

[DÉCRYPTAGE]

FINLANDE ET OTAN : LA FIN DU GLACIS POST-SOVIÉTIQUE



Par Paul Enam & Marina Thiévet

LES PUBLICATIONS



LES JEUNES
IHEDN

À PROPOS DE L'ARTICLE

« La Finlande est plus sûre et l'OTAN est plus forte avec la Finlande comme Allié. Vos forces sont conséquentes et très performantes, votre résilience est exceptionnelle, et depuis de nombreuses années des soldats finlandais et des soldats de pays de l'OTAN œuvrent côte à côte en tant que partenaires. À partir d'aujourd'hui, nous sommes solidaires en tant qu'Alliés » déclarait Jens Stoltenberg, secrétaire général de l'OTAN, le 4 avril 2023. En ce jour, la Finlande devenait officiellement le 31^e pays membre de l'organisation transatlantique. Cela marque la fin de la traditionnelle politique étrangère de neutralité du pays vis-à-vis de l'Alliance atlantique. Cet article se penchera sur le parcours des relations entre la Finlande et l'OTAN, menant finalement à l'adhésion de la Finlande à l'Organisation.

À PROPOS DES AUTEURS

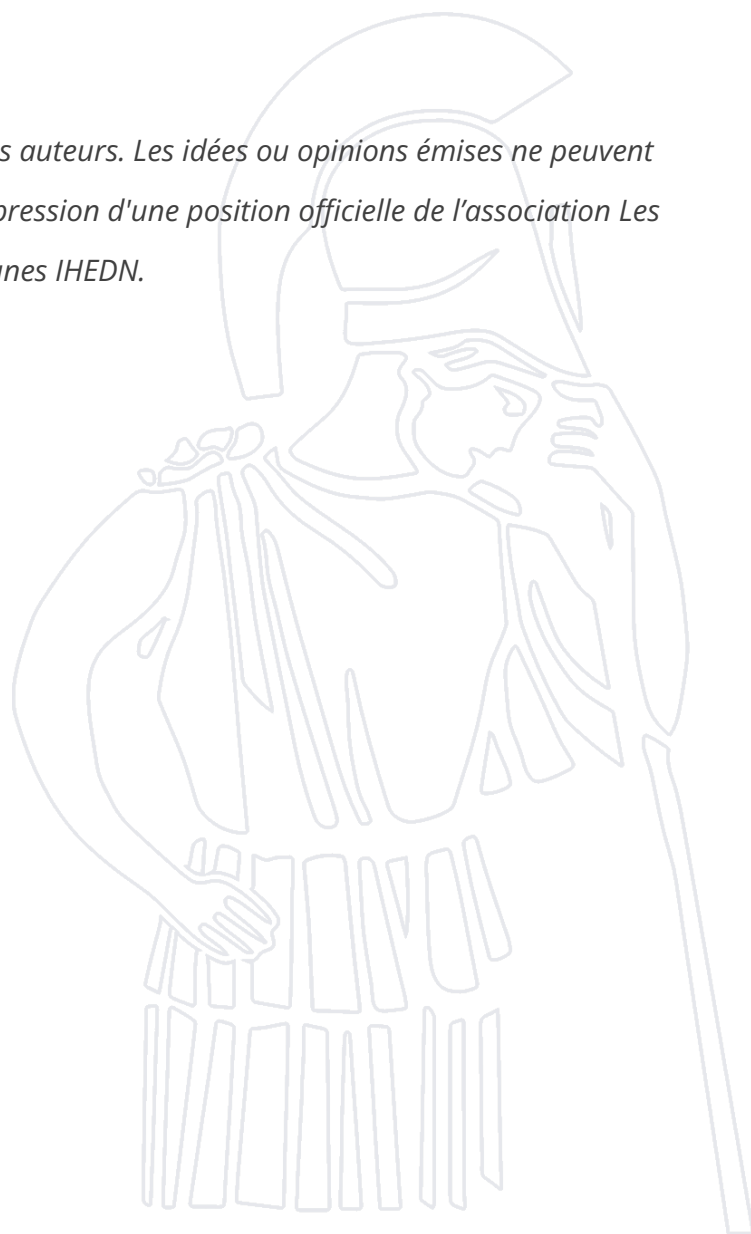


Paul Enam est étudiant en M2 Intelligence Stratégique et Analyse des Risques et Territoires à l'Université Gustave Eiffel à Serris. Passionné par les relations internationales et par les enjeux de sécurité-défense européens, il est membre du Comité Europe depuis octobre 2022.



