

**Neutralité ou non-alliance en Europe du Nord,
une géopolitique de la proximité.**

L'exemple de la Suède et de la Finlande.

« Tout ce qui justifiait la neutralité de la Suède n'existait plus » Sverker Astroem, ancien secrétaire général du ministère suédois des Affaires étrangères. AFP 20 octobre 1999.

« La neutralité, c'est fini depuis que nous sommes dans l'union européenne » Pertti Torstilla, directeur politique du ministère des Affaires étrangères de Finlande. Libération 11 mai 1999.



MEMOIRE DE GEOPOLITIQUE
DU CHEF D'ESCADRON (gendarmerie) Thierry CAYET
COLLEGE INTERARMEES DE DEFENSE
7ème promotion – 1999/2000
DIVISION A GROUPE 2

- 1- **Neutralité ou non-alliance en Europe du Nord, une géopolitique de la proximité. L'exemple de la Suède et de la Finlande.**
- 2- Chef d'escadron (gendarmerie) CAYET Thierry (France)
- 3- 10 mars 2000
- 4- Division A Groupe 2
- 5- Mémoire de géopolitique
- 6- Depuis le début des années 1990, La Finlande et la Suède, Etats neutres de l'Europe du Nord, ont su faire preuve d'une très grande souplesse et d'une remarquable faculté d'adaptation face au facteur géopolitique dominant qui les concerne : celui de la proximité. Proches de la Russie et de l'Union européenne dont ils deviennent membres en 1995, ces deux Etats doivent contribuer à la construction européenne afin de maintenir cette stabilité propre à l'histoire qu'ils ont jusqu'à présent façonnée. Malgré leur attachement à leur statut de neutralité, à son enracinement, à la manière dont il structure les comportements, malgré enfin les immenses avantages qu'il leur a procuré précédemment, ces Etats ont su réagir rapidement au double défi stratégique et économique de la construction européenne et de la chute du mur de Berlin. Ainsi au lendemain du conseil européen d'Helsinki tenu les 10 et 11 décembre 1999, la réalité s'est imposée. L'Union européenne, sous la présidence de la Finlande, s'est en effet accordée autour d'un projet politique de sécurité commune dont la synthèse ressemble fort aux positions des pays « neutres ». Le point essentiel de cette avancée est de permettre à chacun des partenaires de pouvoir conjuguer indépendance et solidarité dans la logique aussi bien défendue par la Suède et la Finlande depuis fort longtemps que par la France tout au long de notre V^{ème} République en respectant cette géopolitique de la proximité.
- 7- Mémoire, géopolitique, Suède, Finlande, Union européenne.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I – CADRE GEOPOLITIQUE DE L’ESPACE FINNO-SUEDOIS : L’INFLUENCE DE LA PROXIMITE DE LA PUISSANCE DOMINANTE.

- **Une identité géographique**
- **Une identité historique**
- **Une séparation politique née de l’entente entre deux puissances : France et Russie**
- **Une réunification de la Suède et de la Finlande autour du principe de la « neutralité ».**
- **Une indépendance retrouvée par le principe de non-alliance militaire**
- **Face à l’UEO**
- **Et face à l’Alliance Atlantique**

II - NEUTRALITE ET INTEGRATION EUROPEENNE, LA FINLANDE ET LA SUEDE SOUS INFLUENCE OU INFLUENTES ?

- **Les neutres dans le jeu des puissances entre Est et Ouest**
- **Réorientations géopolitique et institutionnelle de l’Europe induites par la Finlande et la Suède**
- **Construction européenne et gestion des crises : l’exemple du Kosovo**
- **Une synthèse conforme aux vœux des « neutres ».**

CONCLUSION

ANNEXES (1 à 7)

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

La Suède et la Finlande au sein du monde Baltique constituent un ensemble original qui, à plusieurs titres, possède une identité propre. De cet ensemble il est d'usage de ne retenir que des idées simples : « le modèle suédois, la finlandisation ». Pour beaucoup d'observateurs cet espace est un lieu de stabilité et d'équilibre.

Cet équilibre a résulté, non pas de l'égalité des forces en présence, mais de la volonté des puissances de ne pas s'affronter dans cet espace préservé. Cet équilibre perdure car, après avoir été sous influence des puissances de proximité, les deux Etats ont su entrer dans le jeu de la neutralité et, aujourd'hui encore plus qu'hier, influencer les puissances, Europe, Russie et Etats-Unis.

Cette neutralité, quant à elle, a changé catégoriquement de nature à l'épreuve du temps.

La neutralité définit la situation d'un Etat qui entend demeurer à l'écart d'un conflit, et repose à ce titre sur les deux principes d'abstention et d'impartialité. D'origine coutumière, elle prend son véritable essor au XIXème siècle. Ses règles sont codifiées lors de la conférence de La Haye en 1907.

Avec la disparition de l'antagonisme entre les deux blocs le choix de la neutralité semble moins pertinent et une certaine marge de manœuvre semble réduite. D'une part, les Etats neutres européens ont perdu leur rôle de « tampons » entre l'Est et l'Ouest. D'autre part, la neutralité n'apparaît pas comme une réponse adaptée aux nouvelles menaces, qu'il s'agisse de la criminalité organisée transnationale, des mouvements massifs et incontrôlés de réfugiés ou encore des dégradations écologiques majeures, qui toutes requièrent la mise en œuvre de solutions collectives.

Cependant, depuis le début des années 1990, La Finlande et la Suède, Etats neutres de l'Europe du Nord, ont su faire preuve d'une très grande souplesse et d'une remarquable faculté d'adaptation face au facteur géopolitique dominant qui les concerne : celui de la proximité. Proches de la Russie et de l'Union européenne, ces deux Etats doivent contribuer à la construction européenne afin de maintenir cette stabilité propre à l'histoire qu'ils ont jusqu'à présent façonnée.

Malgré leur attachement à leur statut de neutralité, l'enracinement de celui-ci, la manière dont il structure les comportements, enfin malgré les immenses avantages qu'il leur a procuré précédemment, ces Etats ont su réagir rapidement au double défi stratégique et économique de la construction européenne et de la chute du mur de Berlin. La concomitance des deux événements, leur rapidité, et l'ampleur des changements qu'ils ont provoqués sur la scène internationale ont été très rapidement prises en compte par ces deux pays.

Leur adhésion à l'Union européenne en 1995 a été parfois présentée comme contre-productive vis-à-vis de la construction d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La neutralité dont ils imprègnent encore leur diplomatie, non seulement les empêcherait d'apporter une réelle contribution à l'émergence d'un pilier européen de la défense, mais plus encore, ou plutôt pire encore, viendrait freiner ce mouvement¹.

Au lendemain du conseil européen d'Helsinki tenu les 10 et 11 décembre 1999, la réalité est pourtant bien différente. Ce sont, en effet, les propositions et initiatives finno-suédoises reprises lors du conseil européen de Cologne de juin 1999 qui ont pris corps autour de la notion d'Europe de la défense. L'Union européenne, sous la présidence de la Finlande, s'est en effet accordée autour d'un projet politique de sécurité commune dont la synthèse ressemble fort aux positions des pays « neutres ». Il s'agit de construire une solidarité renouvelée des pays européens autour de la notion de « capacité militaire autonome » pour faire face aux crises internationales². Il semblerait qu'à travers cette analyse l'Union européenne ait réussi à s'accorder grâce à l'apport original des pays « neutres » pour faire face aux enjeux du siècle qui s'ouvre.

¹ Pascal BONIFACE, Sécurité européenne, la documentation française p .148 - 1996

² Bulletin quotidien, lundi 13 décembre 1999

Le point essentiel de cette avancée est de permettre à chacun des partenaires de pouvoir conjuguer indépendance et solidarité dans la logique aussi bien défendue par la Suède et la Finlande depuis fort longtemps que par la France tout au long de notre V^{ème} République en respectant cette géopolitique de la proximité.

Cette évolution originale de la construction européenne est le fruit de deux dynamiques : tout d'abord elle est celle de l'évolution historique et politique de la Suède et de la Finlande qui sont devenues réellement solidaires l'une de l'autre aux frontières de la Russie en imaginant un statut de neutralité complémentaire. Ensuite elle est celle du rapprochement de ces Etats avec l'Union européenne selon une progression originale qui permet d'associer en permanence les deux extrémités de cette proximité, Russie et Communauté européenne, sans jamais opposer l'une à l'autre. Le résultat obtenu à Helsinki entre 1975 (CSCE) et 1999 (UE) est le fruit d'une même logique : celle de la coopération et de la cohabitation dans un même espace commun.

I – CADRE GEOPOLITIQUE DE L’ESPACE FINNO-SUEDOIS : L’INFLUENCE DE LA PROXIMITE DE LA PUISSANCE DOMINANTE.

La géographie place l’entité finno-suédoise à la jonction d’ensembles géopolitiques distincts qui se sont imposés tour à tour au cours de l’histoire. Le maintien de la paix et de la stabilité, qui est la préoccupation majeure de ces Etats, les conduit désormais à rechercher une voie nouvelle de coopération entre les puissances proches, Europe et Russie.

