



## ...L'ADHÉSION HISTORIQUE DE LA SUÈDE ET DE LA FINLANDE À L'OTAN

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné, le 20 juillet 2022, le rapport de M. Christian Cambon, président de la commission, sur le projet de loi autorisant la ratification des protocoles au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accèsion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN.

Précipitée par l'agression russe contre l'Ukraine en février 2022, l'adhésion à l'Alliance de ces deux pays, dont la neutralité était très ancienne, constitue un événement de portée historique pour l'Europe.



### 1. LA FIN SOUDAINE D'UNE DOUBLE NEUTRALITÉ FONDÉE SUR DEUX LOGIQUES DIFFÉRENTES

#### A. DES ÉTAPES RAPIDEMENT FRANCHIES

L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a constitué l'événement déclencheur de la demande d'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN. Dès le mois de février, les deux pays ont commencé à livrer des armes à l'Ukraine. En mai 2022, ils ont exprimé officiellement leur volonté d'adhérer à l'Alliance. Lors du sommet de Madrid qui s'est tenu dans la capitale espagnole du 28 au 30 juin 2022, la Suède et la Finlande ont été officiellement invitées à rejoindre l'OTAN. La Turquie, pays membre de l'Alliance, avait auparavant levé son veto à l'entrée des deux pays à la suite de la signature d'un accord tripartite. **Les pays membres de l'organisation ont ensuite signé les protocoles d'adhésion le mardi 5 juillet**, ouvrant la voie au processus des ratifications nationales par l'ensemble des membres de l'Alliance.

Au total, **12 pays de l'OTAN ont ratifié les protocoles à ce jour**. La plupart des autres ratifications devraient intervenir pendant l'été 2022. La principale interrogation porte sur la Turquie, qui a annoncé ne pouvoir ratifier avant octobre en raison de la suspension des travaux de la Grande Assemblée nationale. Il est nécessaire que le processus de ratification

se déroule le plus rapidement possible : la Finlande et la Suède ne sont pas encore protégées par la clause de défense mutuelle (article 5) du Traité de l'Atlantique Nord tant que l'adhésion n'est pas complète.

## B. UNE MÊME NEUTRALITÉ, DEUX HISTOIRES DIFFÉRENTES

La neutralité militaire de la Finlande constitue **un choix stratégique à demi contraint** effectué, au lendemain de la seconde guerre mondiale, par un pays depuis longtemps sous la menace de son voisin russe, dont l'empire l'a englobé de 1809 à 1917 en tant que grand-duché de Finlande. Celle-ci a signé le 6 avril 1948 avec l'Union soviétique un pacte d'amitié, sous la pression de celle-ci et après avoir dû renoncer au plan Marshall. Ce pacte a été renouvelé trois fois entre 1955 et 1983. **Cette « finlandisation » a coûté au pays la maîtrise de sa politique étrangère, subordonnée à celle de l'URSS, mais lui a permis de rester en dehors du Pacte de Varsovie pendant la guerre froide et ainsi de conserver une politique intérieure autonome.**

La fin de la neutralité de la Suède constitue une évolution encore plus radicale. En paix depuis 1814, seul pays du nord de l'Europe à ne pas avoir été envahi pendant la deuxième guerre mondiale, ce pays pouvait, plus qu'aucun autre, se féliciter de son non-alignement. **Élément essentiel de sa politique étrangère, voire de son identité, cette neutralité allait de pair avec un soutien sans faille du multilatéralisme et une politique « compassionnelle » envers les pays en développement** (haut niveau d'aide publique au développement). Cette neutralité bi-séculaire suédoise avait toutefois été assouplie en 1992, dans la perspective d'une adhésion à l'UE.