Marina Thiévet est étudiante en 3^e année de licence de Science Politique à l'Institut Catholique de Vendée. Passionnée par la diplomatie, les enjeux de sécurité et de défense, ainsi que par le monde post-soviétique et l'Europe centrale, elle est membre du Comité Europe.

Ce texte n'engage que la responsabilité des auteurs. Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle de l'association Les Jeunes IHEDN.



Une nation neutre, mais « *Nato ready* » : 1945-2022

Du fait de sa position géographique, la politique de défense finlandaise est imprégnée par son histoire « complexe » avec la Russie. À la suite de la « Guerre d'Hiver » (1939-1940) le pays s'est vu amputé de 10 % de son territoire¹. Afin de récupérer ses territoires perdus, la Finlande s'est alliée à l'Allemagne nazie et a participé à l'opération Barbarossa en juin 1941, c'est la « Guerre de Continuation » (1941-1944). Ces événements ont laissé des traumatismes et des gènes profonds dans la conscience collective finlandaise.

Conscients de leur vulnérabilité et afin d'éviter la satellisation du pays, les dirigeants finlandais furent contraints de signer, en 1948, le « Traité YYA ». Ce traité d'amitié avec Moscou, engageait la Finlande à « *rester en dehors de tout conflit d'intérêts des grandes puissances* »². La paix au prix de la neutralité, d'où le terme péjoratif « finlandisation » dérivé de ce traité. Mais malgré cette « entente » et la neutralité affirmée de la Finlande, les relations entre les deux pays sont toujours marquées par une méfiance réciproque.

La diplomatie finlandaise adopte alors une doctrine d'équilibre entre les deux blocs, couramment appelée la « Ligne Paasikivi-Kekkonen »³. Ainsi, la Finlande refuse de participer au Plan Marshall et adopte une politique distante à l'égard des pays occidentaux. De plus, elle n'adhère ni à l'OTAN ni au Pacte de Varsovie, et cela, malgré les pressions soviétiques. Neutre vis-à-vis de la politique étrangère de Moscou, elle ne participe pas au Boycott des Jeux olympiques de Moscou de 1980.

À la suite de la dissolution de l'URSS, la Finlande, bien qu'étant neutre, a resserré ses liens avec les pays européens, en rejoignant l'Union européenne en 1995, en même temps que la Suède. Ce rapprochement s'explique principalement par le fait que l'effondrement de l'Union soviétique a mis fin à des programmes de coopération économique qui n'ont pas pu être remplacés par la jeune Fédération de Russie⁴. Dans ce contexte, la neutralité de

¹ Hivert, Anne-Françoise. « En Finlande, une longue histoire traumatique avec la Russie ». *Le Monde*, 24 juin 2022.

² *Ibid.*

³ Du nom des présidents finlandais de l'époque, Juho Kusti Paasikivi et de son successeur Urho Kekkonen.

⁴ Beausoleil, Antoine. « La Finlande, du neutralisme au multilatéralisme ». *Le Grand Continent*, 4 décembre 2018.

la Finlande a été redéfinie avec la Russie comme une « non-alliance militaire » en cas de conflit, mettant l'accent sur sa défense indépendante. Cette position est largement soutenue par la population finlandaise⁵.

Marquée par les souvenirs de la Guerre d'Hiver même après l'effondrement du bloc soviétique, la Finlande continue de voir la Russie comme la principale source de menace à sa sécurité régionale et nationale. Cependant, les dirigeants finlandais cherchent à éviter les tensions avec la Russie, dont la principale préoccupation est de contenir toute expansion de l'OTAN vers l'Est. Par conséquent, la Finlande choisit de ne pas adhérer immédiatement à l'Alliance atlantique pour minimiser le mécontentement russe et éviter d'éventuelles représailles, notamment en raison de sa dépendance aux hydrocarbures russes. Néanmoins, le Parlement finlandais vote une « option OTAN » à la fin des années 1990 qui indique que si sa sécurité nationale venait à être menacée, la Finlande se réservait le droit d'adhérer à l'OTAN⁶.