Une identité géographique :

Si l’on regarde la carte établie selon une projection de Mercator (carte en annexe 1), la Scandinavie apparaît comme le flanc nord de l’Europe. La Suède et la Finlande ont alors pour vocation d’être un débouché commercial par voie maritime pour un espace économique né avec la Hanse des marchands rhénans qui ont vu là un pont essentiel vers la Russie et Saint-Pétersbourg. La puissance de proximité est de toute évidence l’Europe dominée tour à tour par le Saint Empire romain germanique, la France, l’Angleterre, l’Allemagne ou bien encore la communauté devenue Union européenne.

Selon une projection de Bertin ou polaire, l’espace finno-suédois devient l’un des traits d’union entre les Etats-Unis et la Russie quelle que soit sa forme politique (Union soviétique, communauté des Etats indépendants ou fédération de Russie). La capacité moderne de projection aérienne ou balistique peut ramener cette constatation au premier plan géopolitique.

L’intérêt porté à cette région n’est donc plus le même et il est aisé d’admettre que Finlande et Suède puissent osciller entre les puissances de proximité, entre l’Europe et la Russie, entre monde occidental et espace slave. C’est cette importance géopolitique qui a conduit les puissances à préserver cet ensemble particulier de la Scandinavie en acceptant sa neutralisation voulue ou imposée.

Une identité historique :

Cet ensemble géographique trouve son identité également à travers sa population et son histoire qui justifient de fait une profonde et réelle solidarité jamais démentie entre la Finlande et la Suède.

De la croisade de Erik de Suède en 1157 à l'occupation russe de 1809, la Finlande constitue la marche orientale du royaume de Suède. Suède et Russie vident plus d'une fois leurs différends dans cette zone tampon entre ces deux Etats impériaux. La région se révèle être une réserve précieuse d'hommes et de ressources financières pour assumer les campagnes militaires au cours desquelles la Suède forge sa redoutable réputation militaire en Europe. Les récits de l'époque reconnaissent que les combattants finlandais sont pour beaucoup dans les victoires suédoises. Ils sont réputés pour leur fureur au combat, leur force de choc et les cris furieux au son desquels ils se jettent sur l'ennemi. Surnommés «Hacapelites», de leur cri de guerre hakkaa päälle, «tape dessus », ils gagnent en France une réputation de grande qualité combative. Les «Suédois » que l'Alsace craint tant aux 15^e et 16^e siècles, et qui l'occupent durant la guerre de trente ans sont pour beaucoup des Finlandais. Affamés dans leur pays, les Finlandais trouvent ainsi une gloire militaire européenne dans les rangs de l'armée suédoise. Pour exemple, durant cette guerre de trente ans, entre 1631 et 1647, quelques 13.000 à 18.000 Finlandais partent chaque année combattre au sein de l'armée suédoise : ponction considérable sur une population totale d'environ 300.000 âmes qui ne varie guère jusqu'au 19^e siècle.

Une séparation politique née de l'entente entre deux puissances : France et Russie

En 1809, la Finlande rentre, à la faveur des bouleversements européens, dans une nouvelle phase de son histoire. Le long combat entre la Suède et la Russie avait connu un épisode décisif : le nouvel empereur des Français et le tsar de Russie s'étaient rencontrés à Tilsit en 1807. Napoléon 1^{er} était là pour proposer la Finlande à Alexandre 1^{er}, pour le cas où la Suède s'obstinerait dans son refus de l'aider à faire le blocus de

l'Angleterre. Le destin finlandais se joua dans ce partage des zones d'influence entre la France et la Russie. Dans l'esprit de Napoléon, la ligne de partage entre Est et Ouest passait alors au milieu du golfe de Botnie. Alexandre 1^{er} prit donc la Finlande en 1809, investissant presque sans coup férir une région que les Suédois abandonnèrent rapidement et définitivement.

Successivement le dogme de la neutralité introduit par Bernadotte, Maréchal français devenu roi de Suède, puis le choix du non-alignement ont épargné au royaume de Suède les conflagrations qui ont bouleversé l'Europe pendant deux siècles. Pour préserver cette autonomie, la Suède a longtemps pratiqué la paix en armes avec la constante obsession d'une possible invasion russe puis soviétique,.

En prenant possession de la Finlande en 1809, le tsar promit solennellement « de l'élever au rang de nation du monde »³. Il fallut attendre la chute de l'empire tsariste en 1917 pour que le Parlement de Finlande, élu démocratiquement, puisse proclamer son indépendance. C'est Lénine qui fut le premier dirigeant européen à reconnaître le nouvel Etat. Le point essentiel pour ce pays était d'avoir la capacité de s'adapter à l'environnement international de cette Europe septentrionale dont faisaient partie ses deux précédents maîtres et « propriétaires », la Suède et la Russie, le second se muant en premier Etat prolétaire du monde. La pression du voisin soviétique fit que la Finlande adapta sa politique de sécurité aux exigences de l'Allemagne hitlérienne et prit conscience qu'il ne fallait pas compter sur l'aide étrangère. En définitive, il fallut pour elle chasser les troupes allemandes du territoire national, au prix de grandes pertes humaines et matérielles, et payer de lourdes indemnités à l'Union soviétique, vainqueur de la guerre.

Une réunification de la Suède et de la Finlande autour du principe de la « neutralité ».

La deuxième partie du vingtième siècle, dans la même logique de continuité, a failli fragiliser durablement la situation géopolitique de la région baltique. En instaurant un ordre mondial bipolaire, les grandes puissances nucléaires ont plongé cette région

périphérique pour l'Europe mais coincée entre les deux blocs, dans une situation hautement inconfortable.

Au Sud et à l'Est, l'URSS et le bloc communiste dominaient largement du fait de l'annexion des pays baltes et de l'adhésion au pacte de Varsovie de la Pologne puis de la République démocratique d'Allemagne: tout cet espace était stérilisé⁴. En face, les pays scandinaves, qui avaient souhaité rester neutres au cours de la Seconde Guerre mondiale, mais dont seule la Suède avait pu échapper à la guerre, durent concilier pour le mieux leurs aspirations profondes aux nécessités de leur sécurité.

La Finlande, en quelque sorte miraculée de la guerre puisqu'elle fut le seul pays contigu à l'URSS à ne pas être satellisé, dut, pour conserver sa liberté, se montrer très conciliante avec son voisin soviétique et la signature du Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle d'avril 1948 constitua le début d'une politique étrangère de neutralité mêlée d'autolimitation à l'égard des intérêts soviétiques. Cependant l'URSS a traité ce pays avec beaucoup de prudence. Au plus fort de la guerre de la guerre froide, quand tout était noir ou blanc certains Occidentaux employaient le terme péjoratif de « finlandisation » au sujet de pays qui semblaient neutralisés par l'URSS malgré leur dénégation officielle. C'était injuste. La Finlande est restée prudemment mais fermement tournée vers l'Occident⁵.

Grâce à la neutralité finlandaise, la Suède put rester également neutre, l'URSS voyant d'un très bon œil cette position qui venait élargir la zone tampon entre son territoire et l'Occident. Les Etats-Unis la toléraient, étant donné que la neutralité suédoise était une neutralité armée, et qu'ils comptaient sur un soutien, même indirect, de l'aviation suédoise en cas de conflit dans la région (annexe 2).

En effet, ces pays qui furent longtemps voués aux échanges maritimes ont adopté rapidement les capacités offertes par l'aviation. L'absence de réseau de communication terrestre accessible en toute période de l'année, le découpage très accidenté des côtes de la Baltique, l'importance des courants, la faiblesse des fonds, l'opacité de ses eaux et

³ Sécurité européenne, M.J.F. GRIBINSKI, la documentation française, septembre 1996

⁴ changement de cap en mer Baltique pp15-16, N. BLANC-NOEL – FEDN, novembre 1992

⁵ Rodric BRAITHWAITE, Politique étrangère, été 1999 pp281-282, IFRI

la faible dimension de la Baltique rendent difficile le déploiement d'une marine de guerre et donnent désormais une importance cruciale à la maîtrise du ciel. Alors qu'à proximité, c'est bien dans la région de l'océan arctique que les distances entre les deux blocs URSS et USA sont les plus courtes et que les soviétiques ont concentrés plus de 60% de leur potentiel de sous-marins stratégiques (annexe 3).

Il n'est néanmoins pas interdit de penser que la politique de la Russie pour la région demeure fondée sur sa préférence pour une zone n'appartenant à aucun bloc sur laquelle elle conserverait un sphère d'influence.

