

La Finlande et le débat sur l'OTAN durant la campagne présidentielle de 1999-2000 (Note)

Louis Clerc

Volume 33, numéro 2, 2002

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704409ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704409ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Clerc, L. (2002). La Finlande et le débat sur l'OTAN durant la campagne présidentielle de 1999-2000 (Note). *Études internationales*, 33(2), 303–324. <https://doi.org/10.7202/704409ar>

Résumé de l'article

En février-mars 2000, la Finlande élitait son 11^e Président de la république. La campagne électorale qui précéda l'élection vit les sujets internationaux peu représentés. Toutefois, le débat sur l'éventuelle adhésion de la Finlande à l'Alliance atlantique joua un certain rôle. L'article vise d'abord à présenter les différents candidats et leurs positions sur le sujet de la relation future et souhaitable de la Finlande avec VOTAN. Par la suite, on s'attachera à montrer comment le problème de VOTAN est symbolique de la situation internationale complexe de la Finlande, et exposer les problèmes et les dilemmes de cette politique (relations avec Russie, avec VUE, avec les États-Unis, avec VOTAN), la ligne officielle qui entend s'en occuper, et les commentaires que cette ligne officielle appelle. On prendra à la fin la liberté de proposer des pistes de réflexion sur ce sujet.

La Finlande et le débat sur l'OTAN durant la campagne présidentielle de 1999-2000

Louis CLERC*

RÉSUMÉ : En février-mars 2000, la Finlande élit son 11^e Président de la république. La campagne électorale qui précéda l'élection vit les sujets internationaux peu représentés. Toutefois, le débat sur l'éventuelle adhésion de la Finlande à l'Alliance atlantique joua un certain rôle. L'article vise d'abord à présenter les différents candidats et leurs positions sur le sujet de la relation future et souhaitable de la Finlande avec l'OTAN. Par la suite, on s'attachera à montrer comment le problème de l'OTAN est symbolique de la situation internationale complexe de la Finlande, et exposer les problèmes et les dilemmes de cette politique (relations avec Russie, avec l'UE, avec les États-Unis, avec l'OTAN), la ligne officielle qui entend s'en occuper, et les commentaires que cette ligne officielle appelle. On prendra à la fin la liberté de proposer des pistes de réflexion sur ce sujet.

ABSTRACT : In February-March 2000, Finland elected its 11th President of the Republic. During the electoral campaign preceding the election, international matters were almost not discussed. However, the debate on the possible accession of Finland to the Atlantic Alliance played a certain role. This article first seeks to present the different candidates and their positions on the issue of the future and desirable relation between Finland and NATO. Afterwards, it will show how NATO's problem is symbolical of the complex international situation of Finlande, and identify the obstacles and dilemmas of this policy (relations with Russia, the E.U, the U.S, NATO), the official line which will deal with it, and what is being said about this official line. In conclusion, it will take the liberty to propose some suggestions for further thought on this subject.

Les 15 ans qui se sont écoulés entre 1985 et 2000 ont vu la politique extérieure finlandaise changer dans des proportions quasi inédites dans son histoire. Ce processus a surtout consisté à abandonner l'un après l'autre certains tabous. Le tabou sur la neutralité « positive » envers le voisin soviétique/russe fut vidé de son sens au profit d'une version très allégée du concept, le « non-alignement militaire en temps de paix ». Le tabou concernant l'Union européenne, après des années d'existence, fut lui aussi abandonné en 1992, quand la Finlande demanda son adhésion à l'Union.

* Doctorant en Histoire des relations internationales de l'Université de Strasbourg, France et de l'Université de Turku, Finlande. Merci au Colonel Jacques Walsch pour son avis sur mon travail, et à Karoliina Honkanen (Institut de politique étrangère, Helsinki), Laura Reinilä (ministère des Affaires étrangères, Helsinki) et au personnel du Département d'histoire politique de l'Université de Turku, pour leur aide et leurs réflexions sur le sujet.

Depuis 1998, cette progression typique du débat finlandais s'est appliquée à un autre sujet : l'éventuelle demande d'adhésion du pays à l'Alliance atlantique. L'expérience aidant, et au regard même des données de base de la position internationale finlandaise, le discours actuel du gouvernement finlandais sur la question a pu paraître intenable. Les dénégations officielles (la Finlande n'a pas besoin de l'OTAN pour sa sécurité) sonnent comme le prologue à un retournement prochain, qui verrait la Finlande demander son adhésion. Les citoyens finlandais le sentent d'ailleurs : si les différents sondages les donnent encore aujourd'hui largement opposés à l'OTAN, on y lit également qu'une petite moitié de Finlandais pensent que, un jour ou l'autre, leur pays intégrera l'OTAN malgré tout¹...

Le débat sur l'OTAN s'est donc développé en Finlande, en marge du débat politique général. La campagne des élections présidentielles de 1999-2000 a donné une bonne occasion de suivre ces discussions et de toucher quelques points essentiels de l'« équation finlandaise² ».

I – La campagne des élections présidentielles 2000

A – Les différents candidats

Les candidats à la présidence finlandaise se déclarèrent tous entre l'automne et l'hiver 1999. Trois groupes se détachèrent : la gauche, la droite, et des candidats « apolitiques ».

À gauche, Heidi Hautala lançait sa campagne la première, le 13 novembre, par un discours à Turku. Membre du Parlement européen, candidate de la Ligue Verte (*Vihreän Liito*), H. Hautala partait dans cette élection sans grands espoirs de victoire. Ses thèmes se trouvèrent être identiques dans leurs grandes lignes à ceux de tous les partis verts européens : environnement, thèmes sociaux, etc.

Deuxième candidate de gauche, Tarja Halonen débuta sa campagne le 12 décembre, pour le Parti Social-Démocrate (*Sosiaalidemokraattinen puolue*). Martti Ahtisaari, le Président sortant social-démocrate, renonça à se présenter³, et T. Halonen fut désignée comme la candidate du Parti. Paavo Lipponen, autre figure du SDP, préféra se consacrer à son poste de Premier ministre. T. Halonen pouvait, en plus du SDP, compter sur les voix de la Ligue de Gauche. Cette formation d'extrême-gauche dirigée par Suvi-Anne Siimes annonça en novembre son soutien à la candidate du SDP.

1. *Helsingin Sanomat*, 2 février 1999, et article de Unto HAMÄLÄINEN pour le site *Virtual Finland*, 8 décembre 1999.

2. Selon l'expression de Philippe Doucet.

3. À la dernière minute, avant les primaires du Parti fin avril 1999. Il est à noter que Paavo Lipponen avait fermement demandé que le Président en fonction se représente.

À droite, le premier à se déclarer fut Esko Aho, qui dut toutefois imposer sa stature au sein du Parti du Centre (*Keskusta*). Le Parti annonça son candidat en octobre. Si E. Aho, son principal dirigeant, semblait assuré de mener la campagne, une dissidence se manifesta. Paavo Väyrynen, ancien ministre des Affaires étrangères, membre du Parlement, opposant connu de l'adhésion de son pays à l'Union européenne et partisan d'une stricte politique de neutralité, se présenta contre lui. Il manifestait ainsi la survivance au sein du *Keskusta* d'un courant né de l'opposition à la décision de 1995 de rejoindre l'UE. Battu durant les primaires, P. Väyrynen s'effaça pour laisser la place à E. Aho. Celui-ci mena sa campagne sur son bilan d'homme d'État (Premier ministre entre 1991 et 1995, il participa activement à l'entrée de la Finlande dans l'UE) et sur son image personnelle de « présidentiable ».

La candidate du Parti National de la Coalition (*Kokoomus*) Riitta Uosukainen, Présidente du Parlement finlandais, ouvrit sa campagne par un discours à Turku, le 21 novembre. La surprise dans son camp vint du refus du poids lourd du *Kokoomus*, le ministre des Finances, Sauli Niinistö, de mener lui-même la campagne du parti. R. Uosukainen finit par accepter le rôle lors d'un meeting le 5 octobre 1999. Sa candidature fut officiellement annoncée le 30 octobre⁴.

La dernière à se déclarer à droite fut Elizabeth Rehn, représentante du Parti Populaire Suédois (*RKP*) et du mouvement civique *Helmi* 2000. Elle ouvrit sa campagne le 13 novembre par un discours à Tampere⁵. E. Rehn s'était déjà présentée aux présidentielles de 1994, et malgré sa défaite au deuxième tour, ses qualités politiques avaient laissé une forte impression. Elle avait aussi réussi, par son activité de fonctionnaire des Nations Unies, à se construire une image très positive dans le pays⁶. Elle eut dès le départ les sondages les plus favorables.

Chez les « apolitiques », Risto Kuisma, fut désigné dès le début de 1999 comme candidat du Groupe de la Réforme (*Remonttiryhmä*). Ancien membre du SDP, il s'en était détaché pour créer son propre parti. On peut noter qu'il fut le seul candidat à placer le débat sur l'OTAN au cœur de son programme. Ilkka Hakalehto déclara sa candidature un peu plus tard, dans l'automne 1999, sous les couleurs d'une coalition de mouvements et associations, les Vrais Finnois (*VEY*).

