bretagne, Italie, Belgique et Japon). Grâce à l'impulsion d'Aristide Briand, du comte Sforza²⁹ et de Lloyd George, le conseil Suprême décide le 26 janvier 1921 de la reconnaissance inconditionnelle de la Lettonie. Cette dernière sera également admise à la Société des Nations le 22 septembre 1921.

A partir de cette reconnaissance de jure, la Lettonie change de statut au sein de la politique étrangère française, passant de celui de non-officiel à celui d'officiel. Les relations diplomatiques entre les deux Etats vont se développer mais resteront déséquilibrées. Les attentes lettones sont importantes - notamment sur la garantie de sécurité - alors que les Français privilégient dans leur politique étrangère les relations avec des Etat européens plus proches ou plus puissants. Les industriels, qui songent à reprendre pied sur le marché russe, poussent même les politiques à travailler à un rapprochement avec la nouvelle Russie plutôt qu'à développer des relations avec le nouvel Etat letton.

Cependant, les relations franco-lettones vont aussi être confrontées dans les années vingt à un problème bien singulier.

V. Les relations diplomatiques franco-lettones confrontées à la réforme agraire et au problème de l'indemnisation des propriétaires fonciers français

Au cours des années vingt, les relations diplomatiques franco-lettones sont aussi marquées par la mise en place de la réforme agraire³⁰ en Lettonie.

La Lettonie, comme un certain nombre de pays européens³¹ entament une réforme agraire à la fin de la Grande Guerre, dans un but à la fois social et économique. Une plus juste répartition des terres entre tous les citoyens lettons et une spécialisation de l'agriculture³² s'imposent afin d'amorcer un redémarrage économique. A l'étranger, cette réforme agraire retient alors l'attention des diplomates et ministres de plusieurs pays européens ainsi que celle de la Société des Nations. Comme nous allons le voir ci-dessous, elle devient un sujet majeur de discussion entre 1920 et 1927 dans les relations bilatérales de la France avec la Lettonie. Trois ressortissants français

²⁹ Sforza (Comte Carlo) (1873 – 1952) homme politique italien, ministre des Affaires étrangères en 1920.

³⁰ La réforme agraire est proclamée le 27 février 1919 sous le titre de « règlements concernant la distribution de la terre aux sans-terres ». La première loi date du 16 septembre 1920.

³¹ On dénombre une douzaine de pays, dont la Lituanie, l'Estonie, la Pologne, la Hongrie ou encore l'Italie.

³² Les siècles de domination allemande et russe ont instauré une inégale répartition des terres et un système de culture extensive inadapté. Les grands domaines représentent 48,12% de la superficie totale des terres et sont concentrés dans les mains de 3,5% de la population.

expropriés³³ contestent la réforme agraire, critiquant surtout la faiblesse de l'indemnisation allouée. Ils obtiennent l'appui constant du ministère des Affaires étrangères français. Ce règlement met donc en présence l'Etat français, puissance alliée, auréolée de sa victoire lors de la guerre et de son aide apportée dans la libéralisation du territoire letton et le nouvel Etat letton encore novice dans les négociations bilatérales.

VI. De multiples démarches sans résultats

Face à la réforme agraire, la France soutient activement les trois ressortissants français dans leurs revendications auprès des autorités lettones, que ce soit par des démarches individuelles ou par des démarches communes réalisées avec la Pologne et l'Italie. Elle tente de faire pression sur les autorités lettones pour obtenir un règlement rapide et des indemnités satisfaisantes pour ses ressortissants. Comme nous l'indiquent les archives du Quai d'Orsay précédemment citées, les premières protestations datent de décembre 1920. D'autres s'ensuivent jusqu'au règlement complet du problème en 1927.

Au départ, la diplomatie française privilégie les protestations collectives (regroupant la France, la Pologne et l'Italie), mais les résultats se font attendre. En effet, une lettre remise au gouvernement letton le 14 décembre 1920, dans laquelle il est demandé « une juste et préalable indemnité » n'obtient de réponse que le 10 octobre 1921. Les nombreux échanges de courrier entre les deux parties sont ponctués par des entretiens courtois qui se veulent rassurant pour les Français, mais qui en réalité s'apparentent à de simples promesses sans suites³⁴. En tout état de cause, même si les diplomates français se montrent les ardents défenseurs des intérêts de leurs ressortissants, leurs actions ne donnent pas les résultats escomptés.