## C. UNE RENONCIATION À LA NEUTRALITÉ MOTIVÉE ESSENTIELLEMENT PAR LA MENACE RUSSE



S'agissant de la Finlande, l'invasion de la Crimée par la Russie en 2014, les actions de déstabilisation du Kremlin invoquant notamment le sort de la minorité russophone de Finlande, **enfin et surtout l'invasion de l'Ukraine, ont eu raison de la neutralité du pays.** Celle-ci ne semble plus en effet fournir une immunité suffisante contre la menace russe. **Loin d'aboutir à la « finlandisation » de l'Ukraine, son invasion par la Russie a ainsi paradoxalement conduit à l'« otanisation » de la Finlande.** Alors qu'en 2020, 20 % de la population finlandaise à peine soutenait le principe d'une adhésion à l'OTAN, cette proportion a grimpé à 53 % le 28 février 2022, à 62 % en mars et à 76 % en mai 2022. Le 17 mai, 188 des 200 députés finlandais ont voté en faveur de l'adhésion à l'OTAN.



des Finlandais favorables à l'adhésion à l'OTAN avant l'invasion de l'Ukraine



des Finlandais favorables à l'adhésion à l'OTAN après l'invasion de l'Ukraine



des Suédois favorables à l'adhésion à l'OTAN avant l'invasion de l'Ukraine



des Suédois favorables à l'adhésion à l'OTAN après l'invasion de l'Ukraine

S'agissant de la Suède, outre l'agression contre l'Ukraine, la crainte de voir l'île de Gotland devenir un point d'appui éventuel pour l'armée russe dans la mer Baltique a précipité la volonté d'adhésion à l'OTAN. En outre, après la manifestation de la volonté de la Finlande d'adhérer à l'Alliance, **la Suède ne pouvait rester en dehors de celle-ci, au risque de se trouver isolée en Europe du Nord**, l'ensemble de ses partenaires scandinaves étant désormais membres de l'OTAN. Ainsi, l'opinion publique a majoritairement basculé en faveur d'une adhésion à l'OTAN : 42 % de la population soutenait cette perspective en janvier 2022 et 57 % en mai. Le 15 mai 2022, six des huit partis représentés au Parlement ont exprimé leur soutien à l'adhésion.

---

### **Loin d'aboutir à la « finlandisation » de l'Ukraine, son invasion par la Russie a finalement conduit à l'« otanisation » de la Finlande et de la Suède**

---

**La Finlande et la Suède ont ainsi formellement fait acte de candidature à l'OTAN le 18 mai 2022.** L'acceptation de ces candidatures, largement soutenue par les Alliés, a fait l'objet d'un blocage de la part de la Turquie, sur la base de différends bilatéraux, principalement avec la Suède. À la suite de l'accord trouvé avec Ankara et matérialisé par la signature d'un memorandum tripartite lors du Sommet de Madrid le 29 juin, **les protocoles d'adhésion ont été signés par l'ensemble des Alliés le 5 juillet 2022.**

## 2. UNE ADHÉSION MUTUELLEMENT PROFITABLE



### A. L'ACCÈS À LA PROTECTION OFFERTE PAR L'ARTICLE 5 DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD

La première motivation des deux pays pour adhérer à l'OTAN réside **dans l'accès à la protection offerte par l'article 5 du Traité fondateur de l'OTAN**. Cet article prévoit en effet que « *Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles (...) sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que (...) chacune d'elles (...) assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt (...) telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée* ». Les récentes déclarations américaines et de responsables de l'OTAN selon lesquelles l'Alliance défendrait « chaque centimètre carré » du territoire des pays membres ont renforcé cette confiance en l'article 5 du Traité.

Il s'agit en effet d'une « assurance stratégique » précieuse au moment où plusieurs pays de l'Europe du Nord et de l'Est non membres de l'OTAN se sentent menacés par l'attitude de la Russie. S'agissant spécifiquement de la Finlande et la Suède, **l'effort de normalisation et de coopération nécessaire à l'adhésion ayant déjà été largement accompli par les deux pays**, l'adhésion récompensera cet effort en leur faisant pleinement bénéficier de la protection offerte par l'Alliance.

### B. UN SUCCÈS IMPORTANT POUR L'OTAN

**Du point de vue de l'OTAN, l'adhésion de la Suède et de la Finlande représente un succès considérable.** Malmenée il y a encore deux ans par le précédent président des États-Unis, Donald Trump, alors focalisé sur la rivalité américaine avec la Chine, l'Organisation est apparue soudée et revivifiée face à l'invasion russe de l'Ukraine et s'apprête désormais à accueillir deux pays dont la neutralité paraissait immuable.