Cependant, avec la fin de la guerre froide, Suède et Finlande peuvent aspirer à une réelle liberté. La Suède, neutre et n'appartenant à aucune alliance, gère seule sa politique étrangère « entre les blocs » et tentait de suivre une ligne à équidistance entre eux. La Finlande avait été certes « finlandisée », c'est-à-dire condamnée à une neutralité sympathisante pour éviter l'annexion pure et simple à l'Union soviétique mais elle conservait une certaine autonomie. Bon an mal an, ces contraintes auto-imposées, dictées par la raison et par une très forte aspiration à la stabilité régionale, étaient acceptées et soutenues par la quasi-totalité de la classe politique de ces pays.

Mais avec les difficultés économiques grandissantes que ces pays connaissent depuis la fin des années quatre-vingts, les contraintes sont devenues peu à peu plus difficiles à assumer. Avec la disparition de l'environnement géostratégique dans lequel elles avaient été formulées, Ces deux Etats se sont dirigés vers des politiques étrangères plus intéressantes. Suède et Finlande n'ont pas attendu d'adhérer à l'Union européenne pour apporter de substantiels correctifs à leurs politiques traditionnelles de neutralité.

Une indépendance retrouvée par le principe de non-alliance militaire

Une intégration au sein des alliances militaires occidentales UEO ou OTAN n'a jamais été réalisée car elle viendrait de toute évidence limiter la liberté d'option et les possibilités d'ouverture des Etats neutres vers l'Est.

En Suède, c'est en janvier 1992, lors d'un discours devant le Parlement, que le Premier ministre Carl BILT définira la nouvelle politique de neutralité suédoise en ces termes : « La non-participation suédoise à une alliance militaire en temps de paix est de nature à rendre possible à notre pays la neutralité en cas de guerre dans notre voisinage ». Cette politique, adoptée par le Parlement dans une déclaration au printemps 1992, marque une réelle évolution au regard de la politique traditionnelle. La neutralité devient dans ce cadre une option parmi d'autres. Il importe toutefois de préciser que, comme par le passé et en dépit des déclarations visant à souligner la volonté de la Suède à satisfaire ses engagements européens, « la Suède défend la Suède » reste le principe officiel. Le gouvernement de ce pays continue d'insister sur l'obligation de maintenir une capacité de défense suffisante pour lui permettre de rester neutre en cas de guerre.

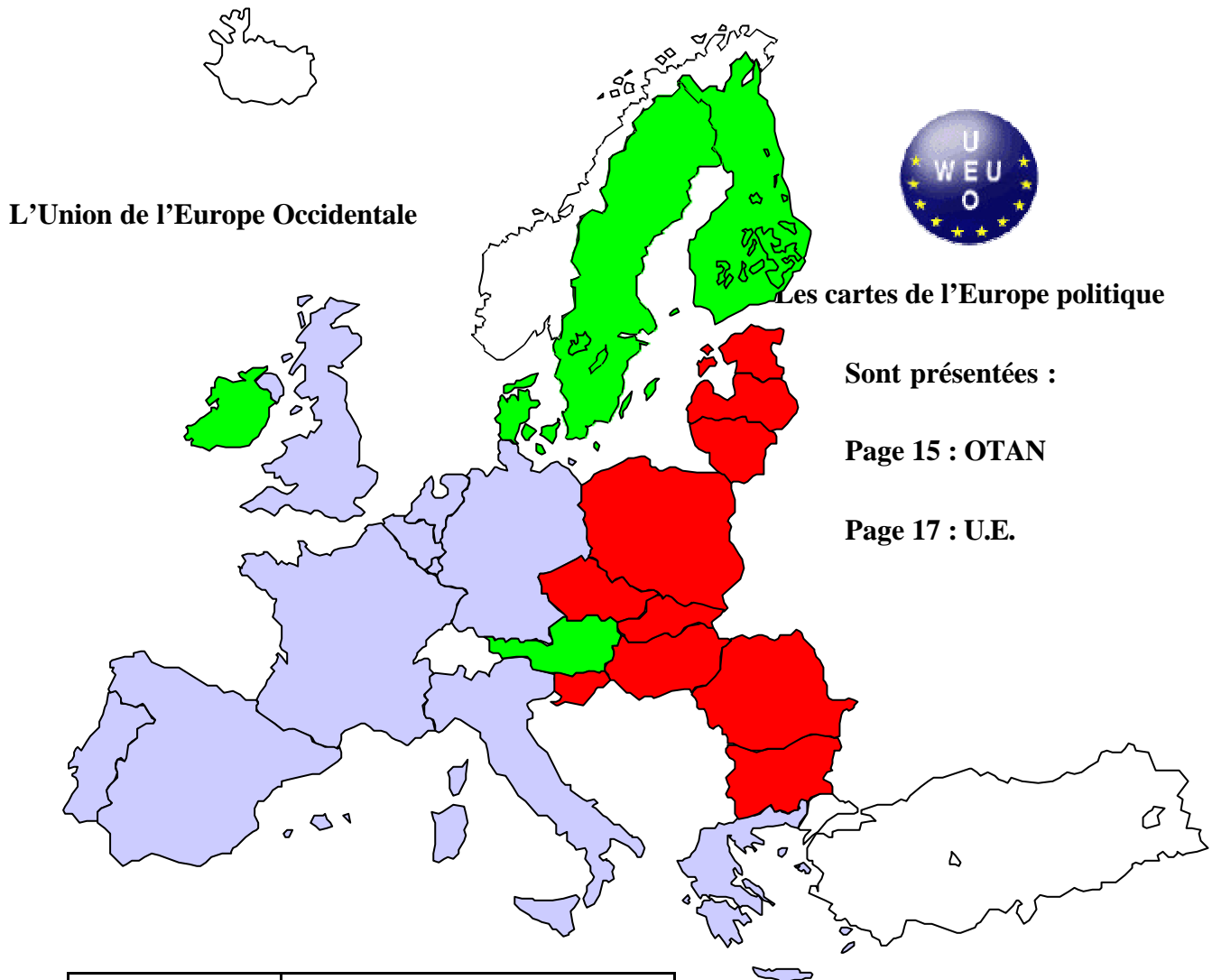
En Finlande, c'est également en janvier 1992 que le Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle de 1948, alors conclu avec l'Union soviétique, est remplacé par un accord fondant de nouvelles relations avec la fédération de Russie qui se trouve, lui, dépourvu de clauses militaires sans remise en cause des frontières. Sa liberté d'action ainsi retrouvée, la Finlande l'utilisera pour redéfinir radicalement le type de neutralité auquel elle entend désormais s'astreindre. Celle-ci se résume dorénavant à deux principes complémentaires :

- non-alliance militaire, ce principe étant l'aspect essentiel de cette nouvelle neutralité finlandaise pour les autres membres de l'Union européenne;
- défense indépendante et, à ce titre, maintien d'une force de défense nationale crédible, ce ou ces principes devant être considérés comme les moyens par lesquels la Finlande entend être à même de conserver sa neutralité.

Au terme de ces évolutions, pour ces deux pays le terme « neutralité » signifie liberté d'action au cas où un conflit impliquant potentiellement l'Union européenne viendrait à se déclarer. Dans une telle hypothèse, l'engagement n'est donc nullement proscrit, et cela constitue une réelle avancée au regard du passé. Tant la Finlande que la Suède, d'ailleurs récusent aujourd'hui formellement le terme de neutralité au profit de celui de non-alliance militaire.

Face à l'UEO

En revanche, l'intégration en bonne et due forme à un système d'alliance militaire comme celui de l'UEO n'a jamais été envisagée car les avantages auraient été incertains mais les inconvénients bien réels. C'est pourquoi la Finlande et la Suède sont restés « observateurs » de l'UEO tout en « accueillant favorablement les initiatives de certains grands pays de l'Union européenne (UE) visant à développer une identité commune de défense et de sécurité »⁶.



PAYS	QUALITE AU SEIN L'UEO
	ASSOCIE PARTENAIRE
	OBSERVATEUR
	MEMBRE
	MEMBRE ASSOCIE

⁶ M.LIPPONEN, Premier ministre finlandais, AFP du 21 juillet 1999

La Suède et encore à plus forte raison la Finlande demeurent très sensibles aux risques liés à l'instabilité de la Russie. La tradition impérialiste de la Russie fragilise la stabilité de l'Europe. Elles s'estiment investies de la mission d'aider ce pays à se débarrasser du « fardeau » de l'expansionnisme et d'intégrer, de la façon la plus complète possible cette grande nation au sein du système européen⁷. Dégagées de toute alliance militaire, elles restent persuadées que la Russie n'aurait aucun intérêt ou justification à les agresser ; mais dans le cas inverse, et moyennant un retour à une posture agressive de Moscou, elles seraient en première ligne en cas de conflit ouvert comme bastions avancés de l'UEO. Quant aux avantages d'une telle alliance, la Suède et la Finlande n'ont jamais compté que sur leurs forces armées pour se défendre, ce que reflètent leurs doctrines de défense totale. Compte tenu également de leur position périphérique, les dirigeants de ces deux pays restent en l'état actuel des choses pour le moins sceptiques sur la capacité qu'aurait l'Europe à les défendre, et encore plus sur l'effet dissuasif que pourrait exercer sur la Russie leur appartenance à une alliance militaire jugée par ces Etats aussi peu opérationnelle.

