

FINLANDE: GESTION DES CRISES ET DÉFENSE TERRITORIALE

La politique de sécurité et de défense finlandaise a fortement changé depuis la fin de la guerre froide. Son adhésion à l'UE et son rapprochement de l'OTAN ont complété l'engagement traditionnel de la Finlande au sein de l'ONU. Ils expriment une stratégie de coopération intensifiée qui se traduit aussi par la participation à la gestion internationale des crises. Mais l'expérience historique, le voisinage immédiat de la Russie et la situation géostratégique continuent de marquer la manière dont la Finlande conçoit sa sécurité.



REUTERS / Mario Laporta

Rencontre à Kaboul: la Finlande participe activement à la gestion internationale de la crise en Afghanistan.

La fin de la guerre froide et la dissolution de l'Union soviétique en 1991 ont constitué pour la Finlande une césure décisive. Durant le conflit Est-Ouest, la position de ce petit Etat nordique était caractérisée par la neutralité armée, le «Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle» avec l'Union soviétique (1948–1991) ainsi qu'une étroite marge de manœuvre sur le plan de la politique étrangère et de sécurité. Les révolutions géopolitiques d'il y a vingt ans ont attisé en Finlande une discussion sur l'orientation de la politique de sécurité et de la politique de neutralité. Helsinki a procédé à une réévaluation des menaces et des risques qui s'est traduite par des ajustements sur le plan institutionnel et de la politique de défense. En 1992, le principe de neutralité a été abandonné en faveur d'une non-participation à des alliances militaires et d'une stratégie de coopération. La Finlande est entrée dans l'Union européenne (UE) en 1995.

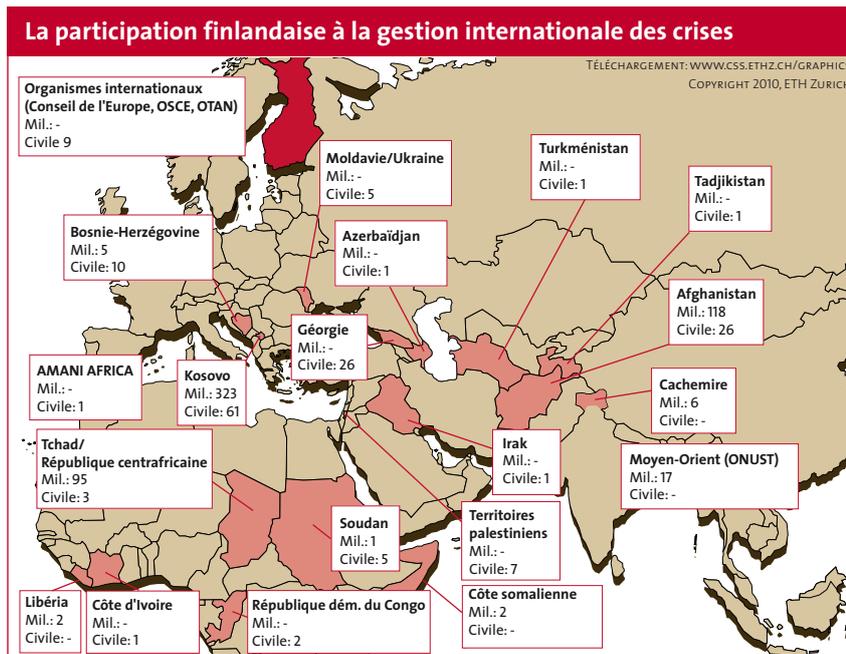
Depuis les années nonante, la Finlande s'engage de manière accrue dans la gestion internationale des crises. Il règne dans les cercles gouvernementaux la conviction que les crises et conflits multidimensionnels actuels exigent de la communauté internationale des réponses intégrales où sont coordonnées les activités civiles et militaires. C'est aussi ce qu'exprime le Livre blanc intitulé «Politique de sécurité et de défense finlandaise» de février 2009 qui repose sur une conception intégrale de la sécurité. Selon ce document de base, la manière la plus efficace de promouvoir les intérêts nationaux de la Finlande est une coopération multilatérale. La Finlande s'accroche simultanément à l'idée traditionnelle de défense territoriale et de service militaire obligatoire avec un grand pool de réservistes, idée qui a pris de l'ampleur depuis la Seconde Guerre mondiale. Le non-engagement militaire, la défense autonome, l'adhésion à l'UE et la participa-

tion à la gestion internationale des crises constituent donc les éléments centraux de la politique de sécurité finlandaise. Le tiraillement qui en résulte entre une approche de plus en plus multilatérale et une conception traditionnelle de la défense est atténué par une modernisation structurelle des forces armées prévoyant la centralisation du commandement et le redimensionnement de l'armée.