Dans les désignations de candidats, les seules surprises vinrent donc de l'incapacité de la droite à s'unir et des défections de S. Niinistö, espoir du *Kokoomus*, et de M. Ahtisaari. La saga autour de la candidature Niinistö alimenta les spéculations entre septembre et octobre, pour le bénéfice surtout de E. Rehn. Le *RKP* et le *Kokoomus* se disputent en effet les votes de la classe moyenne conservatrice.

4. *Helsingin Sanomat*, 22-09-1999.

5. Intitulé *Ulko-ja Turvallisuuspoliittinen linjapuhe*, (Discours sur la ligne de politique étrangère et de sécurité), il est considéré comme la charte de politique étrangère de la candidate Rehn.

6. E. Rehn fut envoyée spéciale de l'ONU en Bosnie.

Concernant l'évolution des positions des candidats telle que les différents sondages le montrent, on constate plusieurs phénomènes. Donnée gagnante au deuxième tour avant Noël, Elizabeth Rehn vit son score baisser au début de 2000. Avec Riitta Uosukainen, elle était pourtant depuis longtemps présentée comme une des favorites. Début novembre 1999, E. Aho, Mesdames Halonen, Uosukainen et Rehn se trouvaient ainsi au coude à coude. La fin de l'année vit les tendances changer, avec la montée des opinions favorables aux candidats SDP et *Keskusta*.

Les difficultés internes du *Kokoomus*, le bilan du gouvernement jouant en faveur de T. Halonen, le débat sur l'OTAN et son impact sur la campagne de E. Rehn furent des éléments importants dans les changements de tendances des sondages. L'éditorialiste politique du *Helsingin Sanomat*, Unto Hämäläinen, fit le point le 3 janvier 2000 sur ces changements⁷. Il constate que, après un mois de décembre où quatre candidats s'affrontaient, janvier avait vu deux de ces personnalités sortir du lot : E. Aho et T. Halonen, avec respectivement 36 et 30 % d'intentions de vote. Cette émergence du candidat Aho, U. Hämäläinen l'expliquait alors par les divisions des autres partis de droite, dont les électeurs se repliaient facilement sur le candidat du *Keskusta*. Le support de nombreuses personnalités du monde sportif était aussi mis en avant. Pour ce qui est de T. Halonen, un travail électoral actif et le soutien sans failles de son parti, de la Ligue de gauche et du mouvement syndical assuraient sa remontée.

B – Les sujets de la campagne : société, thèmes internationaux

Dans les thèmes de campagne, on constate que les thèmes de société ont dominé, soulignant les changements que la société finlandaise est en train de vivre. Ces sujets (la famille, la religion, l'accueil des étrangers en Finlande, la sécurité...) ont été particulièrement exploités durant la campagne du second tour (le 6 février 2000). T. Halonen dut parfois répondre d'un parcours personnel atypique pour la classe politique de son pays : militante des droits des minorités raciales et sexuelles⁸, ancienne activiste de gauche, elle vivait alors en concubinage. Si elle a beaucoup modéré ses positions depuis plusieurs années, « Tarja la Rouge » est en 1999 loin de correspondre au modèle de chef d'État que chercha à imposer E. Aho. Celui-ci essaya en effet de jouer sur sa stature d'homme d'État, son image de père et mari, mais aussi de croyant⁹.

Axant sa campagne sur le bilan du gouvernement et les réformes sociales et judiciaires, la candidate du SDP a cependant réussi à éviter ces obstacles, montrant que, pour une moitié urbaine de la population, les thèmes soulevés par E. Aho n'avaient plus la même importance. Défendant l'État-providence « à la nordique », elle a aussi su se montrer plus proche des dossiers.

7. Article pour le site *Virtual Finland*, 4 janvier 2000.

8. Elle a dirigé l'association *Seksualisesti Tasa-arvoiset* (SeTa, Sexuellement Égaux), équivalent par exemple de *Égales* en France.

9. L'importance du sujet vient de ce que l'église luthérienne, Église d'État en Finlande, est dirigée par le Président de la République.

Au milieu de ces sujets intérieurs, voire personnels, l'actualité internationale fit pourtant sentir ses effets. Les bombardements alliés en Serbie et au Kosovo furent le premier sujet de préoccupation. De façon générale, la Finlande officielle se montra assez circonspecte par rapport aux frappes alliées. Les dirigeants finlandais cherchèrent à influencer une sortie de crise pacifique, comme le montre la médiation de Martti Ahtisaari. Cette attitude d'entremetteur refléta un sentiment plutôt ambigu dans la classe politique du pays. Malgré une sensibilité générale aux violations des droits de l'homme au Kosovo, de nombreuses voix en Finlande continuèrent jusqu'au bout à prôner la prudence, alors même que les possibilités de discuter avec Belgrade devenaient de plus en plus illusoires. Le *Hufvudstadsbladet* du 25 mars 1999 illustrait les réticences finlandaises. Une Finlande membre de l'OTAN serait forcée de participer à des bombardements sur un pays souverain, sans mandat de l'ONU et sous la direction opérationnelle des États-Unis. Dans le même temps, que faire d'autre contre quelqu'un comme Slobodan Milosevic ? Si cet article peut être considéré comme assez équilibré, de nombreuses réactions furent beaucoup plus dures envers l'opération alliée, soulignant les pertes civiles, la pollution engendrée par les bombardements, les privations de la population serbe. En général, l'OTAN sortit de cette affaire avec une image assez négative¹⁰.

La guerre en Tchétchénie fut la deuxième préoccupation internationale de la campagne. Ici, la Finlande s'est efforcée d'agir délicatement : tout en prévenant les Russes contre un isolement de la communauté internationale, le gouvernement ne se permit jamais de condamner véritablement l'action du Kremlin. Le but affiché dans le discours fut d'éviter que les Russes ne s'isolent, et de prévenir l'UE contre une gestion hâtive des problèmes de la Russie. Dans une atmosphère où le Kremlin monta souvent en épingle des incidents mineurs¹¹, la Finlande essaya de maintenir le contact en cherchant à favoriser la recherche d'une solution pacifique. Les réactions sur le problème, officielles

10. Dans son travail « Pro-Gradu » (équivalent du mémoire de maîtrise français), présenté à l'Université de Laponie (Rovaniemi), Tiina Seppälä souligne néanmoins que, en ce qui concerne la presse, les critiques furent moins vives en Finlande que, par exemple, dans le *Washington Post*. Dans son travail *Sota mediassa, sota Kosovossa* (la guerre dans les médias, la guerre au Kosovo), elle compare ainsi les articles du *Helsingin Sanomat*, du quotidien régional de Laponie, *Lapin Kansa* et du *Washington Post*. On peut s'interroger sur cette ambiguïté apparente. Toutefois, nous pensons pouvoir conclure que, en général, l'épisode du Kosovo fut un mauvais point pour la popularité de l'OTAN en Finlande. Ce paradoxe entre le respect des Finlandais pour les droits de l'homme et leur sensibilité à l'intrusion de grandes puissances dans les affaires intérieures d'un pays est évoqué avec autorité, dans le cas du Kosovo, par Tuomas FORSBERG dans son article pour la publication *Northern Dimensions*, pp. 41-49.

11. Par exemple, les Russes s'offusquèrent de la réception, le 13 décembre 1999, par un officiel du ministère des Affaires étrangères, René Nyberg, de Uzman Ferzaul, représentant tchétchène. Malgré le caractère furtif de l'entretien (M. Ferzaul fut reçu dans une cafétéria du ministère, accessible par une petite rue...), le Kremlin déposa une protestation officielle. Les Finlandais répliquèrent que M. Ferzaul représentait une ONG, et que la Finlande ne voulait pas reconnaître l'indépendance de la Tchétchénie. Après cette réponse, on en resta là.

ou non, furent souvent fermes¹², mais ne menèrent à rien de concret. S'il est vrai que la Tchétchénie fut une épreuve aussi pour les relations entre la Finlande et la Russie, on peut modérer les affirmations (par exemple du journal russe *Novye Izvestija* le 16 décembre 1999) selon lesquelles cet épisode fut un refroidissement des relations entre les deux pays.

La presse finlandaise, elle, titrant presque quotidiennement sur les développements dans cette région du Caucase, fit son métier en ne ménageant pas ses critiques sur la gestion du conflit par Moscou. L'envoyé spécial du *Helsingin Sanomat* à Grozny et dans la capitale russe, Kalle Kopponen, rapporta ainsi les difficultés de l'armée fédérale, les exactions contre la population civile et les particularités de cette « petite guerre » impossible à gagner.