Ces arguments sont certes contestables pour un lecteur indépendant mais ils reflètent un sentiment largement ancré dans l'esprit des Suédois et des Finlandais qui essaient d'apprécier les avantages et les inconvénients d'une éventuelle participation à une alliance militaire.

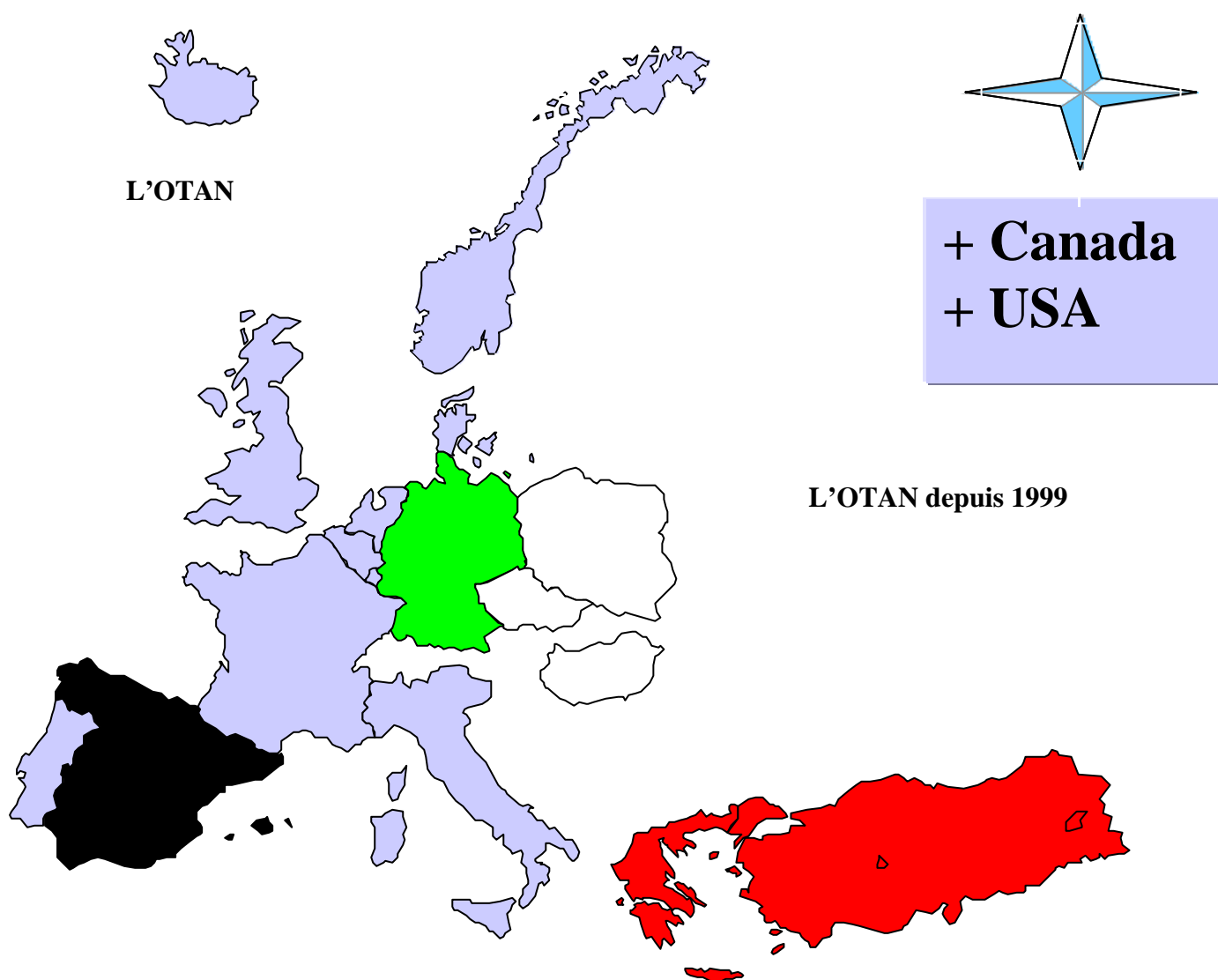
Et face à l'Alliance Atlantique

En ce qui concerne l'Alliance Atlantique, les dirigeants finnois voient dans l'élargissement de l'OTAN à l'Est l'une des évolutions politico-militaires les plus importantes en Europe. Ils ne font pas mystère de leur scepticisme sur un éventuel renforcement de la stabilité européenne grâce à une extension partielle de l'Alliance. Celle-ci est en effet susceptible de se faire au détriment d'autres pays, comme les pays baltes qui pourraient voir ainsi leur liberté d'action ou de choix réduite compte tenu de la réaction prévisible de la Russie réclamant des gages ou un arrêt de l'extension de l'OTAN⁸.

⁷ Carl BILT, ancien Premier ministre suédois, revue politique internationale N°63, mai 1994

⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung du 24 avril 1998

Seulement 24% des Suédois sont favorables à une adhésion à l'OTAN⁹, mais ils sont de plus en plus nombreux à vouloir participer aux missions de maintien de la paix. L'adhésion de la Suède au Partenariat pour la paix, aux côtés de l'OTAN et de la Russie, est aussi un signe d'ouverture. Les cadres de l'armée suédoise reconnaissent que les missions à l'étranger induisent un changement de mentalité. « En participant à des opérations de la paix en Bosnie, en Macédoine et au Kosovo, nous ne sommes déjà plus neutres » a souligné le chef d'état-major interarmées du commandement Nord (annexe 6).



⁹ Le Figaro du 23 mars 1999

Les Finlandais, qui partagent 1300 kilomètres de frontière avec la Russie, ne veulent pas de relations rendues hostiles par une présence plus ou moins marquée de l'OTAN. Ils continuent de souligner que la situation politique de la Finlande ne peut être changée et qu'il faut éviter tout ce qui pourrait être considéré comme une provocation¹⁰. Ils jugent plus prudent de rester à distance de l'Alliance « en pensant que la politique de non-alignement est la meilleure contribution à la sécurité en Europe du Nord et même pour toute l'Europe »¹¹. Mais contrairement à son voisin suédois, la Finlande développe une vision politique de la construction européenne. Elle préconise le développement de la Politique étrangère de sécurité commune et le rapprochement de l'UE et de la Russie par l'intermédiaire du couple finno-suédois.

La neutralité ou la non-participation à des alliances militaires a été un « atout » de puissance pour la Finlande et la Suède tout au long de la guerre froide car elle a représenté un facteur de rayonnement. Ces deux Etats ont ainsi connu une prospérité et une influence diplomatique que ni leur histoire récente, ni leur démographie et ni même leur poids économique ne pouvaient leur assurer (annexe 4). L'évolution récente du rapport de force Est-Ouest, la prospérité réelle de l'UE conduisent une nouvelle fois les deux pays à faire évoluer leur position avec pragmatisme. L'esprit de la « non-alliance militaire » reste toujours en vigueur. La récente déclaration des ministres des Affaires étrangères de la Suède et de la Finlande confirme cette politique, qui constitue selon eux un moyen et non une fin pour maintenir la stabilité en Europe du Nord. Elle ouvre ainsi de nouvelles perspectives dans le prolongement de leur intégration à l'UE. Ce document indique que cette politique « n'est pas donnée une fois pour toutes », et permet ainsi d'envisager le renforcement de la coopération européenne en matière de défense (annexe 5).

Cette idée s'explique en partie par le sentiment que plus l'UE sera forte et opérationnelle dans le domaine de la gestion des crises moins les grands pays, dont la Russie et les Etats-Unis souhaiteront agir en dehors du cadre de sécurité proposé par l'Union. Ainsi le respect d'une géopolitique de la proximité recentrée vers l'Europe serait rendu possible sans exclure la Russie.