Une stratégie de coopération institutionnalisée

La stratégie de coopération finlandaise se traduit clairement par la participation à la gestion internationale des crises. La Finlande participe dans une mesure importante aux missions de crise de l'ONU, de l'UE, de l'OSCE ainsi que, de plus en plus, à celles de l'OTAN. Actuellement, environ 570 experts militaires finlandais sont en mission à l'étranger, dont 320 au Kosovo (KFOR) et 120 en Afghanistan (ISAF). Les contingents finlandais se composent principalement de réservistes et exclusivement de volontaires. 160 Finlandais et Finlandaises sont actuellement actifs dans des missions civiles internationales; ici aussi, une majorité se trouve en Afghanistan (EUPOL) et au Kosovo (EULEX). A cela viennent s'ajouter d'importantes missions au Tchad, en Géorgie et au Proche-Orient (cf. carte). Il est prévu d'augmenter la part de missions civiles à l'étranger à l'avenir.

Le gouvernement finlandais interprète non seulement la participation aux opérations de gestion internationale des crises comme une participation à la répartition



Source: ministère finlandais des Affaires étrangères (novembre 2009)

internationale du fardeau mais aussi – de manière purement intéressée – comme une contribution à la sécurité nationale. Il y voit un important instrument de transformation qui garantit l'interopérabilité, accroît la compétence et entraîne des effets positifs sur le plan des coûts, et augmente ainsi la capacité de défense nationale. La Finlande participe déjà aux opérations internationales de maintien de la paix depuis leur création pendant la guerre froide. Depuis la première mission de l'ONU en 1956, des contingents finlandais ont participé à presque toutes les missions de paix des Nations Unies. Au total, environ 40'000 Finlandais ont servi à l'étranger.

L'UE en tant qu'acteur principal de la sécurité

L'entrée de la Finlande dans l'UE en 1995 était motivée tant par des raisons économiques que des raisons de politique de sécurité. La Finlande a en effet vécu d'une part, après la suppression du marché soviétique, la plus grave récession depuis les années trente. Mais la perception de risques et menaces externes, le «facteur d'angoisse», a aussi, d'autre part, joué un rôle considérable. L'idée d'une politique de stabilité intégrale est venue s'ajouter aux effets immédiats de l'adhésion sur la sécurité. L'une des premières initiatives finlandaises dans le cadre de l'UE a donc été, par analogie à la coopération dans l'espace méditerranéen, la «Dimension nordique» (1998–2006) dont l'objectif était d'intensifier la coopération autour de la mer Baltique ainsi que de réorganiser les relations avec la Russie.

La Finlande a accordé très tôt une attention particulière à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Le fait que la mise sur pied de la Force européenne de réaction rapide ait été adoptée en 1999 à Helsinki est très symbolique: la Finlande s'est toujours intéressée au renforcement de la collaboration militaire dans l'Union en tant qu'acteur prépondérant de la sécurité, toutefois toujours sous la réserve explicite de non-participation aux alliances militaires. C'est ainsi que la Finlande participe aux groupes tactiques (*battlegroups*) de l'UE et a mis à disposition des contingents correspondants en 2007/08. Une nouvelle participation est prévue pour 2011. Cet engagement est justifié en se référant à l'amélioration des capacités de gestion des crises tant de l'UE que de la Finlande.

En raison de défis similaires et de l'importance stratégique croissante de l'Europe du Nord, la collaboration dans le cadre nordique s'est elle aussi intensifiée récemment, en particulier avec la Suède et la Norvège. La Coopération nordique de défense (NORDEF) s'efforce depuis décembre 2009 de coordonner l'acquisition de matériel, la formation, les manœuvres et la recherche. On travaille en outre sur une stratégie pour la région de la mer Baltique comprenant la Russie et les pays baltes.

