

L'adhésion de la Finlande à l'OTAN

Autrefois neutres, la Suède et la Finlande ont décidé conjointement de rejoindre l'OTAN à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. L'adhésion de la Finlande en particulier aura un impact sur l'équilibre militaire dans le théâtre balto-nordique de la discorde entre la Russie et l'Alliance. Rejoindre l'OTAN serait l'apogée d'un processus d'alignement plus long pour la Finlande.

Par Eemeli Isoaho, Niklas Masuhr et Fabien Merz

L'invasion russe de l'Ukraine lancée le 24 février 2022 a eu des implications considérables pour l'architecture européenne de la sécurité, et au-delà. Elle a contraint les États européens à repenser leurs postures de défense et à réévaluer leurs structures et partenariats de sécurité existants. Les réajustements à ce nouveau paysage de menaces n'étaient sans doute nulle part aussi rapides et radicaux quant à leurs conséquences qu'en Europe du Nord. La Finlande, membre de l'UE depuis 1995 mais traditionnellement non-alignée militairement et partageant avec la Russie une frontière longue de 1344 kilomètres, a subi un rapide changement d'opinion publique en faveur d'une adhésion à l'OTAN. En conséquence d'un consensus vaste et sans précédent ayant d'abord vu le jour dans le public puis au sein du gouvernement et des principaux partis politiques, la Finlande a changé de cap le 18 mai 2022 en déposant une demande officielle d'adhésion à l'OTAN aux côtés de la Suède.

Peu après, suite au sommet de l'Alliance à Madrid fin juin, les protocoles d'accession à l'OTAN de la Finlande et de la Suède ont été achevés. Ces protocoles doivent à présent être ratifiés par l'ensemble des 30 États membres de l'OTAN. Pour autant qu'il n'y ait aucun problème majeur retardant les procédures de ratification, l'OTAN pour-



Des blindés K9 de l'armée finlandaise participent à l'exercice Lightning Strike 22, à Rovajarvi en Finlande le 23 mai 2022. *Stoyan Nenov / Reuters*

rait se voir dans un avenir proche étendue aux deux pays nordiques, étirant sensiblement sa frontière directe avec la Russie. Ainsi, cette reconfiguration stratégique aura des implications considérables non seulement pour la Finlande et la Suède ainsi que la sécurité et la stabilité régionales, mais aussi pour la posture de défense de l'OTAN sur son flanc nord-est. L'analyse de cas de l'adhésion de la Finlande semble

particulièrement intéressante, en ce qui concerne aussi bien le déroulement du processus domestique que la valeur militaire ajoutée que le pays peut fournir à l'Alliance.

Neutralité et non-alignement

Au sens strict du terme, le statut de la Finlande pendant la guerre froide n'a jamais atteint la «neutralité complète». L'adoption d'une politique formelle de neutralité tout

en restant indirectement dans la force gravitationnelle soviétique était plutôt considérée comme une manière de renforcer la souveraineté finlandaise en matière de politique étrangère. Contrairement à la Suède, dont la neutralité était plus étroitement délimitée, et de ses voisins scandinaves, la Norvège et le Danemark, membres fondateurs de l'OTAN.

Peu après la fin de la guerre froide, la Finlande et la Suède ont rejoint l'UE en 1995. L'étiquetage politique est ainsi passé de la neutralité au non-alignement ou, plus précisément, au «non-alignement militaire», ce qui signifiait en réalité «dans l'UE mais hors de l'OTAN». Au sens strict, la Finlande n'a donc été neutre qu'entre 1991 et son accession à l'UE. Alors que le traité de 1993 sur l'Union européenne (TUE, «Maastricht») contient une clause de défense mutuelle à son article 42.7, rester hors de l'OTAN était pour Helsinki une manière de communiquer son statut de militairement non-alignée, vis-à-vis de Moscou en particulier. De plus, la Finlande a rejoint en 1994 le programme de Partenariat pour la paix de l'OTAN (PPP), mais n'a délibérément participé à aucun exercice lié à l'article V de l'OTAN sur les obligations collectives de défense.