Le remplacement de Boris Eltsine fut un des épisodes de cette affaire tchétchène. Le nouveau Président, ancien responsable dans l'administration de Saint-Petersbourg, est considéré comme un connaisseur des affaires finlandaises. Si Helsinki a bien sûr cherché à rentrer le plus vite possible en contact avec lui, c'est pour des raisons de bon voisinage traditionnel avec la Russie. Les doutes ont semblé peser un instant sur ses convictions démocratiques. Mais on peut dire que les relations se sont beaucoup réchauffées, si on considère les développements de 2000-2001, par exemple le succès de la visite à Kultaranta (la résidence d'été du Président finlandais) de M. Poutine en septembre 2001.

Enfin, entre les deux tours, la victoire lors des élections législatives autrichiennes de la coalition des Conservateurs et du FPÖ (Parti Populaire Autrichien), faillit causer du tort à T. Halonen. En effet, sur l'initiative du chef du gouvernement finlandais, et dans des circonstances qui ont fait l'objet d'un avertissement du Chancelier de Justice¹³, la Finlande s'est associée aux sanctions européennes contre l'Autriche. On a pu alors constater la sensibilité d'une partie de la classe politique et de l'opinion finlandaise à l'intrusion d'une instance multinationale dans les affaires intérieures d'un pays. Sur des arguments surtout techniques (des sanctions, pourquoi faire, dans quel cadre, etc.), les critiques ont porté sur la gestion de l'affaire par la présidence portugaise et sur le rôle de la France en particulier, celle-ci étant considérée comme l'âme de ces sanctions.

Le débat au Parlement du mercredi 9 février 2000 a donné une bonne idée de ces réserves finlandaises¹⁴. Sur un point de l'ordre du jour concernant

12. E. Rehn dit par exemple le 22 décembre 1999 dans le *Helsingin Sanomat* que la Russie commet en Tchétchénie un génocide comparable à celui perpétré par Milosevic au Kosovo. Si E. Rehn n'a pas de fonction officielle en Finlande, elle est alors créditée de 30 % d'intentions de vote au premier tour d'une élection présidentielle...

13. Le Premier ministre, prenant les devants en l'absence du président Martti Ahtisaari (injoignable car dans l'avion), répondit affirmativement à la demande du Président portugais concernant des sanctions européennes. Ce processus, au départ téléphonique puis confirmé par un échange de lettres, fut approuvé après coup par le Président finlandais. Saisi, le Chancelier de Justice Paavo Nikula ne jugea pas le fait digne d'une action judiciaire. Il avertit cependant sévèrement le chef du gouvernement. Celui-ci fut forcé de s'expliquer sur les circonstances de la décision et de s'excuser d'avoir agi sans consulter le Président.

14. *Helsingin Sanomat*, 10 février 2000.

l'Europe, plusieurs députés ont exprimé leurs critiques envers la façon dont les 14 manifestaient leur souci après les résultats électoraux en Autriche. Si la nocivité des idées de Jörg Häider n'était pas niée et faisait l'unanimité, une écrasante majorité de l'assemblée exprima son inquiétude face à la méthode utilisée. Le ministre Sauli Niinistö s'exprima dans ce sens, comme un grand nombre de représentants tous partis confondus.

Ce problème, bien qu'arrivant en fin de campagne, provoqua quelques frayeurs dans l'entourage de Tarja Halonen. Le candidat Aho, en effet, exploita la faille en condamnant la décision des Européens. Dressant un parallèle entre l'immixtion de l'URSS en Finlande pendant la guerre froide et les sanctions de l'Europe, il essaya de jouer sur le sentiment de désapprobation de la population¹⁵. L'affaire arriva trop tard pour avoir une vraie influence sur le vote, mais, par la suite, la Finlande s'est efforcée de participer à la recherche d'une sortie de crise honorable. La lettre que Sauli Niinistö, en sa double qualité de président de l'Union Démocratique Européenne et de ministre des Finances finlandais, a adressée le 24 mai 2000 à Romano Prodi est un exemple de cette volonté finlandaise de sortir de la crise. L'actuel ministre des Affaires étrangères finlandais, Erkki Tuomioja, a également condamné ces sanctions, et en particulier la prise d'initiative de la présidence portugaise.

Dans ce débat, l'un des plus véhéments fut sans doute l'ancien président de la République Mauno Koivisto. Censeur régulier et souvent impitoyable de la vie politique de son pays, l'ancien chef de l'État s'est exprimé à plusieurs reprises pour dénoncer les sanctions, les qualifiant d'« impolitesse » et marquant sa désapprobation envers cette entorse à la souveraineté d'un pays membre. Il alla jusqu'à parler d'une réaction de type « impérial » des institutions européennes, s'alarmant de la direction prise par l'UE¹⁶.

À ce contexte chargé vinrent s'ajouter les préoccupations liées à la présidence finlandaise de l'UE. La Finlande fut le lieu d'accueil de plusieurs sommets européens, dont celui de Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 fut le couronnement. À ces différentes occasions, les dirigeants finlandais ont eu le souci de gérer au mieux leur présidence, mais aussi de mettre en avant les points chers à la Finlande : prise en compte de la situation russe dans les politiques européennes, « dimension septentrionale » de l'Europe, Europe sociale, Europe de la défense et enfin candidature de l'Estonie pour l'entrée dans l'Union. Sur ce dernier sujet, bien qu'elle ait en même temps fait savoir que trop de précipitation serait nuisible, la Finlande supporte l'entrée de nouveaux pays dans l'UE. Cette présidence fut reconnue comme une expérience positive par les Finlandais et les autres Européens : le pays s'est révélé capable de gérer sa présidence, arrivant à faire mettre en avant certaines de ses préoccupations importantes dans le domaine social, autour de la prise en

15. Article dans *Le Monde*, par Antoine JACOB, 8 février 2000, « Une femme élue présidente de la République en Finlande ».

16. Voir par exemple *Helsingin Sanomat*, 22 mars 2000.

compte de la situation russe, de la candidature turque ou bien encore dans le domaine de la défense européenne.

Un des projets chers à la présidence finlandaise fut pourtant un échec : la « dimension septentrionale » de l'Europe. Cette constante du discours finlandais, censée favoriser la coopération entre les régions intéressées aux questions arctiques et baltiques, dans le cadre des politiques européennes, peine depuis longtemps à se mettre en place¹⁷. La réunion sur le sujet organisée à Helsinki fut ainsi un camouflet pour la Finlande, les autres pays européens n'ayant pas jugé opportun de faire le déplacement. Seul Chris Patten, Commissaire aux Relations extérieures, était là, ainsi que le ministre russe des Affaires étrangères Igor Ivanov (soulignant par sa présence un des fondements de cette proposition de « dimension septentrionale » : créer un moyen supplémentaire de prise en compte par les institutions européennes de la situation russe...).

Malgré les fondements historiques, géographiques et les perspectives de rapprochement de cette « Nouvelle Hanse » (selon l'expression de l'historien Matti Klinge) centrée autour de la Baltique et des régions les plus au nord de l'Europe, les financements européens sont loin d'être acquis. De plus, comme le souligne Antoine Jacob dans son article de juillet 1999¹⁸, certains pays comme la France voient d'un mauvais œil une initiative régionale qui se proposerait d'impliquer les États-Unis et le Canada dans des projets sur l'Arctique. Le bénéfice qu'il y aurait à créer un canal de communication sur des projets ponctuels avec la Russie ne paraît donc pas prioritaire aux Européens « du Sud ». La présidence portugaise, qui suivit celle de la Finlande, ne manqua pas de la féliciter pour sa gestion, mais n'inscrivit sur son agenda aucun des sujets chers au gouvernement finlandais : dimension septentrionale, problèmes de taxation, transparence des institutions...

II – Le débat politique sur l'OTAN durant la campagne

A – L'entrée de l'OTAN dans la campagne présidentielle

Durant la campagne électorale, plusieurs facteurs ont conduit à faire de l'OTAN un sujet sur lequel les candidats se sont exprimés. La campagne de bombardements alliés, menée en mai-juin 1999 sur la Serbie et le Kosovo a

17. Dans un colloque de 2000 sur l'archipel des Ahvenanmaa, Hiski Haukkala, de l'Institut des Affaires étrangères, résuma ce sentiment sur la dimension septentrionale en montrant les difficultés inhérentes au projet. Pour les représentants du ministère des Affaires étrangères finlandais, ce projet reste une tentative d'impliquer l'UE dans les affaires nordiques (environnement, sécurité, pêche, développement des zones arctiques, etc.). La Finlande serait amenée à y jouer un rôle de premier plan, dans l'espoir aussi de voir se créer un canal de communication supplémentaire entre Europe et Russie. La coopération interrégionale qui se mettrait en place permettrait de gérer les problèmes au niveau le plus proche et le moins contraignant possible. On peut dire que cela se heurte à une indifférence polie du reste de l'UE.