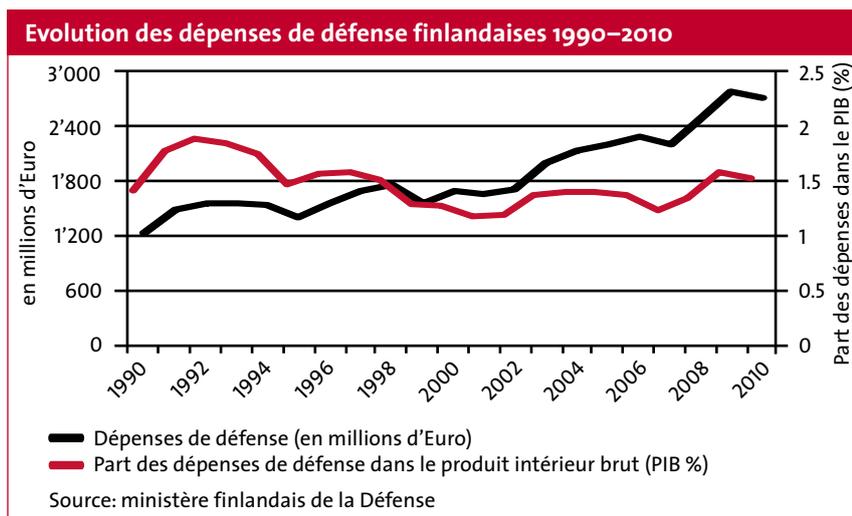
Coopération étroite avec l'OTAN

La Finlande s'est considérablement rapprochée de l'OTAN dans le cadre du «Partena-

riat pour la paix». Helsinki développe ses compétences militaires selon les normes de l'OTAN, participe activement, et quelquefois dans une fonction dirigeante, tant aux manœuvres de l'Alliance qu'à des missions dirigées par ses soins, et prend part depuis 2008 à la *NATO Response Force* par un soutien logistique. Les observateurs qualifient cette participation de confession politique d'une adhésion de facto au Traité de l'Atlantique Nord. Les milieux gouvernementaux envisagent en effet depuis quelque temps une adhésion à l'OTAN. Si l'on en croit les pronostics, l'option d'une adhésion au Traité pourrait devenir un thème central à l'occasion des élections parlementaires finlandaises du printemps 2011. Si les conservateurs (Kokoomus) entourant le ministre des Affaires étrangères, M. Stubb, et le ministre de la Défense, M. Häkämies, restent au gouvernement après 2011, et si le centre (Keskusta) ou les sociaux-démocrates (SDP) suivent le mouvement, il est très possible que la Finlande dépose une demande d'adhésion dans quelques années à peine. Les partisans d'une adhésion invoquent souvent des raisons d'économies, voire de coûts. Outre les synergies attendues et l'acquisition commune de matériel, ils soulignent l'échange d'informations entre services secrets ainsi que la garantie de sécurité prévue par l'article 5 du traité de l'OTAN.

Mais de larges pans de la population se montrent sceptiques vis-à-vis d'une adhésion à l'OTAN. L'héritage prudent de la «ligne Paasikivi-Kekkonen» datant du conflit Est-Ouest reste fortement ancré en Finlande. Comme on le souligne souvent, une conception traditionnelle de la défense et des compétences militaires est prédominante au sein de la population finlandaise. La notion d'«alliance» laisse en outre au public un arrière-goût fade. Les relations contractuelles avec l'Union soviétique (1948–91) étaient difficiles, et la collaboration avec l'Allemagne nazie (1941–44) reste un chapitre délicat dans l'histoire de la Finlande.

Même en tant que non-membre, Helsinki participe aux missions dirigées par l'OTAN par des contributions considérables. L'engagement actuel de la Finlande dans la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) en Afghanistan se monte à environ 120 soldats. Le nombre a, temporairement, été pratiquement doublé pour les élections d'août 2009. Le contingent finlandais au sein de l'Equipe provinciale de



reconstruction de Mazar-e-Sharif dirigée par la Suède est actif dans le commandement régional nord de l'ISAF sous direction allemande. Des experts finlandais participent en outre à la formation de l'armée afghane. En janvier 2010, la présidente finlandaise, Mme Halonen, et la commission interministérielle pour la politique étrangère et de sécurité ont adopté une nouvelle augmentation de plus de 50 soldats d'ici le début 2011, et ce, dans la perspective d'une réévaluation des activités finlandaises fin 2011.