Cette configuration est devenue pour le moins partiellement insatisfaisante en 2008 en raison de la guerre de la Russie contre la Géorgie et plus particulièrement en 2014 lors de l'annexion de la Crimée et de l'intervention dans l'est de l'Ukraine. Dans ce contexte, l'accent a été mis sur le renforcement de la coopération bilatérale avec des partenaires clés internationaux, notamment la Suède, et la coopération minilatérale dans la région nordique et de la mer Baltique (le terme «nordique» étant une étiquette particulièrement appréciée dans les discussions politiques finlandaises). Cette intégration et cette coopération minilatérales ont été largement réalisées par le biais de la Coopération de défense nordique (NORDEF) de 2009, qui a ancré géographiquement l'intégration volontaire et pragmatique de la défense.

Cela étant, les incursions militaires russes de 2014 en Ukraine ont donné un nouvel essor à l'«option de l'OTAN», tout au moins parmi l'establishment d'Helsinki en matière de défense et de politique étrangère. Discutée depuis les années 1990, garantir la viabilité de cette option était devenue une grande priorité. Dans le langage politique, l'option

signifie que la Finlande se réserve le droit souverain de – ou sa «marge de manœuvre» pour – rejoindre l'Alliance à brève échéance si des changements de contexte devaient menacer la sécurité. Communiquée explicitement dans moult programmes gouvernementaux, l'option de l'OTAN était vue comme une forme de protection et une monnaie d'échange vis-à-vis de Moscou. Dans une optique technico-militaire, cela nécessitait suffisamment d'alignement organisationnel, opérationnel et doctrinal pour satisfaire aux normes de l'Alliance, ainsi que la capacité de s'arrimer à l'architecture militaire de l'OTAN. Cet accroisse-

Au sens strict du terme, le statut de la Finlande pendant la guerre froide n'a jamais atteint la «neutralité complète».

ment de l'interopérabilité et de l'alignement entre l'OTAN et les Forces de défense finlandaises (FDF) a été accéléré par la participation des FDF aux efforts de stabilisation de l'OTAN en Afghanistan. Du point de vue de 2022, la mission afghane est souvent considérée comme une distraction coûteuse pour de nombreuses forces armées occidentales qui n'a apporté aucun avantage stratégique. Les liens établis en Afghanistan se sont toutefois avérés cruciaux pour la Finlande lorsqu'une coopération approfondie est devenue nécessaire après l'annexion de la Crimée en 2014. Suite à ce processus d'alignement, une compatibilité opérationnelle complète avait été achevée lorsque les menaces crédibles de Vladimir Poutine contre l'Ukraine ont été étendues à la Finlande et à la Suède fin 2021. Les liens bilatéraux avec les États-Unis ont aussi été renforcés pour inclure une dimension de défense et de sécurité plus explicite qu'auparavant.

En dépit de cet alignement plus étroit avec l'OTAN, l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 démontre les failles qui existent sans la garantie pourvue par l'article V. Les forces russes ont montré leur disposition à nuire aux populations civiles d'un pays voisin à grande échelle sans tenir compte des victoires et défaites sur le terrain. En conséquence, même si en cas d'incursion russe l'OTAN soutiendrait probablement la Finlande indirectement, tout comme elle le fait avec l'Ukraine, la Finlande a besoin d'une dissuasion (nucléaire) par le biais de l'article V afin d'avoir la garantie de protection la plus élevée possible pour sa population.

Volte-face finlandaise

Traditionnellement, la plupart des partis politiques en Finlande et une large majorité de la population étaient en faveur du maintien de bonnes relations de travail avec la Russie. Ainsi, le public finlandais a aussi été plutôt critique vis-à-vis de la perspective de l'adhésion à l'OTAN, avec un soutien pour l'Alliance fluctuant un peu mais ne dépassant jamais les 30 %. Un changement s'est amorcé au début de la préparation militaire pour l'agression russe de l'Ukraine fin 2021. Les premiers changements significatifs au sein de l'opinion publique et des élites politiques se sont produits après des déclarations de Moscou pointant du doigt et menaçant implicitement la Finlande et la Suède fin 2021 – même si les menaces ont été réfutées par le président finlandais Sauli Niinistö, qui a souligné la souveraineté et le droit du pays de prendre ses propres décisions de politique étrangère. L'opinion publique a entièrement changé après l'onde de choc provoquée par l'invasion russe lancée le 24 février 2022. Les chiffres ont alors gonflé jusqu'à ce qu'une grande majorité soit en faveur de l'adhésion à l'OTAN dans les jours et semaines suivant immédiatement les débuts de l'invasion russe. Selon les sondages les plus récents, la volonté d'adhésion à l'OTAN atteint un record absolu de presque 80 %.