Après avoir constaté le manque d'emprise sur le gouvernement letton, une nouvelle tactique française est alors mise en place en 1926 : le Quai d'Orsay privilégie les démarches individuelles.

Les Français renforcent alors les relations bilatérales franco-lettones. Ils cherchent à se détacher quelque peu des Polonais, dont la trentaine de ressortissants expropriés pèsent plus lourd que les trois Français dans le même

³³ Les cartons d'archives du ministère des Affaires étrangères français (AMAEF), série Europe 1918-1940, Lettonie n°28 et n°29, nous ont permis de recenser avec plus ou moins de précisions le nombre d'expropriés par pays. Nous avons décompté quarante cinq Allemands, trente Polonais, trois Français, deux Italiens et une société hollandaise. Les archives lettones font aussi état d'un Estonien d'origine allemande. LVVA, 2475 f., 4 apr., 876 l., pp.173 – 188. On retiendra les noms des trois français : Ernest de Rechenberg Linten, Marie Caroline Renée Depret et la baronne de Bistram.

³⁴ Il est fait mention de ces entretiens à maintes reprises dans les courriers des différents représentants français en poste en Lettonie dans les archives du MAEF, série Europe 1918 – 1940, Lettonie n° 28 et n° 29.

cas, et dont l'indemnisation pose un problème aux finances lettones. Le ministre français estime donc qu'il devient désavantageux de poursuivre des démarches de concert avec la Pologne³⁵. On souhaite toutefois conserver des contacts réguliers. L'application de la nouvelle tactique commence en mars 1926. M. Chartier, alors chargé d'Affaires en Lettonie, envoie à Aristide Briand un compte-rendu dans lequel il expose son récent entretien avec M. Albats, ministre letton ad interim des Affaires étrangères (depuis le décès accidentel de Z. Meierovics) et les promesses qui lui ont été faites. Ce dernier lui assure que le gouvernement letton est décidé à donner satisfaction au gouvernement français en prélevant sur ses fonds spéciaux la somme suffisante pour indemniser les Français.³⁶ La volonté de régler l'indemnisation des étrangers séparément, c'est-à-dire Français et Italiens d'abord et ensuite Polonais, est confirmée par deux lettres du ministre français en Lettonie à Briand.³⁷ Malgré cette nouvelle tactique les négociations n'avancent pas, et l'indemnisation est sans cesse retardée. Nous pouvons évoquer ici plusieurs raisons à ces retards.

VII. Des contraintes intérieures et extérieures qui rejaillissent sur l'attitude lettone envers la France

Le gouvernement letton cherche tout d'abord à gagner du temps parce qu'il privilégie d'autres dossiers de politique étrangère (règlement du contentieux avec l'Allemagne), et qu'il n'y a pas d'unanimité sur les modalités d'un règlement au sein de la classe politique lettone.

Les différents partis politiques lettons sont en désaccord au sujet des indemnisations³⁸, et de multiples changements de majorité empêchent toutes résolutions rapides de ce problème. En effet, les élections de l'automne 1922 interrompent momentanément les négociations et les socialistes, qui sont

³⁵ Alliée de la Pologne depuis 1921, pour avoir aidée l'armée de Pilsudski à combattre l'armée rouge et à étendre le territoire polonais de 150 kilomètres à l'Est de la ligne Curzon, la France utilise jusqu'en 1926 cette relation privilégiée pour tenter d'obtenir rapidement une indemnité correcte pour ses ressortissants expropriés.

³⁶ Commentaire de Chartier : « D'après ce que je crois savoir, cette distinction n'a pas pour but d'éviter certaines de nos réclamations. Elle vise seulement à écarter du règlement de compte qui nous est proposé les citoyens polonais. Ceux-ci présentent malheureusement des demandes d'indemnités beaucoup trop importantes pour qu'elles puissent être satisfaisantes par des combinaisons extra-parlementaires. Par contre, le gouvernement letton serait désireux de donner sans délai satisfaction aux réclamations soutenues par les gouvernements français et italien. ». AMAEF, série Europe 1918 - 1929, Lettonie n° 29, lettre de Chartier, chargé d'Affaires français en Lettonie, à Briand du 13 mars 1926, pp. 105 - 106.