C'est en 2009 qu'a eu lieu la discussion de politique intérieure, la plus controversée jusqu'à présent, sur l'intervention dans l'Hindou Kouch. Des voix critiques traitant la Finlande de parti guerrier se sont élevées dans le public. Les soldats finlandais de l'ISAF sont en effet de plus en plus impliqués dans des combats. Les élites politiques ont continué à souligner, à quelques exceptions près, le caractère pacifique de la mission et l'accent mis sur la reconstruction. La discussion au sein du public finlandais est donc, jusqu'à présent, plutôt un phénomène ponctuel. Le fait que le parlement finlandais – à la différence par exemple du parlement suédois – ne doive pas approuver la mission afghane chaque année y contribue. Les milieux gouvernementaux finlandais semblent continuer à supporter pragmatiquement le changement qui se profile dans les opérations internationales de résolution des crises – du maintien traditionnel de la paix des Nations Unies aux interventions dites «robustes».

Une conception traditionnelle de la défense

Mais, parallèlement à son engagement dans la gestion internationale des crises,

la Finlande continue à cultiver une conception traditionnelle de la sécurité. Helsinki mise ici sur la défense territoriale, le service militaire obligatoire et un grand nombre de réservistes. Sa situation géostratégique marginale et ses expériences de la Seconde Guerre mondiale sont toujours marquantes. La Guerre d'Hiver (1939/40) et la Guerre de Continuation (1941–44) ont jusqu'à aujourd'hui des répercussions sur la politique étrangère et de sécurité de la Finlande, par exemple dans l'emphase mise sur une politique étrangère et russe souvent qualifiée de «réaliste».

Simultanément, les expériences de la Seconde Guerre mondiale justifient – la Finlande a subi une lourde défaite militaire et des pertes élevées mais n'a pas été occupée par les Soviétiques – la confiance persistante dans l'option d'une défense territoriale autonome. Cette dernière continue d'occuper la place la plus importante dans la priorisation du personnel et du matériel. Les dépenses d'armement représentent un tiers des dépenses de défense, les frais de personnel, un quart; les coûts des opérations internationales, avec 2%, sont quant à eux plutôt faibles (les frais de personnel pour les missions finlandaises de gestion des crises étant financés par le ministère des Affaires étrangères). Les dépenses de défense de la Finlande présentent une tendance à la hausse depuis le milieu des années nonante; la part du budget de défense dans le produit intérieur brut (PIB) est aujourd'hui de 1.5% (cf. graphique).

Une défense nationale intégrale «crédible» reste aussi la base et le souci prioritaire du Livre blanc de 2009. Pour adapter la défense à la constellation sécuritaire et financière actuelle, l'armée finlandaise

est actuellement modernisée au niveau structurel. Le service militaire obligatoire est maintenu. Les Finlandais âgés de 18 à 50 ans doivent faire leur service militaire. Le service dure, selon la fonction, entre 180 et 362 jours. Il faut ensuite servir pendant 40 à 100 jours supplémentaires dans un intervalle de 5 ans avant d'être transféré au sein de la réserve. Les différentes branches, armée de terre, marine et armée de l'air, ont en tout, en temps de paix, un effectif actif de 30'000 personnes et un effectif de réserve de 237'000 personnes. La force de mobilisation totale a été réduite de 520'000 à 350'000 personnes; un autre redimensionnement de 100'000 personnes est prévu à moyen terme. Le commandement supérieur des forces armées, responsable autant du personnel, des opérations, de la logistique que de l'armement, est centralisé à Mikkeli. Comme le nombre de Finlandais faisant leur service militaire a baissé ces derniers temps à environ 80 pour cent des assujettis au service militaire obligatoire, les autorités recherchent des moyens d'accroître l'attrait du service militaire par rapport au service civil de remplacement.

Parmi les différentes forces armées, l'accent est mis sur les troupes au sol en raison de la taille du pays et de la conception de la défense. L'armée se divise en commandements ouest, nord et est ayant chacun quatre provinces militaires. La flotte de la marine se conforme aux conditions de la côte rocheuse de la Finlande; l'armée de l'air finlandaise, avec ses 160 avions, est la seule branche armée à être entièrement opérationnelle même en temps de paix.

Le rôle de la Russie

La Russie reste le plus grand défi en matière de politique de sécurité dans le contexte finlandais. La Finlande partage 1300 kilomètres de frontière et une histoire ambivalente avec son voisin surprenant. La presqu'île de Kola, russe, au nord de la Finlande, est en outre un point d'appui nucléaire revêtant une grande importance stratégique. La Finlande se définit traditionnellement comme «pays frontière» entre l'Est et l'Ouest, et aujourd'hui encore, beaucoup d'objectifs et d'intérêts d'Helsinki en matière de politique étrangère et de sécurité découlent de sa situation à la frontière entre l'UE et la Russie.