Bien que la Finlande n'ait pas adhéré à l'organisation, elle va néanmoins renforcer sa coopération militaire avec l'Alliance. La coopération avec l'OTAN a débuté lorsque la Finlande a adhéré au programme du Partenariat pour la paix en 1994 et au Conseil de partenariat euro-atlantique en 1997, un forum de dialogue multilatéral réunissant tous les pays de l'OTAN et les pays partenaires de la région euro-atlantique. La Finlande a par ailleurs participé à plusieurs missions de l'OTAN, dans les Balkans, en Irak et en Afghanistan. Elle a aussi pris part à de nombreux exercices annuels avec les États-Unis comme « *Saber Strike* » ou « *BALTOPS* »⁷. En 2014, la Finlande reçoit même le statut de partenaire « nouvelles opportunités » qui est octroyé aux partenaires ayant apporté d'importantes contributions aux opérations et missions dirigées par l'OTAN⁸.

Dans son livre blanc de la Défense de 1997, le gouvernement finlandais met en avant qu'une coopération avec l'Alliance doit passer par la recherche d'une plus grande

⁵ Clerc, Louis. « Un printemps agité : la Finlande, la Suède et l'OTAN ». *Nordiques*, 43-2022, 1 novembre 2022.

⁶ *Ibid.*

⁷ Marin, Anaïs. « La dissuasion par la coopération. La Finlande, modèle de résilience face aux défis du "sharp power" russe ». *Stratégique*, vol. 121-122, no. 1-2, 2019.

⁸ « Initiative pour l'interopérabilité avec les partenaires ». *NATO*, 25 avril 2023.

interopérabilité. Par exemple, l'armée de l'air finlandaise a adopté l'usage de l'anglais dans ses programmes d'entraînement au vol tactique et a converti certains aéronefs du système métrique au système de mesure anglo-saxonne en vue de les rendre compatibles avec les standards de l'OTAN⁹. La Finlande va également acquérir des équipements militaires occidentaux afin de répondre aux normes de l'OTAN, même avant toute éventuelle adhésion à l'organisation. Parmi ces acquisitions figurent des hélicoptères NH90, des MLRS M270, des chars *Leopard* 2A4 et 2A6, ainsi que des chasseurs F/A-18 *Hornet*.

D'autant plus que de l'autre côté, les autorités finlandaises observent avec préoccupation une montée en puissance militaire de la Russie et une détérioration continue du contexte stratégique régional. Cette détérioration se manifeste par une augmentation des incidents en mer Baltique, allant de la coupure des transpondeurs à la violation de l'espace aérien finlandais. Il est aussi constaté une augmentation de l'activité des services de renseignements russes dans la région, ainsi qu'un recours croissant à des tactiques de guerre hybride, notamment des cyberattaques¹⁰.

La guerre en Géorgie en 2008, suivie de l'annexion de la Crimée et de la Guerre du Donbass en 2014, ont suscité de grandes inquiétudes en Finlande. Ces événements ont renforcé la perception d'une Russie plus agressive et ont incité la Finlande à réévaluer sa posture en matière de sécurité. En réponse, le gouvernement finlandais a décidé d'augmenter le budget de la Défense afin de permettre aux forces armées finlandaises de continuer à assurer la défense du pays de manière autonome. Ces événements ont également déclenché de nombreux débats sur l'adhésion à l'OTAN, cristallisant les tensions entre les partisans de l'adhésion et ceux défendant la neutralité traditionnelle de la Finlande¹¹.

Bien que la Finlande n'ait pas opté pour une adhésion à l'OTAN, elle a signé un mémorandum avec l'organisation en 2014. Ce mémorandum prévoit la possibilité d'une

⁹ Laukkanen, Jyrki. *Suomen ilmavoimat 90 vuotta*. Tampere, avril 2008.

¹⁰ Beausoleil, Antoine. « La Finlande, du neutralisme au multilatéralisme ». *Le Grand Continent*, 4 décembre 2018.