#### 1. Des armées finlandaise et suédoise pleinement interopérables avec celles des membres de l'OTAN

Plus concrètement, l'entrée de la Finlande et de la Suède constitue un apport significatif pour l'Alliance. Les armées finlandaises et suédoises sont totalement interopérables avec celles des membres de l'OTAN. En effet, après la fin du bloc soviétique, la neutralité des deux pays ne les a pas empêchés de **s'engager dans de multiples coopérations avec l'OTAN** :

- ✓ En 1994, ils ont rejoint le **programme de partenariat pour la paix (PPP)**, programme de coopération pratique bilatérale entre l'OTAN et des partenaires euro-atlantiques, permettant à ces derniers de développer une relation individuelle avec l'OTAN en fixant leurs propres priorités en matière de coopération ;

- ✓ En 1997, ils sont devenus membres du **Conseil de partenariat euro-atlantique**, qui rassemble les membres de l'OTAN, des pays partenaires et la Russie afin de discuter des problèmes de sécurité sur le continent européen ;
- ✓ Ils ont apporté une contribution aux opérations de l'OTAN dans les Balkans, en Afghanistan et en Irak et participent actuellement à la KFOR ainsi qu'à la mission de l'OTAN en Irak ;
- ✓ La Finlande et la Suède sont deux des six pays, avec l'Ukraine, l'Australie, la Jordanie et la Géorgie, à avoir reçu le statut de partenariat aux opportunités renforcées (EOP), la forme de coopération la plus avancée de l'OTAN, lancée au sommet du pays de Galles, en 2014, pour que les relations étroites entre les forces de l'OTAN et celles des pays partenaires établies au cours des années d'opérations puissent être maintenues et approfondies ;
- ✓ Helsinki accueille depuis 2017 le Centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides, soutenu par l'OTAN et l'UE.

En outre, la Finlande et la Suède ont commencé à fournir des armes à l'Ukraine dès février 2022, en même temps que leur coopération avec l'OTAN s'intensifiait. **Lors du sommet extraordinaire du 25 février 2022, les Alliés ont activé en faveur des deux pays le dispositif des « modalités d'interaction renforcée »**, les rendant destinataires des documents de l'OTAN relatifs à la situation en Ukraine. Ils participent également au Conseil de l'Atlantique Nord et sont susceptibles d'ouvrir à l'Alliance l'accès à leur territoire si nécessaire. L'adhésion des deux pays va parachever ce processus.

## 2. Des capacités militaires significatives

**Les deux pays apportent par ailleurs des capacités militaires importantes.** En 2022, le budget finlandais consacré à la défense s'établit à 5,1 milliards d'euros, et représente 1,96 % du PIB. Des efforts importants ont ainsi été consentis par Helsinki pour se rapprocher de l'objectif fixé par l'OTAN des 2 % du PIB : en 2020, la part du budget de défense n'en représentait que 1,34 %. Le budget de défense suédois est en cours de revalorisation : de seulement 0,9 % du PIB en 2015, il est passé à 1,2 % en 2020 et 1,3 % en 2021, soit 6,2 milliards d'euros. En avril dernier, le gouvernement suédois a fixé pour 2028 l'objectif des 2 %.

La Finlande dispose de 280 000 soldats et peut mobiliser jusqu'à 870 000 réservistes, ce qui en fait l'une des plus grosses armées européennes. La Suède dispose actuellement de 22 700 soldats d'active, soutenus par 32 400 personnels d'appoint (réservistes et gardes nationaux). Elle a rétabli le service militaire obligatoire en 2017.

### Des équipements modernes

La capacité de combat de l'armée de l'air finlandaise est centrée sur plus de 50 F/A-18C Hornet monoplaces et sept F/A-18D biplaces. L'armée de l'air suédoise déploie comme principal atout défensif et offensif le chasseur léger JAS-39 Gripen, dans sa variante C, entre 65 et 70 unités. La marine suédoise possède cinq sous-marins, la flotte de surface comprend 5 corvettes furtives de classe Visby et 2 de classe Goteborg, 9 dragueurs de mines, 1 patrouilleur hauturier, 13 patrouilleurs, 147 vedettes et un navire de renseignement électromagnétique. Les forces finlandaises et suédoises opèrent des capacités modernes et communes à de nombreux alliés (avions américains F18 et F35, chars de combat allemands Léopard, hélicoptères européens NH90), permettant une parfaite interopérabilité. Les principaux partenaires finlandais et suédois en matière de commerce de matériel d'armement sont les États-Unis, la Suède, la Norvège, l'Italie, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et Israël. Parmi les principaux achats d'armement finlandais de la dernière décennie : les missiles AGM-158 Joint Air-to-Surface Standoff Missiles des États-Unis (2012), les chars de combat principal Leopard 2A6 des Pays-Bas (2014), les obusiers blindés K9 de la Corée du Sud (2017), 64 avions de combat F-35 des États-Unis. En 2012, la Suède a fixé une commande pour le renouvellement de sa flotte d'avions (60 jets Saab Gripen), en 2021, elle est devenue le premier pays non membre de l'OTAN à déployer un système de défense aérienne Patriot fabriqué aux États-Unis, et a lancé le processus d'acquisition de nouveaux navires de combat.