³⁷ Voir note 36 et AMAEF, série Europe 1918-1940, Lettonie n° 29, lettre de Castillion Saint Victor à Briand du 30 avril 1927, pp. 212 - 213.

³⁸ Les socialistes sont contre l'indemnisation (ils souhaitent seulement le remboursement des hypothèques), la minorité allemande veut une indemnité correspondant au prix moyen pratiqué entre 1905 et 1914 avec paiement en or et l'Union paysanne propose une base d'indemnisation sur les prix effectifs moyens entre octobre 1918 et 1920, sans application de pourcentage.

devenus majoritaires, font échouer le projet de loi élaboré en septembre 1922 par le précédent cabinet. Le projet accordait aux étrangers un régime spécial et paraissait relativement satisfaisant au vu des différentes notes rédigées au ministère à Paris³⁹. La lenteur du règlement est donc en partie dûe aux changements fréquents d'interlocuteurs : neuf gouvernements se succèdent entre 1920 et 1927, sans compter le décès accidentel en 1925 du ministre des Affaires étrangères, Z. Meierovics, qui semblait être l'homme qui concilierait les demandes de chacun.

L'autre raison pour laquelle l'indemnisation prend du temps est que la Lettonie concentre ses efforts sur les négociations pour un règlement général de la guerre avec l'Allemagne, règlement qui conditionnera ceux devant avoir lieu avec les autres Etats. Or la signature du traité entre l'Allemagne et la Lettonie n'a lieu que le 28 juillet 1926. On peut noter que le règlement de ce problème a été également ralenti lorsque deux députés lettons⁴⁰, issus à la minorité allemande, déposent le 6 avril 1925 à la Société des Nations, une pétition des propriétaires fonciers lettons appartenant aux minorités allemande, russe et polonaise.

Le gouvernement letton doit attendre une conjonction favorable avant de trouver véritablement une solution pour indemniser les étrangers et contenter en particulier les Français : le règlement définitif des dommages de guerre signé entre la Lettonie et l'Allemagne, la décision rendue par la Société des Nations de ne pas donner suite à la pétition de la minorité allemande de Lettonie et l'émergence d'une position commune au sein de la politique lettone permettent ce règlement.

VIII. Un certain pragmatisme reste de mise chez les Français

Tout au long des négociations, la diplomatie française hésite quant à l'attitude à adopter et mêle la conciliation à l'agacement. Des divergences d'opinion au sein du ministère des Affaires étrangères voient le jour au sujet de l'attitude à adopter face aux Lettons.

Le 8 janvier 1923, une note du Quai d'Orsay montre des signes d'agacement notoires de la part de la France. Il est reproché aux Lettons de faire traîner les négociations. Comme nous l'avons déjà évoqué, les changements de majorité à l'assemblée, donc de gouvernement et de programme en sont, pour une grande part, responsables. Ainsi les négociations sont à reprendre presque à zéro à chaque fois. C'est pourquoi le diplomate qui

³⁹ Voir en particulier les archives du MAEF, série Europe 1918 – 1940, Lettonie n° 28, pp. 113 – 114 et Lettonie n° 29, pp. 168 – 169.

⁴⁰ Il s'agit du baron Fircks et de Von Vegesack.

rédige cette note laisse éclater son mécontentement et suggère des actions répressives :

« Dans ces conditions la temporisation n'a plus de raison d'être et il y a lieu d'examiner dès maintenant l'attitude qu'il conviendra de prendre en vue de sauvegarder les intérêts en cause. »

Plus loin il ajoute :

« Si devant la demande collective le gouvernement letton tente encore une fois de se dérober, ou se réfugie derrière un vote négatif de la Diète peut-être pourrait-on envisager le recours à la Société des Nations, qui a récemment accueilli la Lettonie en son sein. C'est en effet la seule arme qui nous reste... »⁴¹

Certains diplomates se rendent compte qu'ils n'ont que peu de pouvoir de pression sur la Lettonie et regrettent qu'au moment de sa reconnaissance de jure, la France n'ait pas mis dans la balance le règlement des indemnités. C'est notamment l'opinion de de Martel:

« ... Ainsi que je l'ai naguère marqué dans ma correspondance antérieure, nous n'avons actuellement aucun moyen d'action efficace sur le gouvernement letton et il est regrettable que la "course" des puissances à la reconnaissance de jure de la Lettonie ait fait perdre de vue, à l'époque, les intérêts en cause en ne subordonnant pas cette consécration au règlement préalable des indemnités dues aux victimes de l'application de la loi agraire. »⁴²

En septembre 1924, Lescuyer, chargé d'Affaires à Riga, suggère alors « une nouvelle méthode » pour parvenir à une solution, estimant que les négociations ont assez duré. Il souhaite durcir le ton et soumettre le litige à la cour internationale de Justice de La Haye.