¹¹ *Ibid.*

assistance militaire aux forces de l'OTAN entrant sur le territoire finlandais en cas de menace pour la sécurité nationale, d'exercice ou de catastrophe environnementale. L'accord permet aussi à l'OTAN et à la Finlande d'organiser des exercices conjoints sur le sol finlandais. À ce titre, la Finlande a également accueilli, avec la Suède, en 2015, l'exercice « *Arctic Challenge* » dirigé par l'OTAN¹². En juin 2016, le ministre des Affaires étrangères, Timo Soini, tout en rappelant que la Russie ne représentait pas une menace immédiate pour le pays, a également rappelé que la Finlande n'écartait pas l'option d'une adhésion si les circonstances l'exigeaient¹³.

En 2021, la Finlande a fait un pas supplémentaire vers l'OTAN en choisissant de remplacer ses F-18 par les F-35, au détriment du *Rafale*, *Gripen* et de l'*Eurofighter*. En choisissant le F-35, un avion américain, au détriment des avions européens, la Finlande témoigne de son engagement envers la protection que lui offre l'Alliance atlantique, mais surtout les États-Unis. Pour le gouvernement finlandais, l'alliance avec les États-Unis offre ainsi plus de garanties sécuritaires que les alliances avec ses homologues européens. De plus, le F-35 est destiné à être l'avion de combat principalement utilisé par ses voisins de l'OTAN durant les prochaines décennies, ce qui renforce l'importance de l'interopérabilité avec cet avion.

Sans être dans l'OTAN, la Finlande est « *NATO ready* », c'est-à-dire qu'en cas de menace russe, elle est quasiment totalement interopérable avec l'Alliance et compte sur une intervention de l'OTAN pour la soutenir, étant donné l'asymétrie du rapport de force, malgré sa doctrine de « défense totale ».

À l'aube de 2022, la Finlande se présente comme une nation attachée à sa politique de neutralité, mais dont la politique sécuritaire en matière de défense nationale la pousse inévitablement à se rapprocher de l'Ouest et à coopérer davantage avec l'OTAN. Jusqu'à présent, l'adhésion à l'Alliance atlantique était écartée en raison des craintes de représailles de la Russie et du relativisme des élites politiques et des populations, qui

¹² Pillot, Océane. « Entre OTAN et Russie : quelle position pour la Finlande ? ». *Regard Est*, 4 février 2019.

¹³ Beausoleil, Antoine. « La Finlande, du neutralisme au multilatéralisme ». *Le Grand Continent*, 4 décembre 2018.

considéraient, malgré tout, que la Russie ne représentait pas une menace immédiate pour la sécurité de la Finlande.

Processus d'adhésion et rôle de la Finlande au sein de l'OTAN

Toutefois, le déclenchement de la guerre en Ukraine, le 24 février 2022, a rebattu les cartes en Finlande. En 2017, seulement 19% de la population finlandaise était en faveur d'une adhésion à l'OTAN¹⁴. Néanmoins, en janvier 2022, quand les tensions ont commencé à escalader aux frontières ukrainiennes, les chiffres sont passés à 30%¹⁵ et ce n'est que le 28 février 2022, quatre jours après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, que les sondages ont passé la barre des 50% avec 53% des Finlandais favorables à une adhésion à l'OTAN¹⁶. Depuis ces chiffres ne cessent d'augmenter, culminant en 2023 à 81%¹⁷. Cette opinion publique favorable dénote particulièrement de la neutralité qui avait pu être observée depuis 1948 en Finlande, ainsi que de sa politique de non-alignement militaire en place depuis 1990, et marque un véritable tournant dans sa politique étrangère et dans sa relation avec la Russie.

Le 25 février 2022, soit un jour après l'entrée des troupes russes en Ukraine, la porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères, Maria Zakharova, menace les deux pays d'Europe du Nord : « *il est évident que l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, qui est avant tout une organisation militaire, aurait de graves conséquences militaires et politiques qui obligerait la Fédération de Russie à prendre des mesures de rétorsions* »¹⁸. Le vice-président du conseil de sécurité de Russie, Dmitri Medvedev, a également affirmé, en avril 2022, que la mer Baltique pourrait perdre son statut non-nucléaire si l'OTAN venait à s'étendre encore à l'Est ; ceci menaçant donc directement les États baltes ainsi que les pays nordiques. Toutefois, le 18 mai 2022, craignant pour leur sécurité, la Finlande et la Suède demandent officiellement à intégrer l'Alliance Atlantique. Néanmoins, la

¹⁴ Sondage Yle sur le soutien des Finlandais à une éventuelle demande d'adhésion à l'OTAN, 28 février 2022.