18. Voir aussi dans *Le Monde*, 24 juillet 1999, l'article de Antoine JACOB, « Et si la Finlande avait des idées pour l'Europe ? ».

ainsi alimenté le débat. Les Finlandais, sensibles aux problèmes de souveraineté nationale, ont réagi sur plusieurs points. D'abord et avant tout, le dédain affiché pour l'ONU, réduite à une chambre d'enregistrement de décisions prises entre Alliés. La Finlande s'étant toujours impliquée dans cette organisation, le fait d'utiliser la force contre un État souverain sans son mandat apparut choquant aux yeux de l'opinion publique. Le flou des critères d'intervention, quelques erreurs de tir aux conséquences graves et la durée de la campagne ont aussi soulevé des interrogations. Dans les commentaires revenait souvent la réflexion suivante : si nous étions dans l'OTAN, nous serions aussi forcés de bombarder un État souverain pour des raisons douteuses.

Concernant l'OTAN, la population semble faire plus confiance à une défense nationale et indépendante, voire européenne, qu'à une adhésion à l'Alliance. Les sondages présentés durant la campagne ont été un facteur décisif du débat. Trois d'entre eux publiés en décembre 1999 par le Centre finlandais d'études commerciales et politiques (EVA) montrent ainsi que globalement trois Finlandais sur quatre refusent l'entrée dans l'OTAN, même en cas d'adhésion de la Suède et des Pays baltes. Ils sont 48 % à penser que le pays adhérerait, quoi qu'il arrive, tôt ou tard¹⁹. Le sondage pratiqué par *Suomen Gallup* pour le *Helsingin Sanomat*, publié le 9 décembre 1999, donnait 64 % de Non à l'adhésion, malgré un rappel dans la question indiquant que 11 des pays membres de l'UE sur 15 étaient déjà dans l'Alliance. Un autre sondage, mené par l'Institut de recherches *Taloustutkimus* et publié le 5 novembre donnait 73 % des personnes interrogées hostiles à l'entrée dans l'OTAN. Il est important de constater que ces chiffres n'ont pas significativement évolués depuis lors.

Cette impopularité va être une des clés du discours des candidats. Comme le soulignait en décembre 1999 Jaakko Iloniemi, ancien diplomate et directeur de l'EVA, tous les candidats ayant des chances sérieuses de succès aux élections évitèrent d'envisager clairement dans leurs discours le sujet de l'OTAN. La mise en place d'un débat argumenté prit donc du temps, et il est flagrant de constater que celui-ci se développa hors du champ politique, dans les milieux de spécialistes. Les pressions en faveur de la rédaction d'une vraie étude sur la question vont se multiplier à partir de la fin de l'été 1999 : J. Iloniemi²⁰, E. Rehn lors de son discours de début de campagne le 13 novembre 1999, mais aussi le Conseiller en Défense Pauli Järvenpää, de la représentation finlandaise à l'OTAN²¹, se prononcèrent entre autres pour une enquête sur le sujet. J. Iloniemi alla jusqu'à créer une association dont le but est de promouvoir la discussion sur l'OTAN²².

19. *Helsingin Sanomat*, 2 décembre 1999, et article de Unto HÄMÄLÄINEN pour le site *Virtual Finland*, 8 décembre 1999. Cette formulation apparaît encore comme une particularité finlandaise : il est courant d'entendre que l'entrée dans l'OTAN se fera d'un coup, que « un matin, on se réveillera dans l'OTAN »...

20. Dans un discours du 1er novembre 1999 durant une réunion de l'Association des membres des cours de défense, il plaide pour un débat argumenté et ouvert sur le sujet.

21. *Turun Sanomat*, 21 novembre 1999.

22. Le 16 décembre, il crée « le Conseil atlantique de Finlande », pour promouvoir le débat euro-atlantique sur les problèmes de sécurité et la recherche dans ces domaines en Finlande.

Les candidats vont donc être sollicités, en particulier dans une série d'articles publiés par le principal quotidien du pays, le *Helsingin Sanomat*. Cette série, intitulée « Demander l'adhésion ou pas ? », va occuper les éditions du dimanche de ce journal entre le 6 novembre et le 4 décembre 1999. Les positions des principaux candidats vont être marquées par une grande retenue sur le sujet. Elles peuvent néanmoins être rassemblées dans deux catégories : celles plutôt opposées à l'entrée dans l'OTAN, celles plutôt favorables. Nous étudierons à part la position de T. Halonen, puisqu'elle exprime le mieux la ligne officielle finlandaise.

B – Les candidats plutôt favorables à une demande d'adhésion de la Finlande à l'OTAN

Malgré l'impopularité du sujet, certains candidats ont pu envisager dans leur discours de campagne l'entrée de la Finlande dans l'OTAN. L'état de l'opinion publique incita toutefois à la prudence, et certains firent même les frais de leur réputation de « pro-OTAN ». Si l'on fait l'examen des prises de position des candidats, les mêmes points reviennent. L'OTAN est considérée comme une option nécessaire à la sécurité finlandaise d'abord car le pays se doit de participer à ce forum de sécurité, le plus développé du monde et sur lequel la sécurité européenne s'appuie en grande partie. Les candidats favorables à la solution OTAN dénoncent également le « nouveau tabou » qui règne autour de cette option. Ils voient dans l'attitude officielle un refus de débattre de façon argumentée du sujet. Les relations avec les États-Unis et la nécessité de les mettre plus en avant dans la politique étrangère de la Finlande sont également citées comme motivations pour une demande d'adhésion à l'OTAN.

Ancien ministre de la Défense, E. Rehn avance ces thèses dans sa campagne. Elle est peut-être celle qui paya le prix le plus fort pour ses prises de position. Avant la campagne, elle s'était plusieurs fois distinguée par des déclarations favorables à une demande d'adhésion de la Finlande à l'OTAN (dès 1997 dans un discours à Stockholm). Si elle essaya durant la campagne de modérer ses déclarations²³, E. Rehn souffrira de cette image de soutien de l'OTAN. Dans une campagne plutôt lente à démarrer, et où les candidats principaux eurent du mal à faire valoir leurs différences les uns par rapport aux autres, cet handicap va suivre E. Rehn jusqu'au bout²⁴. Elle continua néanmoins à demander une étude gouvernementale sur le sujet, comme elle le fait dans sa participation à l'enquête du *Helsingin Sanomat*²⁵. Elle insiste aussi sur l'importance des relations

23. Le 10 novembre, dans une déclaration pour la radio Yle Suomi, elle suggérait par exemple que la Finlande prenne une décision concernant l'OTAN avant 2002, lorsque les membres de l'Alliance décideront de l'élargissement éventuel de celle-ci. Elle affirmait aussi vouloir mettre en place un comité de réflexion sur le sujet, chargé de donner son avis avant cette date limite. Ces déclarations de E. Rehn, qui demandait en même temps plus de clarté dans les prises de position des autres candidats, furent interprétées par certains comme une tentative de « limiter les dégâts » causés par le sujet d'une adhésion à l'OTAN sur sa popularité.

24. *Helsingin Sanomat*, 11 novembre 1999.

25. *Helsingin Sanomat*, 4 décembre 1999.

de la Finlande avec l'Ouest, en particulier avec les États-Unis. Pour elle, les États-Unis en Europe sont une garantie de sécurité. La Finlande ne peut pas raisonnablement rester dans la position d'expectative où elle est actuellement. Riitta Uosukainen, elle, va être encore plus prudente dans ses déclarations. Si elle est plutôt favorable à l'entrée de la Finlande dans l'OTAN, elle se garde bien de rendre le problème urgent, et ne laisse aucune porte fermée²⁶. L'OTAN reste une option.

Risto Kuisma est, lui, le représentant unique d'un point de vue extrême : une crise va éclater avec la Russie, du fait du développement incontrôlé et dangereux de ce pays. La Finlande devra alors faire partie d'une alliance l'aidant dans sa lutte contre l'ennemi de toujours. La seule organisation crédible à ce jour, l'OTAN, a montré que, dirigée par les États-Unis, elle pouvait remplir cet office et assurer le standard le plus élevé de sécurité à la Finlande.

On voit donc que, si R. Kuisma se distingue par l'aspect caricatural de son discours, les deux autres « pro-OTAN » sont très prudents dans leurs déclarations. L'impopularité du sujet ne leur rend pas les choses faciles, et on verra que ce n'est pas dans le champ politique que va vraiment se développer la critique de la position internationale actuelle de la Finlande.

C – Les candidats défavorables à une demande d'adhésion à l'OTAN

Politiquement, la tâche apparaît plus facile aux opposants à l'OTAN. Plus populaire, en phase avec la position officielle, leur prise de position leur coûtera moins qu'aux autres. Quels sont les arguments qui appuient leurs opinions en la matière ? Ceux-ci sont essentiellement liés à l'OTAN elle-même, à la position de la Finlande et à la Russie.

L'Alliance tout d'abord est critiquée. Différents candidats la jugent inadaptée, trop dominée par les États-Unis, trop concentrée sur la gestion militaire des crises. L'épisode du Kosovo est parfois avancé. Ainsi E. Aho, un des principaux candidats, ancien Premier ministre, indique de nouveaux dangers (criminalité internationale, catastrophe environnementale²⁷) contre lesquels l'OTAN ne pourrait rien pour la Finlande. Ses prises de position le montrent sceptique face au « tout militaire » de l'OTAN, et il défend une capacité autonome de défense européenne, qui serait plus souple et où la Finlande aurait une voix plus importante dans les prises de décision²⁸. Son discours place la Finlande dans une position de médiateur entre Est et Ouest, entre une UE élargie et dotée d'une capacité de défense et la Russie.