Le gouvernement dirigé par la Première ministre Sanna Marin et le président finlandais ont réagi en commandant un rapport sur les changements de l'environnement sécuritaire et les options possibles pour la Finlande dans ce contexte. Publié en avril 2022 par le ministère des Affaires étrangères, ce rapport n'inclut pas de recommandations explicites mais décrit l'adhésion à l'OTAN comme la ligne de conduite la plus viable pour la Finlande afin de garantir une sécurité maximale et une «marge de manœuvre» dans sa politique étrangère. Il a été soumis au Parlement finlandais où il a été discuté et analysé par onze comités parlementaires. Le 17 mai, le Parlement s'est prononcé sur la question avec 188 votes pour et seulement huit contre. La demande finlandaise d'adhésion à l'OTAN a été officiellement présentée le jour suivant, conjointement avec la demande suédoise.

Le dernier obstacle empêchant l'OTAN d'inviter formellement la Finlande et la Suède à rejoindre l'Alliance était (et restera peut-être) l'opposition de la Turquie à leur candidature. Bien qu'il ait exprimé des avis favorables dans le cadre des échanges bila-



téraux avec les dirigeants nordiques, le président Recep Tayyip Erdogan a émis des réserves début mai concernant l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN si les deux pays continuaient de soutenir politiquement le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) et les Unités de protection du peuple (YPG), entre autres. Les exigences de la Turquie, que beaucoup d'analystes ont associées à la politique intérieure et la campagne du président Erdogan dans la dernière ligne droite avant les élections de juin 2023, incluaient par exemple l'extradition de terroristes présumés et la levée de restrictions aux exportations d'armes à la Turquie. Après plusieurs semaines de négociations, un mémorandum trilatéral a été signé le 28 juin 2022 par la Turquie, la Finlande et la Suède à l'occasion du sommet de l'OTAN à Madrid, permettant à l'Alliance d'étendre le jour suivant son invitation formelle à la Finlande et à la Suède. Alors que l'on ne sait toujours pas combien de temps va durer la procédure de ratification dans les 30 États membres, ni si la Turquie choisira d'y mettre à nouveau un frein, il semble à présent quasi certain que la Finlande et la Suède rejoindront l'OTAN dans un avenir proche.

En dépit de son apparente opportunité, la décision finlandaise de demander son adhésion à l'OTAN a été précédée par des délibérations inclusives et fondée sur un large consensus à la fois de l'ensemble de la population et des élites politiques. Aussi bien l'avant-projet du rapport d'avril 2022 que le travail du comité parlementaire ont

été qualifiés d'inclusifs et de complets par la plupart des observateurs. En conséquence, la procédure inclusive et participative a ouvert la voie d'un large consensus au sein du Parlement, qui à son tour va garantir la viabilité de la décision même si la procédure de ratification devait se poursuivre au-delà des prochaines élections parlementaires en avril 2023. La vaste coopération tout au long du processus décisionnel souligne également la nature sincère et nationale de la décision, discréditant toute accusation potentielle d'influences étrangères dans le mouvement de la Finlande en direction de l'OTAN.

Implications militaires

Même avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'approvisionnement des FDF était basé sur l'identification de la Russie de Poutine comme une menace militaire, étant dès lors axé sur beaucoup des systèmes qui ont reçu une attention accrue des médias et analystes en raison de la dynamique de la guerre en Ukraine. Ceux-ci comprennent des AGM-158 (*Joint-Standoff Missiles* [JASSMs]), missiles de croisière air-sol fournissant une capacité de frappe de précision à longue portée aux forces aériennes de la Finlande, qui a décidé de remplacer sa flotte de Super Hornets F/A-18E/F par des F-35. En matière d'artillerie, Helsinki s'est procuré des obusiers autoproducteurs sud-coréens K9 et des variantes du lance-roquettes multiple américain M270 (*Multiple Launch Rocket System* [MLRS]). Du fait notamment de ces efforts de modernisation, les FDF ont longtemps suscité la convoitise des défenseurs du retour à une posture de dissuasion et de défense conventionnelle du côté de l'OTAN.