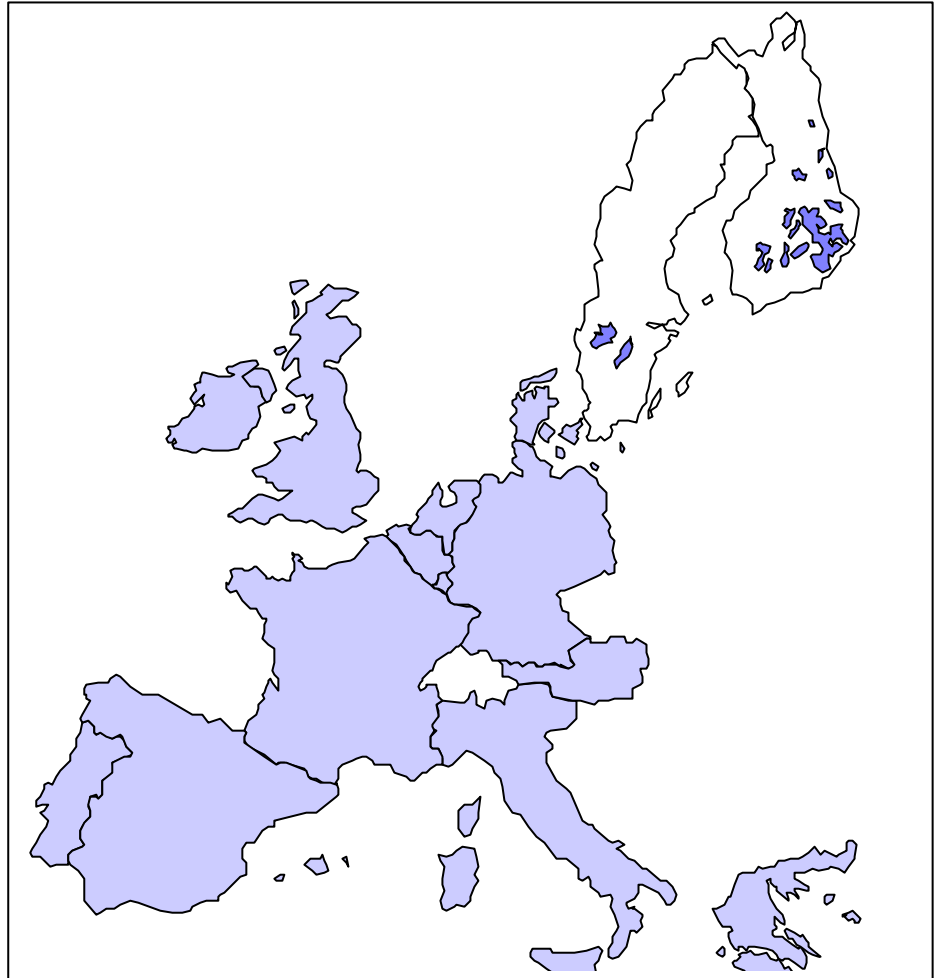
¹⁰ Le Monde, 10 juillet 1996

¹¹ M. Pertti Torsila, directeur politique du ministère des Affaires étrangères finnois in Libération, 11 mai 1999

« C'est l'intérêt des petits pays de soutenir plus d'intégration. Sinon le risque est trop grand d'être marginalisé par les intérêts des grands pays » soulignait une nouvelle fois M.LIPPONEN¹².



L'UE depuis 1995



L'intégration européenne apparaît donc bien comme une nécessité pour conserver à la Suède et à la Finlande une influence certaine au sein d'une communauté d'Etats qui est le meilleur vecteur de prospérité économique et de stabilité régionale. Cette intégration doit néanmoins pour eux se conjuguer avec le respect du principe de non-alliance militaire malgré le souhait de l'Union européenne de se doter d'une défense propre.

¹² Le Monde du 5 octobre 1999

II - NEUTRALITE ET INTEGRATION EUROPEENNE, LA FINLANDE ET LA SUEDE SOUS INFLUENCE OU INFLUENTES ?

La solidarité européenne est donc bien une priorité pour les deux Etats scandinaves¹³ mais les dirigeants suédois et finlandais, avec l'expérience de la diplomatie qui les caractérise, veulent déterminer le sens concret de cette « communauté de destin » sans exclure aucun des partenaires de leur proximité.

Les neutres dans le jeu des puissances entre Est et Ouest

Avant 1945, la neutralité a pour principale fonction de s'extraire du jeu des puissances européennes. Les neutres disposent d'une faible marge de manœuvre et leur rôle en temps de paix est avant tout passif. La bipolarisation lui donne les moyens d'une véritable affirmation. Les neutres, en particulier la Suède et la Finlande, deviennent les acteurs privilégiés du dialogue Est-Ouest, notamment dans le cadre de la conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, instituée à Helsinki en 1975. Cette neutralité active peut apparaître comme un multiplicateur de puissance. Au regard de leur population et de leur poids économique, la Suède et la Finlande ont acquis un rôle politique et diplomatique sans aucune commune mesure.

Avec la détente internationale des années 1970, la Finlande et la Suède donnèrent tout leur appui aux efforts d'organisation paneuropéenne. C'est à Helsinki que commencèrent, en novembre 1972, les consultations entre les membres de l'OTAN et ceux du pacte de Varsovie. C'est à Helsinki de nouveau que fut signé par 35 pays le 1^{er} août 1975 l'Acte final instituant la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) prévoyant l'inviolabilité des frontières (et au premier plan celles de Laponie et de Carélie, territoires annexés par l'URSS en 1945 au détriment de la Finlande), la libre circulation des idées et des personnes ainsi que le développement des relations économiques. Les neutres ont vu dans cette tentative d'organisation régionale

¹³ Bulletin quotidien du 23 novembre 1995

de l'Europe dans son ensemble une justification de leur politique. Par la suite, la CSCE devait se pérenniser et même s'institutionnaliser sous forme d'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE), mais avec de bien faibles moyens d'action.

Avec la disparition définitive des blocs, la marge de manœuvre et le sens de la neutralité, même renommée non-participation à des alliances militaires, se sont réduits. Les Etats neutres ont abandonné leur rôle de tampons entre les deux blocs. Ayant perdu une large part de son intérêt, la neutralité peut paraître incompatible avec le statut de membre de l'Union européenne. Incompatibilité au plan des principes, notamment celui postulant une communauté de destin entre les Etats membres de l'UE ; incompatibilité avec la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune prévue par le traité de Maastricht, voire d'une défense européenne commune, inscrite au rang d'objectif par ce même traité.

Réorientations géopolitique et institutionnelle de l'Europe induites par la Finlande et la Suède

A la suite de cette analyse deux facteurs essentiels sont à prendre en compte : l'un d'ordre purement géopolitique, l'autre d'ordre institutionnel mais permettant de réaliser une synthèse indispensable à la poursuite de la construction européenne.

Depuis que la Russie a quitté l'Europe centrale, elle n'a plus de frontière commune avec l'Europe occidentale. Elle demeure cependant un pays d'Europe du Nord, au contact de la Finlande et proche de la Suède. Saint-Pétersbourg est, de loin, la plus grande ville d'Europe du Nord (deux fois la population de Berlin) et constitue l'un des plus grands réservoirs de talents scientifiques et industriels de l'Europe.

La tradition impérialiste de la Russie fragilise la stabilité de l'Europe. C'est pourquoi la Finlande et la Suède veulent aider cette grande nation à s'intégrer au sein du système européen en tenant compte des objectifs politiques prioritaires de l'actuel gouvernement russe :

- participer pleinement à la redéfinition de l'architecture européenne de sécurité à travers le respect de la charte OTAN-Russie signée à Paris en mai 1997 ;

- gérer au mieux les conséquences de l'éclatement de l'Empire et ses relations avec les nouveaux Etats indépendants en leur refusant une quelconque participation à l'OTAN autre que le Partenariat pour la paix PPP ;
- parachever son insertion au sein des institutions économiques internationales en s'orientant vers l'Europe et l'établissement d'une zone de libre échange (APC accords de partenariat et de coopération).

Le maintien de la stabilité en Europe passe de toute évidence par l'association progressive et raisonnée de la Russie à l'édifice communautaire. Les deux membres d'Europe du Nord restent aujourd'hui les interlocuteurs les mieux placés pour accompagner ce processus au nom de l'Union (annexe 7).

Sous l'angle institutionnel, l'appartenance à l'UE pour la Suède et la Finlande devrait être, quant aux principes, pleine et entière sous peine d'entamer sérieusement sa cohésion en créant des précédents, donc des prétextes dont pourrait, à tout moment, user un Etat afin de ne pas s'acquitter de ses obligations. Même s'il on peut concevoir également une Europe avec plusieurs niveaux d'association ou d'intégration, à l'instar de l'Euro, l'élargissement progressif de la communauté et l'affichage de ses ambitions, doit conduire à une meilleure unité dans le domaine politique et diplomatique au risque d'y perdre son « âme » ou sa crédibilité.

Le second pilier de l'édification de l'Union européenne définit les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le Traité de Maastricht, qui en a prévu les dispositions, est sur le fond directif mais les procédures permettant de la mettre œuvre ne sont pas encore arrêtées. Selon l'article J4 §1, « la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'UE, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Ces derniers termes en tant que tels ne semblent pas pouvoir s'accommoder avec les politiques de neutralité et même de non-alliance militaire actuelles de la Suède et de la Finlande. Pourtant il n'y a pas d'incompatibilités formelles entre leurs statuts et les textes communautaires. Mais compte tenu du renforcement souhaitable de l'intégration communautaire dans les

domaines de la sécurité et de la défense, l'Union peut-elle s'accommoder de tels particularismes, ou la Suède et la Finlande devront-elles s'en défaire?