¹⁵ *Ibid.*

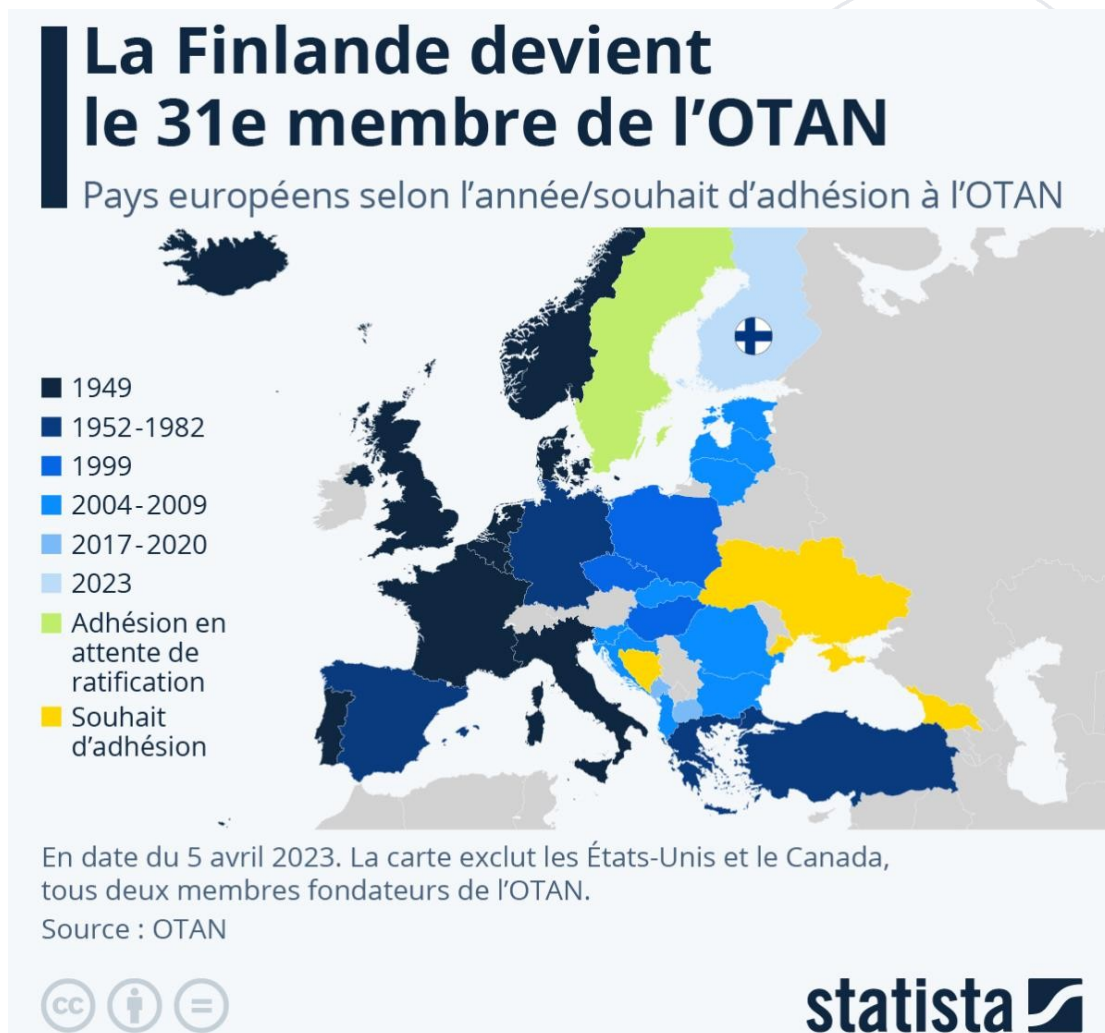
¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Sondage Taloustutkimus. « Top gear security: Finn's expectations for NATO membership ». *NATOpoll*, janvier 2023.