Les craintes concernant un voisin perçu comme imprévisible étaient aussi l'une des raisons de son entrée dans l'UE. Le débat sur une adhésion possible à l'OTAN est lui

aussi influencé par les développements en Russie. De larges cercles finlandais ont interprété la guerre en Géorgie d'août 2008 comme un nouveau signal d'avertissement contre un danger émanant potentiellement de Russie. Helsinki a néanmoins toujours essayé, depuis la Seconde Guerre mondiale, d'éviter des conflits avec Moscou. Si la Finlande adhère au Traité de l'Atlantique Nord, l'accès à St-Petersbourg par la mer serait entouré par la Finlande et l'Estonie, deux Etats faisant partie de l'OTAN. C'est pourquoi Moscou se montre récalcitrante à l'adhésion de la Finlande au Traité. Mais il faut constater en général que la relation finlando-russe est aujourd'hui caractérisée en premier lieu par les relations générales entre l'UE et la Russie.

Quadrature du cercle?

La coopération au niveau de la politique de sécurité et la participation à la gestion internationale des crises sont étroitement combinées, dans la conscience finlandaise, à la défense nationale du pays, ce qui ouvre, d'une part, un vaste potentiel synergétique très prometteur. D'autre part, la juxtaposition de la conception traditionnelle de la politique de défense et des nouvelles stratégies et options d'action en matière de politique de sécurité n'est pas exempte de tiraillements. La voie choisie semble cependant praticable, d'autant plus que le secteur de la défense a subi ces dernières années une transformation structurelle profonde. Dans tous les ajustements en faveur d'une coopération institutionnelle dans le cadre de l'UE et de l'OTAN, la non-participation à des alliances militaires reste, du moins pour le moment, la maxime décisive, voire l'instrument qui permet le grand écart décrit entre stratégie de coopération au niveau de la politique de sécurité et défense autonome et peut aussi, en tant que formule de compromis, atténuer les divergences intérieures.

I Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

Parus jusqu'à présent

- N° 68: Finlande: gestion des crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: Pression réformatrice
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives
- N° 40: Sécurité et développement: entre convergence et concurrence
- N° 39: Crise du Caucase: épreuve pour la Russie et l'Occident
- N° 38: Importance stratégique croissante de l'Afrique
- N° 37: Politique européenne de la Suisse: le bilatéralisme – solution permanente?
- N° 36: La sécurité énergétique en Europe: état et perspectives
- N° 35: Politique suisse au Proche-Orient: ambitieuse et controversée
- N° 34: Opérations d'information: tendances et controverses
- N° 33: Lézardes sous la fondation: l'OTAN après le sommet de Bucarest
- N° 32: Open Source Intelligence: nouveau paradigme du renseignement?
- N° 31: Secteur européen de l'armement: l'Etat sera obligé de s'adapter
- N° 30: Gestion des risques et politique de sécurité
- N° 29: L'indépendance contestée du Kosovo
- N° 28: La PESD après le Traité de Lisbonne
- N° 27: Tendances stratégiques actuelles
- N° 26: Changement climatique et politique de sécurité
- N° 25: Après Annapolis: processus de paix fragile au Proche-Orient
- N° 24: Conflits liés à l'environnement: importance et solutions
- N° 23: Gestion stratégique des crises: tendances et concepts
- N° 22: Comparaison des forces de réaction rapide de l'OTAN et de l'UE
- N° 21: La Turquie à l'orée d'une réorientation stratégique?
- N° 20: Neutralité et capacité d'action extérieure de la Suisse
- N° 19: Corée du Nord: vers le désarmement nucléaire?
- N° 18: La montée des islamistes au Proche-Orient: démarcation et dialogue
- N° 17: Après les élections: la politique étrangère de la France en transition
- N° 16: Infrastructures critiques: vulnérabilités et protection
- N° 15: Que veut la Russie? Ambitions et limites d'une grande puissance
- N° 14: Politique de défense allemande: continuité et évolution
- N° 13: L'économie de la drogue sur l'angle de la politique de sécurité
- N° 12: La défense antimissile américaine: un défi stratégique pour l'Europe
- N° 11: Stabilisation difficile en Afghanistan
- N° 10: L'UE et la transformation de sécurité européenne