En signant le traité de Maastricht, la Finlande et la Suède s'étaient engagées pour une politique extérieure et de sécurité commune, pouvant déboucher à terme sur une défense commune ; mais les contours en étaient tellement flous, la perspective tellement éloignée, qu'elles n'avaient pas de mal à concilier cette pétition de principes et leur traditionnelle neutralité. S'ils veulent cependant être membres de l'Union les pays neutres ne pourront pas longtemps se contenter d'un statut d'observateur dans l'UEO¹⁴.

Le génie de ces deux Etats est d'avoir joué leurs rôles au sein de l'UE, entre 1995 et la fin de la présidence de l'Union confiée à la Finlande jusqu'au 31 décembre 1999, en préservant les deux aspects géopolitique et institutionnel. L'Europe de la défense, réalisation pratique de la défense commune recherchée s'est faite progressivement selon leurs vues sans provoquer la Russie.

Face à de telles considérations, la Suède et la Finlande, membres de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 1995, ont entrepris au cours des dernières années de réduire la portée de leur neutralité au seul principe de non-participation à des alliances militaires. Le conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 marque une dernière étape vers l'abandon du qualificatif de neutralité avec l'accord de principe des deux pays de participer à la constitution de cette « Europe de la défense ». Il s'agit désormais pour eux de revoir en ce sens leurs normes constitutionnelles et de faire approuver par leurs opinions publiques qui considèrent la neutralité comme liée à l'identité même de leurs pays, voire, notamment pour la Suède, comme le moyen qui leur a permis de rester en marge des conflits qui ont déchiré l'Europe au cours des deux derniers siècles.

Construction européenne et gestion des crises : l'exemple du Kosovo.

Ayant avancé de manière sensible lors du sommet européen de Cologne, en juin 1999, l'Europe de la défense était sortie d'une situation de blocage à l'occasion des rencontres

¹⁴« Les neutres s'interrogent sur la neutralité », Le Monde du 10 juillet 1996

franco-britanniques de Saint-Malo en décembre 1998, puis franco-allemandes à Toulouse en mai 1999. Ces initiatives reposaient sur l'idée que l'Europe devait disposer d'« une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles »¹⁵. A Cologne les quinze étaient passés à un niveau supérieur, conscients de la nécessité de doter l'Europe de la défense des institutions nécessaires à son autonomie militaire. Il était prévu que celle-ci puisse conduire pour son propre compte en pleine harmonie avec l'OTAN, et conformément au traité d'Amsterdam, les missions dites de Petersberg, soit des tâches de maintien et de rétablissement de la paix ou de gestion des crises.

Dans cet esprit, un organe permanent sera créé à Bruxelles à compter du 1^{er} mars 2000, le Comité politique et de sécurité. La crise du Kosovo aidant, ce grand dessein était appelé à prendre son élan, mais s'est singulièrement estompé depuis quelques mois.

La difficulté est de permettre d'assurer le passage de l'Union de l'Europe Occidentale à une Union européenne en mesure d'assumer pleinement son rôle dans la gestion des crises selon les termes de M. Jaan Erik Enestam, Ministre finlandais de la défense¹⁶. C'est pourquoi le poste de secrétaire général de l'UEO a été confié le 25 novembre dernier au représentant de la diplomatie européenne, l'Espagnol Javier Solana, qui cumulera cette fonction et celle de haut représentant de la politique étrangère et de sécurité (PESC) de l'Union européenne.

Sous la présidence de la Finlande, les principaux points de la déclaration finale du Conseil d'Helsinki ont mis en valeur la volonté de donner une forme pratique à la capacité de défense européenne commune. « Les Etats membres se sont fixés comme objectif premier d'être en mesure d'ici 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement puis d'entretenir, des forces capables de mener à bien(...) des opérations pouvant aller jusqu'à niveau d'un corps d'armée (15 brigades, soit 50 à 60.000 hommes)¹⁷.

¹⁵ Le Monde, 15 octobre 1999

¹⁶ AFP-CL 59, 29 novembre 1999

¹⁷ bulletin quotidien du 13 décembre 1999

Une synthèse conforme aux vœux des « neutres »

C'est à la fois un pas de géant et un saut de puce¹⁸. Ce que les quinze chefs d'Etat et de gouvernement ont entériné à Helsinki constitue une percée politique majeure. Une telle gageure était sans doute impensable il y a encore un an et demi. Jusque-là l'OTAN constituait l'alpha et l'oméga de tout mécanisme de défense européenne, comme l'ont montré les opérations menées au Kosovo au cours de l'année écoulée. Or l'Union européenne souhaite aujourd'hui être capable d'agir seule lorsque surgissent des crises régionales selon une démarche proposée à l'origine par les nouveaux Etats intégrés en 1995, la Suède et la Finlande mais dont la France réclamait la mise en œuvre depuis les années 60. Face à cette véritable révolution des mentalités, l'embryon de défense européenne conçu en juin 1999 lors du conseil de Cologne et qui est précisé à Helsinki peut paraître modeste. Il ne s'agit pas en effet de créer une armée européenne dont les pays « neutres » ne veulent pas entendre parler et encore moins d'une défense européenne.

L'idée, modeste et émise par ces mêmes Etats, consiste à accompagner de façon concrète et crédible la politique étrangère commune inscrite dans le traité d'Amsterdam en 1997 en menant à bien des missions de maintien ou de rétablissement de la paix, ainsi que des missions humanitaires autorisées par ce même traité.

Le schéma de prise de décision dans ce nouveau cadre se veut être essentiellement pragmatique. Les décisions seront prises par un comité politique et de sécurité (CPS) créé au sein du Conseil des ministres de l'UE qui sera chargé, en cas d'opérations militaires, de la conduite politique et de la direction stratégique. Il se réunira au niveau des hauts fonctionnaires ou des ambassadeurs. Un comité militaire (CM) composé des chefs d'état-major des armées donnera les avis militaires et formulera des recommandations. Enfin, un état-major (EM) intégré aux structures du Conseil sera chargé de l'analyse de situation et de la planification stratégique.

Cette révolution se réalise sans opposition des pays neutres qui ont amené les Etats de l'UE à prendre en compte leur manière de voir la solidarité et l'intégration des capacités de défense de l'Europe autour du principe des missions de Petersberg. Sa traduction institutionnelle reste à réaliser en Suède et en Finlande. Cette dernière devrait ainsi

¹⁸ Les Echos, 10 décembre 1999

prochainement voter la suppression d'un amendement législatif datant de 1995 interdisant toute participation à des missions « d'imposition de la paix »¹⁹.

Avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999, la gestion des crises devient un domaine de responsabilité plus clairement défini au sein de l'Union européenne. Le nouveau traité de l'Union dispose que les missions humanitaires, les missions de maintien de la paix et les opérations de rétablissement de la paix, appelées « missions de Petersberg », deviennent des composantes essentielles de la politique étrangère et de sécurité commune.

Conformément aux propositions de la Finlande et de la Suède, le traité d'Amsterdam, dans sa conclusion, distingue la gestion des crises de la défense commune et la désigne comme la mission la plus importante dans le domaine de la coopération de défense de l'Union européenne.

Il était naturel et important, du point de vue des pays de l'UE n'appartenant à aucune alliance militaire de faire cette différence.

Parallèlement, cette proposition de prendre en compte par la Communauté la gestion des crises s'est fondée sur une estimation réaliste des défis militaires et de la politique de sécurité en Europe d'aujourd'hui. Depuis que les troupes de Pierre le Grand ont eu raison des armées de Charles XII au début du 18^{ème} siècle, l'ensemble Finlande et Suède ont toujours conservé un œil vigilant sur la Russie. Selon un responsable militaire suédois : « La Russie n'est plus vraiment une menace. Il lui faudrait entre quatre et cinq ans pour remettre son armée en état, en admettant qu'elle en ait les moyens financiers. Nous devons utiliser cette période pour instaurer une confiance mutuelle, même s'il n'est pas facile de se faire à l'idée que nous devons coopérer avec l'ancien ennemi »²⁰.

L'initiative finno-suédoise était aussi celle que tous les Etats pouvaient en fin de compte accepter. L'Union européenne est en effet composée aussi bien de petits que de grands pays. La formation de la Politique étrangère et de sécurité commune est un défi essentiel. Il s'agit de prendre en considération les intérêts de tous les Etats membres, sur un pied d'égalité malgré de grandes distinctions démographiques, économiques et culturelles. Les petits pays veulent être des acteurs et non de simples figurants,

¹⁹ TTU Europe du 9 décembre 1999

²⁰ Le Figaro, 23 mars 1999

notamment au sein de la PESC. C'est à ce prix que l'intégration européenne et la proximité de l'UE représente un avantage pour la Finlande et la Suède.

Une large participation suppose que tous ceux qui contribuent aux opérations soient dotés d'une possibilité égale d'exercer une influence. Lorsque l'Union européenne décide du lancement d'une opération de gestion des crises, son exécution est du ressort de l'Union de l'Europe occidentale, dont la Finlande et la Suède sont des observateurs. Avec le traité d'Amsterdam, tous les pays de l'UE, indépendamment de leur statut au sein de l'UEO, peuvent participer, sur un pied d'égalité, à l'élaboration et à la prise de décision. Ce souhait exprimé tend à donner la même importance aux contributeurs et éviter de porter préjudice aux petits Etats par un système de bénéfice ou d'influence proportionnelle à leur apport.