« ... Il semble que le mieux, écrit-il, serait de proposer au gouvernement letton de soumettre le litige à la Cour Internationale de Justice de La Haye. Il est, en effet, impossible, comme l'a fait remarquer Monsieur Blanchet⁴³ d'invoquer l'article 11 du pacte de la Société des Nations; les termes même de cet article paraissent beaucoup trop forts pour une question de cette nature, alors qu'au contraire, la Cour de La Haye paraît qualifiée pour en connaître. »⁴⁴

⁴¹ AMAEF, série Europe 1918 - 1940, Lettonie n° 28, note du 8 janvier 1923, pp.113 - 114.

⁴² AMAEF, série Europe 1918 - 1940, Lettonie n° 28, lettre de de Martel à Poincaré du 10 avril 1924, p.172, qui reprend l'idée exposée dans la note du MAEF du 8 janvier 1923, pp. 113 - 114.

⁴³ Blanchet, directeur de la section baltique au MAEF.

⁴⁴ AMAEF, série Europe 1918 - 1940, Lettonie n°28, lettre de Lescuyer, chargé d'Affaires en Lettonie à Herriot, du 24 septembre 1924, pp. 215 - 217.

Cependant, le ministre le désapprouve :

« ... L'importance des intérêts français en jeu ne me paraît pas telle que nous ayons à prendre une initiative en ce sens, d'autant plus que cette initiative pourrait constituer un précédent susceptible d'être invoqué à l'encontre du gouvernement roumain par le gouvernement hongrois dans ces réclamations pour l'indemnisation de ses ressortissants expropriés en Transylvanie. »

Mais l'agacement chez les Français se faisant toujours sentir, Blanchet rédige au mois de juillet 1925 une note, dans laquelle il préconise que la diplomatie française adopte auprès de Meierovics une attitude mêlant à nouveau conciliation et fermeté, reparlant d'un possible recours à l'arbitrage d'une institution internationale. Dans sa note, il propose de faire remarquer à Meierovics que si :

« ...Les propriétaires français ne se sont pas solidarisés avec les protestataires allemands, c'est uniquement parce qu'ils ont eu à la fois confiance dans l'esprit d'équité du gouvernement letton et foi dans les assurances de son ministre des Affaires étrangères.

Il pourrait être expédient d'ajouter que si les ressortissants français n'obtenaient pas satisfaction, au plus tard en octobre prochain, soit à la suite d'un vote du Parlement letton favorable au projet d'indemnisation dont ce cabinet l'a saisi, le gouvernement de la République n'hésiterait pas à porter à son tour la question devant la Société des Nations et à aller au besoin jusqu'à la Cour de Justice Internationale de La Haye. »⁴⁵

Ces menaces proférées dans les lettres et notes des diplomates ne sont pas mises à exécution. On constatera simplement une plus grande fermeté dans certains courriers, fermeté qui reste cependant mesurée. Quant aux entretiens, ils demeurent toujours courtois.

La France reste en fait très pragmatique, recherchant plutôt la conciliation à travers le dialogue : soutenir les revendications des trois ressortissants français expropriés n'est en fait pas prioritaire aux yeux du Quai d'Orsay, contrairement à la possibilité de remporter un contrat de matériel militaire. En effet, les archives militaires françaises confirment une importante commande de matériel naval, à savoir la construction de deux sous-marins par les chantiers navals de la Loire.⁴⁶ Cette éventualité conforte de Martel dans sa

⁴⁵ AMAEF, série Europe 1918 – 1940, Lettonie n°28, note de Blanchet du MAEF datée du 6 juillet 1925, pour le ministre français, préparée juste avant la visite à Paris du ministre letton Meierovics, pp. 258 – 259.