### 3. Davantage de profondeur stratégique pour l'OTAN

L'adhésion de la Finlande et de la Suède constitue également **un apport de profondeur stratégique qui permet de renforcer la posture de défense et de dissuasion du flanc oriental de l'OTAN**. Ceci créerait de nouveaux dilemmes pour la Russie si elle envisageait d'attaquer un pays d'Europe centrale ou orientale. **La difficile protection des États baltes en cas d'attaque russe sera également rendue plus crédible par l'adhésion des deux pays**, à travers une défense en profondeur incluant déjà la Norvège, le Danemark et l'Islande.

Inversement, il faut souligner qu'aucune demande n'a été formulée en vue du déploiement de forces ou d'équipements de l'OTAN sur les territoires suédois et finlandais, ces deux pays estimant être en mesure de se défendre.

Concernant les relations de l'OTAN avec la Russie, ce sont certes 1 300 nouveaux kilomètres de frontière où il faudra éviter tout risque d'escalade. Toutefois, la Finlande garde une tradition de bon voisinage avec la Russie et a, précisément, un intérêt évident à éviter une telle escalade.

## 3. DES POINTS DE VIGILANCE : PRÉSERVER L'ESSENCE EURO-ATLANTIQUE DE L'OTAN, RENFORCER LA DÉFENSE EUROPÉENNE

### A. LE BLOCAGE DE LA TURQUIE N'A ÉTÉ SURMONTÉ QU'AU PRIX D'UN ACCORD TRIPARTITE QUI SUSCITE DES INTERROGATIONS

Dans l'accord qu'elles ont signé le 28 juin 2022 avec la Turquie, **la Finlande et la Suède ont promis de soutenir davantage ce pays dans sa lutte contre le terrorisme**, s'engageant à empêcher les activités non seulement du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), mais aussi du PYD et des YPG, qui combattent Daech en Syrie. Les deux pays candidats à l'OTAN se sont également engagés à **améliorer les extraditions de ressortissants turcs** accusés de terrorisme. Ils ont aussi promis de lever leur embargo sur la vente de certaines armes à Ankara, instauré depuis l'offensive de la Turquie dans le nord de la Syrie en octobre 2019. De leur côté, les États-Unis ne se sont pas engagés sur la reprise du programme F35 en Turquie, interrompu à la suite de l'acquisition de missiles S-400 russes par le pays. En revanche, ils pourraient accepter de moderniser les avions de combat F16 turcs.

Par ailleurs, **la Suède et la Finlande se sont engagées à soutenir la participation de la Turquie aux initiatives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), en particulier en ce qui concerne la coopération structurée permanente (CSP) « mobilité »**. Les États-Unis, le Canada et la Norvège y avaient déjà été invités à l'initiative de l'Allemagne. La commission estime cependant **qu'une telle participation de la Turquie ne va pas de soi étant donné ses relations actuelles avec la Grèce et Chypre, membres de l'Union européenne, en Méditerranée orientale**. Comme l'a souligné le rapport d'information sur la « Boussole stratégique » européenne de Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret, cette participation *« pose un problème de compatibilité de valeurs »*. En outre, certains États membres estiment, à juste titre, que la participation d'États tiers devrait rester exceptionnelle afin d'éviter les situations dans lesquelles les bénéfices mutuels s'avèreraient déséquilibrés.

**Il est donc impératif de veiller à ce que l'OTAN ne s'aligne pas sur un accord tripartite qui, par nature, ne doit pouvoir engager ni l'Alliance ni les Alliés**, ne liant que ses trois signataires.