La Finlande et la Suède développent leurs moyens en matière de gestion des crises et se sont déclarées prêtes à mettre à la disposition de l'UEO des forces militaires ce qui représente un tournant décisif. Ces forces pourront participer aux futures opérations de l'UEO après la décision et le mandat de l'ONU ou de l'OSCE jusqu'à ce que l'UEO se fonde totalement dans l'UE. Elles peuvent jouer un rôle-clé dans le domaine de la coopération militaire au service du maintien de la paix. Leur expérience en matière de batailles de chars est indéniablement limitée, mais elle ne cède probablement en rien à celles des autres pays européens en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix sous diverses formes auxquelles elles ont déjà collaboré (Liban, Ex-Yougoslavie...) « Et c'est bien cette seconde voie qui sera de plus en plus précieuse pour répondre aux futurs besoins de l'Europe en matière de sécurité » selon Carl BILT, ancien Premier ministre suédois²¹.

Le Traité d'Amsterdam permet également de décider plus rapidement au sein de l'UE. Le principe d'unanimité, qui a été en vigueur jusqu'à présent dans les questions relatives à la politique étrangère et de sécurité, laisse la place au principe de la décision à la majorité dans la plupart des questions ayant une portée limitée. Les changements futurs comprennent également le renforcement du rôle du Secrétaire général du Conseil de l'UE en vue de conférer davantage de continuité et de clarté à la politique étrangère

²¹ Suède : l'engagement européen, Politique internationale n°63, mai 1994

et de sécurité commune. Avec la mise en place d'une cellule de planification de la politique et d'alerte rapide, l'Union vise à prévenir les conflits et, par ce biais, à mieux répondre aux futurs défis en matière de politique de sécurité.

Les relations étroites avec l'OTAN et les Etats-Unis sont d'une importance capitale pour le développement des structures de gestion des crises de l'UE et de l'UEO. Le rôle de l'OTAN est illustré par la présence en Bosnie de la force de stabilisation, SFOR (avec la participation de la Finlande et de la Suède) et au Kosovo de la KFOR. La gestion européenne des crises est un important complément de la coopération transatlantique.

Le rôle de l'OTAN dans la sécurité en Europe a été particulièrement étudié lors de la réunion informelle des ministres de la défense de l'Union européenne qui s'était tenue le 4 novembre 1998 à Vienne. L'idée essentielle qui s'en est dégagée souligne la certitude que l'OTAN demeure la « pierre angulaire » de la sécurité européenne. Cette organisation conserve une crédibilité reconnue et renforcée à la suite de la guerre du Kosovo. Elle permet également à un certain nombre de pays de réaliser des économies substantielles sur leur système de défense.

L'Europe a manqué à plusieurs reprises des occasions de parler d'une seule voix depuis le début des crises dans les Balkans. Une position commune nécessite une volonté politique, une capacité militaire et une cohésion des Etats membres.

Il est remarquable de constater qu'en fin de compte le consensus réalisé par les pays membres de l'UE s'est fait à partir des propositions formulées par les membres « non-alliés militaires » de la communauté. C'est le génie propre de la Finlande et de la Suède d'avoir préservé les voies d'un accord sur lequel toutes « les hautes parties contractantes » ont pu s'entendre. La neutralité, à travers les conceptions finlandaise et suédoise, a apporté ainsi à la construction européenne en cours, une ouverture et une possibilité de consensus qu'il convient certainement de préserver. En ce sens, les deux Etats se sont révélés non pas des pays sous influence mais bien des forces de proposition.

CONCLUSION

.Au terme de cette analyse, il apparaît que l'apport de la Finlande et de la Suède à la construction européenne dépasse largement le seul cadre de l'Union européenne. Ces Etats connaissent les avantages de la liberté d'option et de l'attente. Ils ont su ainsi préserver leurs relations avec les puissances de leur proximité.

Malgré leur attachement à leur statut de neutralité, son enracinement, la manière dont il structure les comportements, malgré les immenses avantages qu'ils en ont retirés précédemment, ils ont su réagir rapidement au double défi stratégique et économique de la construction européenne et de la chute du mur de Berlin. La concomitance des deux événements, leur rapidité, et l'ampleur des changements qu'ils ont provoqués sur la scène internationale ont été très rapidement prises en compte par ces deux pays.

Ils ont rejoint la communauté européenne et sans s'arrêter aux apparentes incohérences institutionnelles, ils ont attendu que l'évolution de l'édification de l'Union se fasse autour d'un consensus conforme à leur point de vue. Naturellement proches de l'Europe occidentale, ils ont pu ainsi s'intégrer à la nouvelle Europe-puissance.

Dans le même temps, sans être liés en aucun moment par une quelconque obligation militaire, ils ont préservé les liens privilégiés qui les unissent à la Russie afin de poursuivre une coopération traditionnelle avec cet Etat-puissance.

Enfin, à l'aube du 21^{ème} siècle, ils rendent envisageables l'ouverture de réflexions autour d'un système de sécurité et de libre-échange paneuropéen qui permettrait d'arrimer à son tour la Russie et l'espace slave à l'ensemble communautaire.

Afin d'être à son tour un arbitre dans la gestion des crises ce système aura-t-il pour concept l'impartialité et l'indépendance, une manière de redire « neutralité » ?

La gestion des crises : l'article conjoint des ministres des affaires étrangères de Finlande et de Suède publié dans le « Helsingin Sanomat » et le « Dagens Nyheter » le 5 décembre 1998.

L'Union européenne renforce sa capacité à agir dans la gestion des crises.

Le Premier ministre britannique, Monsieur Tony Blair, a entamé, au cours de l'automne, un débat sur la manière dont la capacité de l'Europe à agir dans la gestion des crises pourrait être améliorée. Il constate que la politique étrangère commune renforcée n'est pas suffisante, et se déclare en faveur d'un renforcement de la capacité militaire européenne pour soutenir cette politique. **Le débat est important et la Finlande comme la Suède entendent y prendre part de façon constructive et concrète.** Les expériences que l'Union européenne a pu tirer des conflits survenus dans les Balkans démontrent que l'Union doit développer sa capacité à prévenir et à empêcher les conflits.

Avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999, la gestion des crises deviendra un domaine de responsabilité plus clairement défini au sein de l'Union européenne. Le nouveau traité de l'Union statue que les missions humanitaires, les missions de maintien de la paix et les opérations de rétablissement de la paix, à savoir les missions de Petersberg, deviendront des composants essentiels de la politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi, avons-nous institué les bases pour le renforcement de la capacité de l'Union à gérer les crises.

La conclusion d'Amsterdam s'est fondée sur la proposition conjointe de la Finlande et de la Suède. D'après la conclusion, la gestion des crises- clairement distincte de la défense commune- deviendra la mission pratique la plus importante dans le domaine de la coopération de défense de l'Union européenne.

Il était naturel et important, du point de vue des pays de l'UE n'appartenant à aucune alliance militaire de faire cette différence. Parallèlement, la proposition s'est fondée sur une estimation réaliste des défis militaires et de la politique de sécurité en Europe d'aujourd'hui. L'initiative finno-suédoise était aussi celle que tous les Etats pouvaient en fin de compte accepter.

La gestion des crises se base, en Europe, sur la pleine contribution de ceux qui sont désireux d'y participer et de solidarité, sur la volonté d'œuvrer ensemble en faveur de la paix et de la sécurité. Par conséquent, il est important de mettre à profit les ressources de tous les états membres de l'UE, qu'ils soient non alignés ou membres de l'OTAN. Le recours à la force militaire nécessite, comme jusqu'à présent, un mandat de l'ONU.

Une large participation suppose que tous ceux qui contribuent aux opérations soient dotés d'une possibilité égale d'exercer une influence. Alors que l'Union européenne décide du lancement d'une opération de gestion des crises, son exécution est du ressort de l'Union de l'Europe occidentale, dont la Finlande et la Suède sont des observateurs. Avec le traité d'Amsterdam, tous les pays de l'UE, indépendamment de leur statut au sein de l'UEO, pourront participer, sur un pied d'égalité, à l'élaboration et à la prise de décision.

La coopération entre l'Union européenne et l'UEO connaît une évolution rapide. L'Union a récemment décidé d'impliquer l'UEO dans les opérations de déminage, qui sont en cours en Croatie. L'UEO effectue, depuis un an et demi, une opération policière consultative en Albanie.

L'objectif est de renforcer l'engagement de l'UEO en Albanie sous la direction politique de l'UE. La Finlande et la Suède participent également aux opérations en Albanie et bientôt aussi en Croatie. La Suède s'est récemment proposée de se charger de la conduite des opérations en Croatie.