26. *Helsingin Sanomat*, 30 novembre 1999.

27. Ce thème revient dans certains de ses discours, dont celui du 22 novembre à Vantaa, où il rappela que l'OTAN et sa capacité militaire ne viendront pas dépolluer la mer Baltique ou éliminer les différences dans les niveaux de vie.

28. *Helsingin Sanomat* 1^{er} décembre 1999.

Heidi Hautala souligne également les nouveaux dangers, le fait que l'OTAN militaire n'est pas adaptée à ceux-ci et l'importance de la capacité de défense de l'UE. L'argument selon lequel l'adhésion à l'OTAN, outre un « plus » de sécurité, serait un moyen pour la Finlande de trouver une place au sein d'une communauté occidentale de valeurs lui paraît peu valable, le concept de valeurs communes étant selon elle à remettre en question. H. Hautala est la plus sévère envers l'Alliance, l'accusant d'être un véhicule des intérêts des grandes puissances. Sortir de cette logique l'obligerait à reconnaître sa propre obsolescence et celle de ses méthodes d'action. Au contraire, H. Hautala juge que l'UE, organisation à but non militaire, constitue une garantie de sécurité bien plus adaptée que l'OTAN. Elle soutient l'idée de l'armée européenne, accompagnée par une force civile de maintien de la paix, composée de travailleurs sociaux, médecins et autres, afin de lier le civil et le militaire dans la prise en charge des crises²⁹.

Les arguments tournent également autour de la Finlande. La position de cette dernière est jugée satisfaisante : rester en dehors tout en ménageant au travers du Partenariat pour la Paix le maximum de coopération. Souvent il est dit qu'une défense européenne serait une option bien meilleure pour la Finlande. Là aussi, l'Alliance est souvent vue comme trop « agressive ». La Russie est enfin un argument important. On lit souvent dans les discours que la Finlande ne peut se permettre de se froisser avec la Russie en entrant dans l'OTAN. Ce serait trop déstabilisant pour la région, et la Finlande ne doit pas prendre ce risque. E. Aho et H. Hautala soulignent ce facteur russe : Moscou ne pourrait avoir les mêmes relations avec une Finlande membre de l'OTAN.

Une opinion très isolée, défendue uniquement par I. Hakalehto, dénonce en bloc toutes les effractions faites à la neutralité finlandaise. Celle-ci devrait être absolue pour rester crédible. La première erreur fut donc l'entrée dans l'UE, et celle dans l'OTAN serait une hérésie de plus³⁰. Comme nous le voyons, cette lecture absolue de la neutralité est extrêmement minoritaire en Finlande de nos jours. On y admet très facilement que la vieille neutralité doit être adaptée selon les intérêts du moment³¹.

29. *Helsingin Sanomat*, 3 décembre 1999.

30. *Helsingin Sanomat*, 26 novembre 1999.

31. La position du candidat Hakalehto est caricaturale dans de nombreux autres domaines. Hormis l'hostilité à l'OTAN, il considère que le sommet de Cologne en juin 1999 a vu la Finlande abandonner de fait son non-alignement militaire. Hormis le coût de cette politique (que I. Hakalehto ne manque pas de souligner, pour le déplorer...), il dénonce l'association de la Finlande à une « machinerie de gestion des crises » dominée par l'Allemagne. La Finlande néglige ainsi son armée nationale. Bientôt, les bases militaires « étrangères » fleuriront sur son sol, sans profits pour le peuple finlandais si la Russie use de ses armes nucléaires ou de tout autre moyen pour déclencher une attaque contre le pays. Dans ce qu'elle a de caricatural, la position de I. Hakalehto est aussi pleine d'enseignements sur ce que peut être l'aspiration à une neutralité « absolue ». Le texte de I. Hakalehto correspond à une lecture très traditionnelle du concept de neutralité, supposée se suffire à elle-même du moment que la communauté internationale l'a reconnu.

D – La position de la candidate Halonen

Il importe de s'arrêter sur la position de Tarja Halonen, puisqu'elle résume la politique d'alors du gouvernement finlandais en la matière.

Le texte publié par la candidate dans la série du *Helsingin Sanomat*, bien que très édulcoré, donne une idée de cette position. On y retrouve en effet la même conclusion que d'habitude : la Finlande n'a pas besoin de l'OTAN pour l'instant, mais si les « circonstances actuelles » changent, le pays devra considérer l'option et prendre une décision. Ce texte a relativement déçu dans un contexte où la politique étrangère finlandaise commençait à être questionnée³².

La politique étrangère et de sécurité finlandaise lie intimement la politique étrangère et les aspects militaires de la défense³³. Cette politique vise à prendre en compte les changements intervenus depuis 1989. À nouveaux dangers, nouvelles méthodes de maintien de la sécurité d'un pays : la Finlande se doit d'agir en liaison avec ses partenaires les plus ouverts au niveau international, mais aussi et surtout en collaboration avec ses voisins régionaux. OSCE, ONU, UE, Suède, Pays baltes, Russie... La Finlande doit agir dans tous les forums internationaux et favoriser le dialogue et la coopération avec ses voisins. La neutralité, dans ce cadre, n'est plus que l'ombre d'elle-même. Dans les circonstances actuelles, la Finlande se dit « non alignée militairement », ce qui laisse fortement supposer que, les circonstances étant différentes, elle pourrait même se débarrasser de ce dernier vestige de neutralité. On voit donc que la politique finlandaise est très ouverte, et vise à une grande réactivité au changement.

Les buts de cette politique sont le maintien de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et de la sécurité des citoyens finlandais. Elle vise aussi à garantir que le territoire national ne soit pas impliqué dans une crise, le terme crise étant entendu dans un sens assez large. Pour ce qui est de la défense pure, les principes sont ceux de la « défense totale ». La Finlande entend se doter d'une force armée crédible équipée en moyens conventionnels et ayant la capacité de remplir les buts qui lui sont fixés. Elle entend aussi préparer le pays à une crise, maintenir l'économie, la société (population, agences de l'État, etc.) dans un état de préparation constante, développer un « esprit de défense » et encourager les mouvements de défense volontaires. À cela s'ajoute la mise en place d'une politique étrangère chargée de veiller au maintien de la paix aux frontières finlandaises, mais aussi dans le reste du monde. Si un conflit venait à éclater, les principes sont ceux de la défense territoriale : le pays mobilise et défend ses frontières en attendant que ses dirigeants aient trouvé une issue politique.

Cette défense nationale a également un volet international. Comme le rappelait le Général Gustav Hägglund, ancien Commandant en chef des

32. *Helsingin Sanomat*, 1^{er} décembre 1999.

33. Livre Blanc *Report on Security and Defense Policy*, présenté au Parlement en juin 2001 et discuté en septembre.

Forces Armées, si la préoccupation principale de la Finlande est la défense de ses frontières, elle considère que le maintien de la paix par le truchement d'opérations sur mandat d'une organisation internationale (l'ONU en particulier) est une garantie de la paix dans le monde et donc de sa propre sécurité. Ainsi, le pays participe depuis 1956 à des opérations de l'ONU, toujours sur la base d'envoi de volontaires et en maintenant sa capacité de décider au coup par coup d'envoyer des troupes ou non³⁴.

Concernant sa relation avec les alliances militaires, la Finlande a transformé sa neutralité en « non-alignement militaire ». Le Livre Blanc de 1997 transmis par le Gouvernement au Parlement utilisait les termes suivants : « la Finlande, dans les circonstances actuelles, peut mieux assurer un développement stable dans le Nord de l'Europe en étant militairement non alignée³⁵... ». Le Livre Blanc de juin 2001 parle de « non-alignement dans les circonstances actuelles ». La nouvelle Constitution Finlandaise, entrée en vigueur en 2000, reprend les mêmes termes.

Si ce point concerne bien sûr l'OTAN, il est aussi là pour rappeler qu'une Finlande dans l'Alliance est considérée par le gouvernement comme dangereuse pour les relations avec la Russie. Or, le pays accorde une grande importance à la relation qui s'est construite avec son voisin oriental, considérant encore que cette relation est une des conditions de sa sécurité. Si ce principe s'est bien sûr assoupli avec la baisse des tensions Est-Ouest³⁶, il n'en reste pas moins que le « tropisme russe » de la Finlande n'a pas disparu.