### B. PRÉSERVER LE CARACTÈRE EURO-ATLANTIQUE DE L'OTAN, RENFORCER LA DÉFENSE EUROPÉENNE

L'entrée de la Suède et de la Finlande pourrait avoir des conséquences sur **la politique de la « porte ouverte » de l'Organisation**. Les candidats actuels à une adhésion sont l'Ukraine, la Géorgie et la Bosnie-Herzégovine. Ce sujet doit continuer à être abordé avec courage et lucidité. **Chaque adhésion doit ainsi rester un processus individuel, lié à la**

**mise à niveau de l'appareil de défense mais aussi à la situation politico-militaire de chaque candidat.**

Par ailleurs, le sommet de Madrid a abouti à une **révision du « Concept stratégique » de l'OTAN**, avec une **mention inédite du fait que les « ambitions et les politiques coercitives » de la Chine « remettent en cause nos intérêts, notre sécurité et nos valeurs »**. En outre, à cette occasion, le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle Zélande ont été pour la première fois invités à assister à un sommet de l'OTAN. Ceci pourrait sembler élargir l'organisation aux dimensions d'une alliance globale présente aussi bien dans l'espace euro-atlantique que dans l'espace indo-pacifique.

Parallèlement, il faut cependant se féliciter que **la dimension essentiellement « euro-atlantique » de l'OTAN soit soulignée à plusieurs reprises** au sein de ce nouveau concept stratégique. L'entrée dans l'OTAN de deux pays membres de l'Union, qui se sont d'ailleurs engagés à renforcer la coopération entre l'UE et l'OTAN, doit ainsi **constituer un levier pour renforcer la dimension européenne de notre sécurité**, loin d'une dilution dans une alliance globale.

#### **Le soutien finlandais et suédois à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)**

La Finlande est intéressée par les concepts d'autonomie et de Boussole stratégiques de l'UE. Le Président Niinistö est l'un des plus fervents demandeurs d'une PSDC commune de l'UE au-delà de sa politique de sanctions, une Europe de défense forte devant être vue comme un meilleur partenaire pour l'OTAN et non comme un concurrent. **Le pays est fortement mobilisé en faveur du renforcement de l'Europe de la défense**, à laquelle il contribue activement depuis son adhésion à l'Union. La Finlande participe à 11 des 15 missions et opérations de PSDC, avec 90 personnels, et est l'un des principaux contributeurs *per capita* aux missions de PSDC civiles. Elle a été le premier État membre à répondre à la demande d'assistance de la France au titre de l'article 42-7 du TUE, et a participé à renforcer l'opérationnalisation de ce dernier durant sa présidence du Conseil de l'Union, notamment en cas de menaces hybrides. Elle a créé en 2017 un Centre européen d'excellence dédié à ces dernières, auquel la France s'est associée, et qui vise à développer une « culture stratégique européenne commune » de lutte contre ces nouvelles menaces. Elle a également rejoint en novembre 2018 l'Initiative européenne d'intervention (IEI) et participe notamment aux groupes de travail sur le Sahel et la mer Baltique. **La Suède prend part activement à l'élaboration de la PSDC dans le cadre européen**, en particulier pour les aspects civils de la gestion des crises. Elle a été responsable de l'état-major de force de l'opération Atalante. De même, elle participe activement aux travaux de l'Agence européenne de défense. Suite aux attentats à Paris en 2015, et en réponse à la sollicitation française dans le cadre de l'article 42-7 du TUE, Stockholm avait proposé la poursuite des actions de formation en Irak (35 personnels à Erbil).

À cet égard, le fait que la Finlande et la Suède ont souhaité rejoindre l'OTAN alors même qu'ils sont, en tant qu'États membres de l'Union, couverts par la garantie de sécurité de l'article 42-7, montre que l'Union européenne a encore beaucoup à faire pour assurer la crédibilité de cette garantie de sécurité. Dans cette optique, il est nécessaire pour la France **d'œuvrer au sein de l'OTAN pour que ce nouvel essor profite au renforcement des capacités de défense propres aux pays européens.**

**La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté le projet de loi de ratification des protocoles d'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN.**

## POUR EN SAVOIR +

- Quelle Boussole stratégique pour l'Union européenne ?, rapport d'information de Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret, 2021.



Commission des affaires étrangères, de la défense et des  
forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

**Christian Cambon**

Président de la  
commission  
Rapporteur  
Sénateur  
(Les Républicains) du Val-  
de-Marne