La Finlande et la Suède développent leurs ressources en matière de gestion des crises et se sont déclarées prêtes à attribuer des forces militaires à la disposition de l'UEO. Ces forces pourront participer aux futures opérations de l'UEO après la décision et le mandat de l'ONU ou de l'OSCE.

Le Traité d'Amsterdam permet également d'évoluer vers une prise de décision plus efficace au sein de l'UE. L'application stricte du principe d'unanimité, qui a été en vigueur jusqu'à présent dans les questions relatives à la politique étrangère et de sécurité, évoluera vers le principe de la décision à la majorité dans la plupart des questions ayant une portée limitée. Les changements futurs comprennent également le renforcement du rôle du Secrétaire général du Conseil de l'UE en vue de conférer davantage de continuité et de clarté à la politique étrangère et de sécurité commune. Avec la mise en place d'une cellule de planification de la politique et d'alerte rapide, l'Union vise à prévenir les conflits et, par ce biais, à mieux répondre aux futurs défis en matière de politique de sécurité.

Les relations étroites avec l'OTAN et les Etats-Unis sont d'une importance capitale pour le développement des structures de gestion des crises de l'UE et de l'UEO. Le rôle de l'OTAN est illustré par la présence en Bosnie de la force de stabilisation, SFOR (avec la participation de la Finlande et de la Suède). La gestion européenne des crises est un important complément de la coopération transatlantique. Cet ordre sensé répond à nos intérêts. Les ressources de la communauté internationale sont limitées, et il n'est pas justifié de créer des structures qui se chevauchent. Ainsi, la coopération qui s'est instaurée entre l'UEO et l'OTAN autorise-t-elle l'UEO à recourir aux ressources de l'OTAN dans le cas d'une mission importante de gestion des crises. Les cadres de la coopération de sécurité transatlantique avec les pays partenaires seront encore développés à l'occasion du sommet de l'OTAN qui aura lieu à Washington en avril 1999.

Un processus intéressant est engagé. La Finlande et la Suède ont une approche pragmatique dans la discussion sur les pas futurs à franchir en vue d'assurer une capacité crédible de gestion des crises en Europe. La priorité est naturellement donnée au développement des instruments d'ores et déjà en place. Les discussions doivent aussi prendre en considération d'autres projets importants, y compris l'élargissement de l'UE. Indépendamment des décisions institutionnelles que nous, les Européens, serons amenés à prendre, c'est la volonté politique d'agir ensemble en faveur de la paix et de la sécurité qui sera, en fin de compte, décisive.

La Finlande et la Suède sont prêtes à porter leur part de responsabilité.

(Article traduit par les services de l'Ambassade de Finlande à Paris)

0600 SWE/AFP-QD30 le 20 OCT 1999 par Paul-Claude WACKERMANN «En restructurant son armée, la Suède remet en cause sa doctrine de défense »

Le plan de restructuration des forces armées de la Suède présenté mercredi remet en cause une doctrine de défense fondée sur le non alignement et pose la question d'une éventuelle adhésion du royaume à l'OTAN, estiment les spécialistes.

« Nous ne pouvons pas continuer avec notre politique de non-alliance militaire. Nous devons maintenant revoir totalement notre sécurité nationale », a affirmé le général Joern Beckman, président de l'Académie royale de guerre, dans le quotidien Svenska Dagbladet (conservateur) de mercredi.

Cette opinion semble partagée par le Haut Commandement suédois, plusieurs officiers généraux ayant estimé dans la presse que la Suède ferait « tôt ou tard » partie de l'OTAN ou d'une organisation européenne de défense.

« En participant à des opérations de maintien de la paix en Bosnie, en Macédoine et au Kosovo, nous ne sommes déjà plus neutres », a déclaré récemment le général Lars Frisk, chef d'état-major interarmes du commandement Nord. « Si un conflit impliquant l'Union européenne éclatait, nous ne pourrions pas rester à l'écart », avait-il ajouté.

La Suède, dont le dernier conflit armé remonte à 1813 contre la France de Napoléon, se dit officiellement « neutre » et « libre de toute alliance militaire ». Elle est membre de l'UE depuis 1995 mais ne fait pas partie de l'OTAN. Elle a cependant adhéré au partenariat pour la paix (PPP) aux côtés de l'alliance et de la Russie. Selon les derniers sondages, seulement 24% des Suédois sont favorables à une adhésion du pays à l'OTAN.

En janvier, une commission parlementaire spéciale sur la défense avait conclu qu'il n'existe pas pour les dix prochaines années de risques d'invasion en vue d'occuper le pays le pays

Un ancien secrétaire général du ministère suédois des Affaires étrangères, Sverker Astroem, a déclaré récemment que « tout ce qui justifiait la neutralité de la Suède n'existait plus ».

« La chute de l'empire soviétique, l'éclatement du pacte de Varsovie, la victoire de la démocratie dans les pays de l'Est, l'entrée prochaine de ces pays dans l'UE font qu'une guerre intra-européenne est impensable » avait-il écrit dans le quotidien Dagens Nyheter (indépendant). « Il est donc tout aussi impensable que la Suède reste cramponnée à sa neutralité », avait-il ajouté.

La réforme proposée par le chef d'état-major des armées, le général Wiktorin, vise à réduire de 10% le budget de la défense, qui se monte à 40 milliards de couronnes (30 mds de francs), soit 2,2% du P.I.B.. Le plan de restructuration prévoit de réduire à 15.000 le nombre d'appelés sous les drapeaux, contre 18.000 actuellement.

Certains y voient une première étape vers une armée de métier tandis que les partisans d'une défense européenne redoutent que ce faisant, le royaume ne dispose pas dans l'avenir d'un poids militaire suffisant pour y jouer un rôle.

La guerre froide avait poussé la Suède à une course aux armements qui, dans certains secteurs, a conduit au suréquipement. Ainsi l'armée de l'Air vient de renoncer à une quarantaine des 204 chasseurs bombardiers JAS 39 Gripen commandés à l'avionneur suédois Saab.

A l'inverse, l'inspecteur général de l'armée de Terre, le général Paul Degerlund, a estimé que si le pays disposait de suffisamment de blindés, il manquait d'artillerie pour des soutiens feu indirects et qu'il n'avait pas les moyens de se payer un bataillon aéroporté.

- **BIBLIOGRAPHIE**

- Atlas des relations internationales, sous la direction de M. Pascal BONIFACE, Hâtier, septembre 1997.
- Changement de cap en mer Baltique, MME.Nathalie BLANC-NOEL, Fondation pour les études de défense nationale, novembre 1992.
- La construction européenne, dossier de synthèse « grands problèmes actuels », Revue d'études, août 1997
- Neutralité et sécurité : la Suède à la croisée des chemins, article de M.Jean-Pierre MOUSSON-LESTANG, revue de la défense nationale, novembre 1991.
- Les neutres, la neutralité, et l'Europe, M.Alain CARTON, Fondation pour les études de défense nationale, août 1991.
- Organiser la sécurité en Europe, Anders BJÖRCK, revue de la politique internationale, mars 1996.
- La sécurité coopérative dans la région de la mer Baltique, Olav F.Knuden, Cahiers de Chaillot, novembre 1998.
- Sécurité européenne, sous la direction de M.Jean-François GRIBINSKI, la documentation française, septembre 1996.
- Suède : l'engagement européen, article de M.Carl BILDT, revue de la politique internationale, mai 1995.
- L'Union européenne face aux défis de la neutralité, article de M.Jean-François GRIBINSKI, revue de la défense nationale, janvier 1996.

ARTICLES DE PRESSE

- L'ouverture du sommet des quinze à Helsinki, Catherine CHATIGNOUX, les Echos du 10 décembre 1999.
- Principaux points de la déclaration finale du conseil d'Helsinki, Bulletin quotidien du 13 décembre 1999.
- L'après Helsinki déjà, TTU Europe du 9 décembre 1999.
- Maintenir la viabilité de l'UEO jusqu'au passage du relais à l'UE, AFP du 29 novembre 1999.
- Jacques CHIRAC et Gerhard SCHRÖDER veulent renforcer l'autorité de M.PESC, Le Monde du 15 octobre 1999.
- La Finlande favorable à une défense européenne commune, AFP du 21 juillet 1999.
- Finlande : pays échaudé craint la guerre froide, Olivier TRUC, Libération du 11 mai 1999.
- La Suède va réduire de moitié son armée, Françoise LEPELTIER, Le Figaro du 23 mars 1999.
- Les neutres s'interrogent sur la neutralité, Alain DEBOVE et Daniel VERNET, Le Monde du 10 juillet 1996.
- Le Premier ministre finlandais proclame l'attachement de son pays « à la nouvelle Europe », Le Monde du 5 octobre 1996.
- La Finlande...reste attachée à sa politique de défense indépendante, Bulletin quotidien du 23 novembre 1995.
- Les pays nordiques aux portes de l'UE, s'intégrer en préservant l'autonomie nationale, Helge HVEEM, le Monde diplomatique, avril 1994.

Organisations en Europe

Annexe 7