¹⁸ Zakharova, Maria. « Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman ». *Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie*, 25 février 2022.

Turquie bloque leurs demandes d'adhésion pendant un mois, accusant les deux pays de servir de refuges pour des groupes terroristes kurdes¹⁹, avant de revenir sur sa décision, à la suite de pourparlers avec les deux pays, lors du sommet de Madrid le 29 juin 2022 ; date officielle où les deux pays nordiques sont invités à devenir membres de l'OTAN. Le protocole d'accession est signé par les autorités des pays de l'OTAN le 5 juillet 2022.

Le 1^{er} mars 2023, le parlement finlandais prend les devants et vote en faveur – 184 contre 7 – de l'adhésion de la Finlande à l'OTAN. Il ne restait donc plus que la Hongrie et la Turquie qui n'avaient pas ratifié le processus d'adhésion de la Finlande à l'Alliance, les 28 autres pays l'ayant entrepris entre juillet et septembre 2022. Les 27 et 28 mars 2023, le



¹⁹ Jégo, Marie. « La Turquie monnaie son soutien à la Suède et à la Finlande, candidates pour entrer dans l'OTAN ». *Le Monde*, 18 mai 2022.

parlement hongrois et la présidente, Katalin Novák, ratifient le processus et la Turquie fait de même les 30 et 31 mars. Le dossier turc est déposé le 4 avril 2023 et marque l'entrée officielle de la Finlande comme 31^e pays membre de l'OTAN.

L'adhésion de la Finlande est bénéfique pour l'OTAN, tout d'abord par sa géographie mais également car celle-ci possède une grande force de mobilisation de son armée en cas de conflit. En effet, selon Minna Alander, chercheuse à l'Institut finlandais des affaires internationales, la Finlande a la « *capacité de mobiliser 280 000 militaires en temps de guerre et de compter sur une réserve totale de 870 000 soldats* »²⁰. La Finlande possède également une des plus grandes artilleries d'Europe²¹. De plus, celle-ci se place, en 2023, 51^e dans le classement des États du monde²² par puissance militaire et 19^e au classement des États d'Europe²³.

En 2019, le président de la République Emmanuel Macron dénonçait dans une interview « *la mort cérébrale* » d'une OTAN minée par les conflits internes et qui avait perdu sa raison d'être depuis la disparition de l'URSS²⁴. Or, avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les États européens ont vu, avec effroi, le retour de la guerre de haute intensité sur le continent et l'avènement d'un ordre mondial où la force redevient un moyen de régulation des conflits. Face à cette évolution du contexte sécuritaire en Europe, la Finlande et la Suède ont rompu avec leur neutralité traditionnelle et ont hâtivement rejoint l'Alliance atlantique. Pour l'OTAN, l'accession de plus en plus de pays d'Europe centrale et de l'Est à l'Alliance permet de montrer à la Russie que celle-ci ne cessera de s'étendre, peu importe les menaces proférées à son encontre. Le secrétaire général de l'OTAN déclarait en effet lors de la cérémonie d'accession de la Finlande à l'Alliance que « *le Président Poutine avait échoué fermer la porte à l'OTAN* ». Vladimir Poutine avait en effet déclaré en décembre 2021, soit deux mois avant l'entrée des troupes russes sur le territoire ukrainien, que « *tout mouvement de l'OTAN vers l'est était inacceptable* »²⁵.

²⁰ Missiaen, Isabelle. « 5 choses à savoir sur l'adhésion de la Finlande à l'Otan ». *Le Point*, 4 avril 2023.

²¹ *Ibid.*

²² Atlasocio. « Classement des États du monde par puissance militaire ». *Atlasocio*, 16 février 2023.

²³ *Ibid.*

²⁴ The Economist redaction. « Emmanuel Macron in his own words ». *The Economist*, 7 novembre 2019.

²⁵ Gaudiaut, Tristan. « Comment l'OTAN s'est élargie en Europe ». *Statista*, 6 avril 2023.



LES JEUNES
IHEDN

publication@jeunes-ihedn.org