La Finlande développe pourtant le plus possible ses contacts avec l'Alliance, de façon à ne pas rester en dehors du flux d'informations, de procédures et d'expertises qu'elle constitue. C'est d'ailleurs cet aspect qui a le plus essuyé de critiques, le Gouvernement étant accusé de maintenir le tabou sur l'OTAN tout en multipliant les coopérations. Le PpP est ici l'outil privilégié. La Finlande a aussi un ambassadeur au QG de l'OTAN à Bruxelles, et fait partie depuis 1997 du Conseil du partenariat euro-atlantique. L'armée finlandaise participe aux manœuvres annuelles « dans l'esprit du PpP », qui se déroulent entre membres. Elle a organisé sur son territoire l'édition 1999, « *Nordic Peace 1999* ». Son armée de l'air participait durant le mois d'août 2000 (14-25 août) à « *Baltic Link 2000* », organisé par la Suède sur le thème d'une zone d'interdiction aérienne à faire respecter dans le sud du pays, autour de deux États

34. La Loi sur l'envoi de troupes de maintien de la paix, modifiée en 1997, pose encore des conditions strictes à l'envoi de troupes.

35. Cette formulation apparut d'abord dans le programme du Gouvernement Lipponen I en 1995. Le programme disait alors que pour la Finlande, dans les circonstances actuelles, le non-alignement était le meilleur choix. Le gouvernement Lipponen II, formé au printemps 1999, utilisait les mêmes termes.

36. Et encore plus aujourd'hui après l'engagement de la Russie aux côtés des États-Unis dans la lutte contre le terrorisme.

imaginaires³⁷. En mai 2000, les exercices du PpP en Norvège, « *Cooperative Banners* », ont vu la présence de 250 hommes et 50 véhicules finlandais.

Dans le même esprit, l'Autorité finlandaise de sécurité nucléaire et radioactive a organisé à Helsinki, en janvier 2000, un séminaire de trois jours sous l'égide du PpP. Ce séminaire avait surtout pour but de mettre au clair les intentions de l'Alliance en cas d'incidents nucléaires graves, hypothèse intéressant le Nord de l'Europe et la Russie. À cette occasion, la Finlande a affirmé sa capacité à faire face seule à une crise de ce genre, alors que l'OTAN soulignait sa volonté de n'agir que sur demande d'un pays victime. Finlandais et représentants de l'OTAN ont toutefois avancé qu'un désastre « majeur » nécessiterait un appel à l'aide de la Finlande, auquel l'OTAN serait semble-t-il prêt à répondre par une capacité d'évacuation³⁸. L'armée finlandaise participe aussi à des actions dirigées par l'OTAN, comme l'opération de maintien de la paix en Bosnie en 1995³⁹.

La Finlande a également un lien avec le « Groupe Ouest-Européen des Armements » (*Western European Armaments Group*, WEAG). Elle en fait partie depuis 1997 en tant qu'observateur. Une demande de participation faite avec la Suède avait été refusée par cette organisation l'année précédente. Mais l'Alliance a depuis décidé d'accepter de nouveaux membres dans le WEAG.

Enfin, et c'est peut-être un des points qui a été le plus souligné, la Finlande se rapproche militairement autant que possible d'une interopérabilité avec les forces aux standards OTAN⁴⁰. Les déclarations du Général Hägglund, Commandant en chef des Forces armées finlandaises, ont permis de faire ressortir ce fait intéressant : si politiquement, la distance apparaît toujours aussi grande entre la Finlande et l'OTAN, les préventions politiques ne semblent pas s'appliquer aux problèmes techniques. En 1995, le lancement du « *Planning and Review Process* » (Processus de planification et de révision, PARP) par l'Alliance a été suivi en Finlande. Destiné à résorber le « fossé opératoire » entre les pays membres de l'OTAN et du PpP, ce programme prévoyait 11 buts de convergence des forces de ces deux organisations.

Les symboles OTAN, les cartes, les modes opératoires furent donc adoptés dans certaines unités de l'armée finlandaise, composant un noyau de forces

37. L'Armée de l'Air finlandaise a envoyé un total de 22 personnes, 3 chasseurs F-18C Hornet, sous le commandement du lieutenant-colonel Ossi Siven. Le Commandant d'escadron de l'exercice est le lieutenant-colonel Petri Tolla, commandant le 11^e Escadron de Chasseurs. En mars 2002, la Finlande participe à l'exercice de Pologne, et prochainement un exercice sera organisé en Finlande même.

38. *Helsingin Sanomat*, 25 janvier 2000. Sur *Baltic Link*, *Helsingin Sanomat*, 25 août 2000 et site Internet de l'Armée de l'Air finlandaise (*Ilmavoimat*).

39. Lors de sa visite à Helsinki du 18 mai 2000, Lord Robertson, Secrétaire général de l'Alliance, a d'ailleurs tenu à remercier la Finlande pour sa participation aux opérations de maintien de la paix au Kosovo et en Bosnie.

40. On peut souligner au passage que ce problème de la compatibilité entre elles des armées des États membres de l'Alliance est un des gros problèmes actuels de cette organisation. La livraison 1999/2000 du *Strategic Survey* de l'Uiss met en avant ce « *capability gap* », particulièrement entre les États-Unis et le reste de l'Alliance.

inter-opérables avec le standard de l'Alliance. Durant la seconde phase du PARP, entre 1997 et 1999, la capacité de coopération se développa encore plus, avec 45 buts fixés, la Finlande acceptant 36 d'entre eux. En 2000, l'armée finlandaise pouvait agir en coopération avec les forces au standard OTAN, et a aujourd'hui acquis une familiarité avec ces méthodes⁴¹. On constate donc que si la Finlande ne franchit pas le pas de la demande d'adhésion, elle fait tout pour être au plus près techniquement de l'Alliance atlantique.

Dans le développement de son action internationale, la Finlande cherche enfin à jouer le rôle traditionnel des pays nordiques, celui d'intermédiaire, d'organisateur de négociations ou de bons offices. Le pays s'est par exemple proposé d'accueillir les pourparlers de paix israélo-syriens de la fin 1999. Son rôle a aussi été salué dans le règlement de la crise des dettes américaines à l'ONU⁴². Typique des pays neutres, cette action correspond à une volonté de faire valoir la coopération et les règlements pacifiques. À ce titre, le pays souhaite agir plutôt par le truchement d'organisations rassemblant le plus de parties possibles, idéalement au moins la Russie, les États-Unis et les Européens. Pour les Finlandais, l'OSCE ou l'ONU sont des éléments essentiels de la sécurité en Europe, des forums que rien ne peut remplacer dans le règlement des conflits. Enfin, l'UE, en tant qu'organisation à vocation civile, est la garantie du fait que la Finlande est intégrée dans les prises de décisions au niveau du continent.

Non-alignement militaire, défense indépendante crédible, action en faveur de la paix dans les instances internationales, attention portée à la relation avec la Russie sont donc les bases de la politique finlandaise. L'opposition à l'OTAN n'est pas une opposition de principe. La Finlande se réserve la possibilité de demander l'adhésion à l'OTAN si nécessaire à sa sécurité. On voit cependant que l'OTAN dans sa forme actuelle n'est pas un outil jugé adapté à la politique de la Finlande : trop militaire, pas assez ouvert, il fait peur à la Russie⁴³. Le pays peut espérer, par sa participation au PpP, être partie du forum atlantique et donc éviter l'isolement. Si la présence des États-Unis en Europe est jugée importante, on sent bien que la Finlande souhaite d'abord s'appuyer sur l'UE.

41. *Helsingin Sanomat*, 18 mai 2000. Voir aussi les publications du ministère de la Défense concernant en général les Forces Armées et en particulier les « Brigades de réaction », les « Jaeger Brigades » ou les « Brigades blindées », qui sont les premières unités mises « aux normes ». Ce partenariat Finlande/OTAN est étudié par exemple par le Docteur Pauli Järvenpää, dans les actes du colloque *NATO Tomorrow*, pp. 48-54. Rapport *Finland and NATO*, Tomas RIES en ligne, URL : http://www.mil.fi/tiedotus/julkaisut/finland_and_nato/index.html.

42. Le *Helsingin Sanomat* du 1^{er} octobre 1999 note un commentaire du *New York Times* à ce propos, qualifiant d'extrêmement important le rôle personnel de Tarja Halonen dans ce règlement.

43. Une des réactions mises de l'avant sur ce point fut par exemple celle du nouvel ambassadeur russe à Helsinki, M. Alexander Patsev, qui déclarait pour le journal *Hufvudstadsbladet* le 4 novembre 1999 que les relations Russie/Finlande se détérioreraient sûrement en cas d'entrée de la Finlande dans l'OTAN.

Ainsi, si l'on peut dire que la neutralité finlandaise a presque disparue, elle reste inscrite dans certains comportements. Comme le dit Risto Penttilä dans sa contribution au livre *European Security Integration*, une certaine « autarcie » qui caractérisait la neutralité est en train d'être abandonnée, mais le concept joue encore un rôle⁴⁴. Il est un élément important du débat interne, les populations y étant très attachées. Ensuite, les comportements neutres inspirent la conduite de pays comme la Finlande : attachement à la paix, volonté de stabilité régionale, participation aux activités internationales, importance de la défense nationale, etc. Ces attitudes imprègnent encore, malgré le changement des circonstances, l'action internationale de la Finlande.