La Finlande serait donc un «fournisseur de sécurité régionale» au sein de l'Alliance, au lieu de créer des vulnérabilités supplémentaires. Après 2014, l'un des leitmotifs concernant la posture défensive de l'OTAN à l'Est était l'impossibilité présumée de tenir les pays baltes à l'abri d'une invasion russe et de gérer les points faibles du corridor de Suwalki, ce qui aurait permis à la Russie à tout le moins de compliquer considérablement la logistique de l'OTAN pour se frayer un chemin vers l'Est. Inversement, prolonger la ligne de démarcation OTAN-Russie par les 1344 kilomètres de frontière de la Finlande provoquera bien plus de problèmes stratégiques à Moscou qu'à Bruxelles. Géographiquement, le centre de gravité stratégique se déplace vers

le nord depuis l'articulation de l'OTAN située entre l'Europe centrale et la Baltique, les installations militaires et ressources de la Finlande et de la Suède créant des redondances dans les plans de défense occidentaux. Si les prédictions selon lesquelles la mer Baltique deviendrait un «lac de l'OTAN» semblent exagérées en raison de la menace permanente de Kaliningrad et de ses réseaux de capteurs et de missiles, la puissance dissuasive de cette enclave militarisée décroît néanmoins en raison de l'expansion de l'Alliance vers le nord. En effet, celle-ci ne serait pas si vulnérable aux frappes de missiles russes contre les infrastructures militaires d'Europe occidentale et centrale, puisque les moyens des forces aériennes de l'Alliance pourraient se redéployer plus au nord.

Outre la possession de matériel militaire et la capacité de combattre à une plus grande échelle que la plupart des armées européennes, les FDF ont beaucoup à apprendre à leurs alliés potentiels. Cela concerne non seulement les opérations mi-

Selon les sondages les plus récents, la volonté d'adhésion à l'OTAN atteint un record absolu de presque 80%.

litaires mais aussi des domaines comme la protection civile, la résistance aux cyberattaques russes, la sécurité énergétique et la configuration des systèmes de services nationaux – des compétences considérées comme désuètes ou négligées politiquement entre 1991 et au moins 2014 dans la plupart des États d'Europe occidentale.

Questions ouvertes

Sur les plans politique et stratégique, certaines questions restent ouvertes: «Que signifie l'adhésion de la Suède et de la Finlande pour les relations UE-OTAN?», «Quels sont les rapports de force en Occident sur les relations futures avec la Russie?», «Quel est le rôle de la Finlande au sein de l'OTAN?», et «Qu'en est-il de la stabilité stratégique entre l'Alliance et la Russie?».

Premièrement, si la Finlande franchit le Rubicon en rejoignant l'OTAN, il est moins urgent pour elle d'insister pour que la politique de sécurité intégrée de l'UE contienne une dimension claire de défense (au lieu de stabiliser et gérer la sécurité). Cela, ainsi que la menace manifeste et présente de la Russie, pourrait contraindre

l'OTAN et l'UE à définir plus clairement la répartition des charges et la division du travail, celle-ci s'occupant des risques et menaces sécuritaires, et celle-là de la défense territoriale conventionnelle.

Deuxièmement, l'expansion nordique aura un impact sur la dynamique politique au niveau des processus décisionnels européens. Alors que la Finlande a clairement

La Finlande serait un «fournisseur de sécurité régionale» au sein de l'Alliance, au lieu de créer des vulnérabilités supplémentaires.

perçu la Russie comme une menace militaire, elle a maintenu des relations très pragmatiques sur diverses questions technocratiques telles que les droits de pêche et la protection de l'environnement, notamment autour de la mer Baltique. À cet égard, la Norvège, qui a suivi une voie similaire bien qu'elle soit membre de l'OTAN, pourrait en quelque sorte servir de modèle à Helsinki, pour le moins à moyen terme. Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que la Finlande adoptera une posture plus douce sur les relations de l'Occident avec la Russie. Schématiquement, l'invasion de l'Ukraine a illustré une scission entre les États frontalières d'Europe orientale, les États-Unis et le Royaume-Uni d'une part, la France et l'Allemagne d'autre part, qui recommandent des positions moins bellicistes vis-à-vis de Moscou (voir [l'analyse du CSS n° 306](#)). Or la Finlande pourrait avoir voix au chapitre dans ces débats, puisqu'elle joue sur deux plans: d'un côté, elle est réputée pour défendre une intégration européenne plus profonde, mais de l'autre elle est exposée plus directement à la menace russe.