⁴⁶ SHAT n° 7 N 2779 et 7 N 2780, la construction des deux sous-marins « Ronis » et « Spidola » sera achevée en 1927. Ils prendront rang dans la marine nationale lettone le 17 mai 1927. Cette commande est accompagnée de cours spéciaux de navigation sous-marine pour les officiers lettons qui doivent embarquer dans les deux sous-marins en question.

volonté de faire à la Lettonie des remontrances mesurées : la perte d'un important contrat naval ne peut se justifier par le sauvetage des droits de trois Français expropriés⁴⁷. Les Français ne font donc pas spécialement pression sur la Lettonie qui doit également encore rembourser une dette envers la France⁴⁸.

La diplomatie française aboutit toutefois à un résultat honorable en 1927 pour les trois ressortissants français victimes de la réforme agraire⁴⁹, résultat identique obtenu pour les deux Italiens⁵⁰. Pour les Polonais, le règlement des indemnités n'interviendra que deux ans plus tard.

CONCLUSION

Ainsi, la politique étrangère de la France envers la Lettonie durant les années vingt peut être scindée en deux périodes distinctes. Au cours de la première période correspondant aux premières années d'après guerre, la France mène dans cette région de l'Europe une politique de concert avec les Alliés. Elle cherche à assurer sa sécurité face au danger bolchevique et à l'Allemagne en aidant au retour de l'Empire russe. Ce n'est qu'après les défaites des Armées blanches et la stabilisation politique de la Russie soviétique que la France reconnaît de jure l'indépendance de la Lettonie en 1921. Au cours des années 1920 – 1927, la France développe alors de véritables relations bilatérales avec le jeune Etat letton, dont les principaux sujets de discussion sont l'application de

⁴⁷ « Or nous n'avons point, comme le gouvernement de Varsovie, à exercer de pression sur le cabinet de Riga, dont, au contraire, nous n'avons tout avantage à nous ménager les bonnes dispositions au moment où vont être passées à l'étranger d'importantes commandes de matériel naval, pour lesquelles nos constructeurs ont fait des propositions. Dans ces conditions, je ne crois pas opportun, en ce qui nous concerne, de soulever de nouveau cette question ». AMAEF, série Europe 1918 – 1940, Lettonie n° 28, lettre de de Martel à Poincaré du 29 mars 1924, pp. 156 –157.

⁴⁸ Le Trésor français a effectué des dépenses pendant et après la guerre pour la formation et l'entretien des contingents lettons réunis en Sibérie, ainsi que pour des fournitures de matériel. Une partie de ces dépenses est déjà remboursée par la Lettonie.

⁴⁹ La Lettonie a cherché à satisfaire la France en retenant une indemnité de 30 lats (monnaie nationale lettone) par hectare. Les Lettons font ici une faveur aux Français, car la loi fixe l'indemnisation des terres à 10 lats par hectare, soit la valeur de la terre en 1920, année de la loi de la réforme agraire. Il faut ajouter aux 10 lats les intérêts, ce qui revient à 15 lats l'hectare. Ces chiffres s'appliquent aux Lettons expropriés. Au paiement officiel de 15 lats par hectare s'ajoutera celui officieux complémentaire pris dans la réserve du ministère permettant d'atteindre 30 lats l'hectare. Afin de ne pas créer de précédent vis-à-vis de la jurisprudence lettone mais surtout vis-à-vis des Polonais plus nombreux, Cielens, alors ministre des Affaires étrangères, demande que cet arrangement de 30 lats reste secret.

⁵⁰ L'indemnisation des Français (février et octobre 1927) et des Italiens (novembre 1926) intervient quelques mois après l'avis favorable rendu par la SDN et la signature du traité germano-letton qui a conditionné le niveau des indemnités pour tous les autres ressortissants.

la réforme agraire lettone pour les ressortissants français expropriés et les contrats navals avec la marine lettone.

Par la suite, au cours des années trente, les relations franco-lettones seront marquées par des préoccupations bien différentes. Les dirigeants lettons emploieront toute leur énergie au maintien de l'indépendance en recherchant en particulier le soutien de Paris, alors que la France se contentera plutôt de développer les relations culturelles avec la Lettonie. Cependant, en 1934, le projet de Pacte oriental du ministre français des Affaires étrangères, Louis Barthou (souhaitant élaborer une réelle politique de sécurité collective à l'Est), permettra à la Lettonie de retrouver un temps une relative importance dans la politique étrangère de la France.