III – Le débat hors du champ politique

Nous avons vu que le débat, parmi les candidats, était resté assez limité. C'est en dehors de leur cercle et souvent en dehors même des cercles politiques qu'il s'est le plus développé.

Dans la société civile finlandaise, d'autres voix que celles des candidats se sont ainsi exprimées. Parmi ces réactions, on peut citer l'intéressante contribution de Raimo Väyrynen⁴⁵. Autorité dans le domaine des relations internationales, Professeur de l'Université de Helsinki, il est une des voix importantes dans le domaine de la politique étrangère. Durant la campagne présidentielle, il profita, entre autres, du fait que le prix Urho Kaleva Kekkonen lui fut remis pour exposer son point de vue : R. Väyrynen considère que l'Alliance limiterait la marge de manœuvre de son pays en matière de politique étrangère et de défense sans lui apporter le « plus » au niveau sécurité vanté par les partisans d'une adhésion. La Finlande devrait plutôt augmenter sa participation aux actions de l'ONU, sur la base du volontariat, et au développement de la capacité de défense autonome de l'UE⁴⁶.

Dans le débat hors de l'arène politique, l'ancien président Mauno Koivisto se montrait lui aussi opposé à l'entrée de son pays dans l'OTAN. Il s'en expliquait par exemple lors d'une entrevue avec Hannu Lehtilä sur la chaîne YLE TV, le 19 septembre 1999. Pour M. Koivisto, la Finlande dans l'OTAN serait marginalisée, prise dans une organisation dont elle ne maîtriserait pas les décisions. La meilleure garantie de l'indépendance finlandaise, selon lui, reste

44. *European Security Integration, Implications for Non-alignment and Alliances*, « Non-alignment : Obsolete in Today's Europe ? », pp. 167-185.

45. Raimo Väyrynen ne devrait pas être confondu avec Paavo Väyrynen, le concurrent malheureux de Esko Aho aux primaires du Parti du Centre. Si ce dernier est également opposé à l'entrée dans l'Alliance, c'est plus par fidélité aux principes posés par le créateur du Parti du Centre, Urho Kaleva Kekkonen. Lors de l'entrée de la Finlande dans l'UE, la scission du *Keskusta* s'était faite autour de cette ligne de partage : Esko Aho prônant l'intégration dans l'UE et l'abandon partiel de la neutralité avait rassemblé la majorité du parti, le reste se regroupant autour d'une volonté de neutralité « absolue », conçue comme un principe auquel on ne peut déroger. Paavo Väyrynen fut alors le porte-parole de cette tendance.

46. *Helsingin Sanomat*, 19 octobre 1999.

une intégration dans l'UE ou un meilleur fonctionnement de l'ONU. Ces deux prises de position sont caractéristiques des contributions entendues dans le camp des opposants à l'OTAN. On voit les mêmes thèmes revenir : problèmes internes à l'OTAN, Russie, soutien à l'option UE, etc. À ces réflexions se sont ajoutées les déclarations du général Hägglund, qui s'est prononcé pour un renforcement de la capacité militaire de l'UE, et plutôt contre une adhésion de la Finlande à l'OTAN. Il affirma également la nécessité de la participation finlandaise aux opérations de maintien de la paix⁴⁷. En ce qui concerne le rapprochement technique de l'armée finlandaise avec les standards OTAN, le Général a exposé les besoins d'expertise de l'armée, et précisé que la « mise aux normes » de certaines unités ne se ferait pas au détriment d'autres projets, et ne remettrait pas en cause la conscription nationale, ni les crédits accordés à l'armée.

De leur côté, les partisans de la demande d'adhésion se sont singulièrement renforcés durant la campagne présidentielle. Là encore, les thèmes sont les mêmes que ceux trouvés précédemment. Tout d'abord, les contributions s'entendent sur le fait que la défense de l'Union européenne est vide sans l'OTAN. Celui-ci, au travers de l'UEO, fournit le muscle dont la force de défense européenne manque encore largement. Ancien haut fonctionnaire au ministère des Affaires étrangères, collaborateur du président Kekkonen, spécialiste de relations internationales et candidat malheureux au poste de secrétaire général de l'ONU, Max Jakobson a en particulier insisté sur ce point⁴⁸. Tomas Ries, chercheur en histoire militaire de l'Académie de Défense finlandaise, s'est également exprimé dans ce sens. Il l'a fait dans ce qui fut le plus important texte du débat, son rapport *Finland and NATO* publié par l'Académie⁴⁹. Si le rapport de T. Ries arrive à présenter de façon très scientifique et équilibrée le pour et le contre du débat sur l'OTAN, sa faveur va clairement à l'option OTAN. Une des raisons qu'il avance dans son texte est le fait que l'OTAN est l'organisme qui fait techniquement vivre la défense européenne. Il affirme également que

47. Par exemple, son discours lors de l'ouverture du 153^e Cours de Défense, 8 novembre 1999. Sur la défense de la Finlande, voir *Ruotuväki*, n° 11, 2000, p. 3. Le général Hägglund a laissé dans l'été 2000 sa place à l'amiral Jukka Koskeala et dirige aujourd'hui le Comité militaire de l'UE.

48. *Helsingin Sanomat*, 26 mai 2000.

49. Chercheur, spécialiste d'histoire militaire finlandaise, T. Ries est connu en particulier pour son livre *Cold Will, the Defence of Finland*, London, 1988. Son rapport, publié le 30 novembre 1999, suivait un ballon d'essai paru dans la revue de l'Académie, *Maanpuolustuskorkeakoulu*, Strategian Erikoinen numero (numéro spécial Stratégie de la revue de l'Académie de défense nationale), Helsinki, n° 2, 1999, pp. 22-25. Par la suite, interrogé dans une publication de l'Armée par Juha Kirstilä, il reprenait succinctement les arguments de son texte : *Ruotuväki*, n° 22, 1999, p. 3. Dans l'ensemble, le texte de T. Ries fut accueilli comme un pas vers une discussion argumentée des problèmes internationaux de la Finlande.

la Finlande serait incapable, seule, de faire face au moindre des scénarios de menaces que son armée et sa société seraient susceptibles d'affronter⁵⁰.

T. Ries, M. Jakobson ainsi que d'autres commentateurs ont également insisté sur le fait que la Finlande se devait d'être présente au sein de ce qui est le forum de sécurité le plus complet du monde. Si la Finlande n'en est pas, elle ne pourra pas peser sur les décisions, profiter des flux d'informations et de compétences. Si le pays profite déjà beaucoup, au sein du PpP ou par des accords particuliers, de cette expertise OTAN, les partisans de l'adhésion soutiennent que cela n'est pas assez et que le pays a besoin d'être membre officiel pour ne pas être laissé en dehors du groupe. On reconnaît là une préoccupation constante de la Finlande, qui ne souhaite pas se trouver en dehors des éventuels « noyaux durs » se créant en Europe.

T. Ries en particulier, mais d'autres commentateurs avec lui, soulignaient également la « schizophrénie » qu'il y avait à se maintenir en dehors du cercle des membres de l'OTAN, tout en essayant par tous les moyens de développer des coopérations techniques⁵¹. Le fait que la Finlande « colle » à l'OTAN sans pourtant demander son entrée semble hypocrite à ces personnes.

Ensuite, les partisans de l'OTAN ont critiqué l'argument selon lequel la Russie prendrait ombrage d'une entrée de la Finlande dans l'OTAN. T. Ries en particulier a écrit que la Finlande ne pouvait pas perpétuellement tenir compte de l'opinion russe. Lui et d'autres ont critiqué le gouvernement, affirmant que Moscou faisait les gros yeux sans véritablement vouloir agir en cas d'entrée de la Finlande dans l'OTAN. Le manque de moyens russes, le désir de maintenir les coopérations, l'équilibre général des relations mondiales font selon eux que les objections russes ne devraient pas être prises trop au sérieux.

Un point important de cette première vague de prises de position reste toutefois dans la prévision des menaces qui pèsent sur la Finlande. Aussi bien M. Jakobson que T. Ries, durant la campagne, manifestèrent leur crainte des dangers pesant sur le pays. L'OTAN serait un bon moyen de faire face à ces dangers, selon eux. La Finlande, en se maintenant au dehors, se prive d'un mécanisme juridique d'aide automatique (l'article 5), que ni les liens économiques, ni les liens politiques ou démographiques avec l'UE ne peuvent remplacer en cas de crise. Si M. Jakobson est moins clair sur ce point, T. Ries et par exemple le directeur du Département d'études stratégiques de l'Académie

50. T. Ries expose 9 scénarios plausibles : 3 scénarios de crises politiques où la Finlande serait impliquée (crise Russie-Pays baltes, Russie-Pays occidentaux, Russie-Finlande), 3 scénarios appelés « Implosion russe » (Crise humanitaire, Crise sociale conduisant à une explosion anarchique de violence en Russie, Guerre civile en Russie), et enfin 3 scénarios impliquant le facteur nucléaire (accident nucléaire en Russie, Terreur nucléaire par la Russie, utilisation d'armes nucléaires lors d'une guerre civile en Russie).