Troisièmement, comme l'ont montré les débats de l'OTAN depuis 2014, la posture militaire de l'Alliance dépend du contexte

et des négociations. Pour le public finlandais, deux questions pourraient soulever des controverses ultérieurement, certains journalistes suggérant même l'avènement d'un «ras-le-bol de l'OTAN» après les niveaux actuels de soutien. D'une part, il existe des craintes que la Finlande soit entraînée dans des missions hors zone de l'OTAN, faisant ainsi pression sur les troupes des FDF pour participer à des opérations qui ne seraient pas du goût du public. Toutefois, les opérations de stabilisation n'étant pas une priorité actuelle de l'OTAN, cela pourrait être infondé et, comme les politiciens finlandais le répètent souvent, chaque membre de l'Alliance a le droit de choisir s'il soutient une opération, et, le cas échéant, comment. Qui plus est, Helsinki peut toujours rappeler son statut de fournisseur de sécurité régionale et soutenir que l'OTAN gagne en sécurité puisque les FDF maintiennent sa défense contre la Russie. La prochaine controverse, quant à elle, porterait sur la présence permanente de troupes américaines ou de l'OTAN. Or une logique similaire s'applique ici, car la défense finlandaise ne nécessite pas de divisions américaines blindées. En effet, les vulnérabilités de la Finlande hors-OTAN relèvent plutôt de la protection de la population et de la coercition nucléaire que d'hypothétiques tanks russes roulant sur Helsinki.

Dernièrement, cela nous mène à la question de la stabilité stratégique. En particulier, les forces aériennes finlandaises déjà prévues sont en mesure de frapper les bases de sous-marins de la Flotte russe du Nord dans l'oblast de Mourmansk, à seulement 400 kilomètres de la base aérienne active des FDF en Laponie. Si l'on ajoute l'OTAN et particulièrement l'US Air Force à cette équation, Moscou peut craindre que les composantes maritimes de son architecture nucléaire soient sous menace permanente. Plus au Sud, la force de frappe aérienne de

l'OTAN constituerait aussi une menace accrue pour Kaliningrad, surtout si la Suède et la Finlande s'y ajoutent. Cela forcerait probablement Moscou à augmenter son infrastructure de surveillance et de défense aérienne dans la péninsule de Kola, renforçant le stress sur son économie impactée par la guerre et les sanctions, ou pour le moins détournant des ressources destinées à d'autres domaines de modernisation militaire. Dans les équations de dissuasion, les perceptions l'emportent sur les inférences unilatérales. Avec l'usure subie par ses forces conventionnelles en Ukraine, la Russie devra donc se rabattre sur les menaces nucléaires afin d'exercer des pressions sur ses voisins et, dans son optique, de dissuader l'OTAN. Elle peut donc être un acteur encore plus instable dans des situations de crise si la Flotte du Nord et Kaliningrad sont jugées menacées. Par conséquent, si l'adhésion de la Finlande est susceptible d'accroître considérablement sa propre sécurité et celle de l'OTAN, elle aura probablement des effets collatéraux freinant la progression de la dynamique entre l'Alliance et la Russie.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Eemeli Isoaho est coordonnateur du Master of Advanced Studies ETH Mediation and Peace Processes à l'ETH de Zurich.

Niklas Masuhr est Senior Researcher au sein de l'équipe «Global Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

Fabien Merz est Senior Researcher au sein de l'équipe «Swiss and Euro-Atlantic Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeur: Fabien Merz
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Concept stratégique de l'OTAN: des ambitions modérées No 309
Enjeux géopolitiques de la transition énergétique No 308
La défense française à la croisée des chemins No 307
L'adaptation de l'OTAN à la menace russe No 306
Guerre en Ukraine: l'exercice d'équilibriste de l'Inde No 305
Politique de défense européenne: une nouvelle ère? No 304

© 2022 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000563547