51. T. Ries cite entre autres l'achat des F/A 18 Hornet américains, compatibles avec l'us Navy, en 1992. Cet achat lui paraît révélateur de la volonté finlandaise d'adapter son armée aux standards OTAN. Il fait également un récapitulatif des mesures prises par la Finlande pour adapter son outil militaire aux normes OTAN.

de Défense, le lieutenant-colonel Heikki Hult, sont plus clairs. Jakobson se contente de souligner les propos de Vladimir Poutine sur la nécessaire « sphère d'influence » de la Russie, le fait que la Finlande ne peut pas se laisser isoler loin du cœur de l'Europe (le noyau dur dont Joschka Fischer avait parlé peu de temps auparavant), mais aussi le fait que les Finlandais auraient tort d'éliminer trop vite la possibilité d'une guerre entre États⁵². Après tout, les gouvernements finlandais et suédois en 1939 ne pensaient pas une guerre possible avant 10 ans⁵³... T. Ries et H. Hult sont plus explicites, soulignant les dangers dus à la proximité russe qui pèsent encore sur la Finlande.

Les dangers éventuels qui pourraient peser sur la Finlande (menaces « douces » ou militaires) justifieraient donc, selon les partisans de l'OTAN, que la Finlande demande son adhésion dès le temps de paix. La crise arrivant, en effet, l'Alliance a toutes les chances de se refermer aux nouveaux membres.

Enfin, le problème des « valeurs » de la Finlande a été mis en avant. La question fut soulevée entre autres par T. Ries. Celui-ci semble, d'après les prémisses de son travail (son article dans le numéro spécial *Stratégie* de la revue de l'Académie de Défense), baser une grande part de son analyse sur une application des théories de Samuel Huntington⁵⁴ à la frontière Est de la Finlande. T. Ries et d'autres considèrent en effet que si, économiquement, politiquement, socialement, la Finlande est « de retour » en Europe après les années de la guerre froide, son retour n'est pas complet tant qu'elle ne s'est pas assurée militairement contre la Russie. Tant que cela ne sera pas fait, le pays restera sous la menace d'un voisin avec qui la « faille civilisationnelle » se creuse de plus en plus. La pratique ambiguë qui est celle de la classe politique finlandaise (pas d'OTAN, bonnes relations avec Russie mais coopérations techniques poussées avec l'Alliance) ne peut se prolonger sans éloigner la Finlande d'un groupe d'États partageant les mêmes valeurs. En cherchant à maintenir ses bonnes relations avec la Russie, la Finlande perdrait donc son « âme » européenne.

Ce fondement théorique a imprégné assez souvent le discours des commentateurs pendant la campagne et après. Aujourd'hui, il semble avoir laissé la place à des arguments plus techniques dans le discours des « pro-OTAN », mais semble toujours prêt à ressurgir. Le rapprochement russo-américain après les événements du 11 septembre 2001 l'a toutefois encore plus marginalisé.

Ainsi, le point de vue « pro-OTAN » se développe surtout autour de trois arguments. Tout d'abord, la Finlande doit se défendre contre des menaces, et l'OTAN est à ce jour le seul acteur crédible. Ensuite, la Finlande (et c'est peut-être là le point qui est le plus souligné), doit rester au cœur d'un forum de sécurité qui s'identifie à l'assemblée des membres de l'UE et de l'OTAN. Cette réflexion rejoint les réactions d'incompréhension que les propos de Joschka Fischer ont provoqué : si un noyau dur se crée, il est primordial pour la

52. *Helsingin Sanomat*, 27 mai 2000.

53. *Helsingin Sanomat*, 26 mai 2000.

54. Exposées dans son livre *The Clash of Civilizations*, Simon and Shuster, GB, 1996.

Finlande d'en faire partie. Enfin, la Finlande devrait rester un pays à l'identité proche des autres pays occidentaux, il en va de son maintien au sein de la communauté des valeurs occidentales communes. Sont également avancés des arguments en termes de coûts, qui tendent à dire que l'OTAN serait, en ces temps de baisse des crédits militaires, une alternative bon marché pour la défense finlandaise⁵⁵. Concernant la réaction russe, sur le moyen terme, cette réflexion considère que, au niveau régional, des intérêts communs lient la Russie et la Finlande et que ces liens ne se briseront pas. Ces termes se retrouvent plus ou moins clairement dans des déclarations de personnalités diverses de l'élite finlandaise : Max Jakobson, Tomas Ries, mais aussi Tuomas Forsberg, Jaakko Iloniemi, M. Järvenpää, etc.⁵⁶. Les dernières publications par exemple de l'Institut de politique étrangère, organisme de recherche indépendant, sont hantées par l'OTAN, cet Institut développant des arguments très favorables à l'adhésion finlandaise⁵⁷.

Ainsi, on voit que le débat durant la campagne présidentielle, s'il n'a pas véritablement pu se développer chez les candidats (à cause de l'impopularité du sujet), a décollé chez les spécialistes, les journalistes et la société civile en général. Les critiques adressées à la politique du gouvernement se sont multipliées, malgré le fait que la population crédite la nouvelle Présidente, Tarja Halonen, d'un important soutien en la matière. Les évolutions récentes ont pourtant vu le débat entrer au gouvernement, en particulier avec les prises de position multiples du ministre de la Défense, Jan-Erik Enestam, en faveur d'une reconsidération de la politique finlandaise⁵⁸. Les évolutions de l'OTAN elle-même, qui semble vouloir se diriger vers une organisation plus souple de maintien de la paix, pourraient avoir raison des résistances finlandaises. Celles-ci ont encore été affaiblies par le rapprochement russo-américain de l'hiver 2001-2002, et, si l'on considère l'évolution du débat et des idées en Finlande, les échéances de l'Alliance en 2002 ou le nouveau Livre Blanc sur la Défense prévu pour 2004 pourraient voir certains changements à ce niveau.

S'il est difficile de conclure sur un sujet qui pose de si grandes questions, les conclusions du livre du major Vesa Virtanen apparaissent intéressantes⁵⁹. Il y expose avec clarté le dilemme de la Finlande. Pour elle, la Russie reste le point le plus important. Les développements dans ce pays sont suivis, et font encore craindre à Helsinki que Moscou réagisse de façon négative à l'entrée de la Finlande dans l'Alliance. La coopération avec l'UE et une collaboration aussi poussée que possible avec les organes annexes de l'OTAN sont préférées dans l'immédiat.

55. Ce dont il est permis de douter si l'on considère les exigences que cela ferait peser sur l'armée finlandaise en termes de mise aux normes OTAN.

56. Voir par exemple l'article récent dans *Suomen Kuvalehti*, n° 41, 2001, 12 octobre 2001, « Liittoutumattomuuden loppu », pp. 22-24, Tuomo LAPPALAINEN et Jarkko VESIKANSA.

57. Voir par exemple la revue de l'Institut, *Ulkopolitiikka*, n° 4, 2001.

58. Par exemple, dans *Suomen Kuvalehti*, n° 4, 2002, 25 janvier 2002.

59. Major Vesa J. VIRTANEN, *Suomen ja Itävallan Turvallispolitiikka (La politique de sécurité de la Finlande et de l'Autriche)*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian Laitos, Strategian tutkimuslustoista julkaisusarja 1, n° 12, Helsinki, 1999.

Mais, souligne V. Virtanen, la pression pour une demande d'adhésion est forte, et va aller presque sûrement en augmentant. Elle est en Finlande tempérée par la sensibilité de la population, qui rejette encore en masse l'éventualité. La Finlande, dans ses efforts pour ne pas être isolée des décisions, risque d'atteindre à terme un cap où sa position actuelle sera difficilement tenable. Dans tous les cas, V. Virtanen souligne un fait incontournable : l'OTAN, comme l'UE, est devenu une part essentielle de la sécurité finlandaise. Ce phénomène aurait été, 15 ans seulement auparavant, impensable.

En conclusion

Dans l'immédiat de nombreux facteurs s'opposent à des changements rapides dans la situation actuelle. Une entrée dans l'OTAN de la Finlande changerait l'équilibre en Europe du Nord, énerverait la Russie, changerait l'image du pays dans les cercles internationaux et lui ferait perdre une certaine réputation dont, malgré tout, il peut se prévaloir dans ces cercles internationaux (y compris à Moscou). V. Virtanen précise enfin, et c'est encore un point qui mérite réflexion, que la décision finlandaise reste subordonnée à celle de la Suède et des Pays baltes. Cette subordination est apparue clairement récemment, dans le cadre des débats sur l'élargissement de l'OTAN à la mer Baltique. Si le gouvernement essaie de minimiser les conséquences de cet éventuel élargissement, il est évident qu'un tel phénomène aurait des conséquences sur la Finlande. Si celle-ci ne peut encore se permettre de prendre l'initiative dans la région, il est clair qu'une demande d'adhésion à l'OTAN des Baltes et de la Suède serait un changement dans les « circonstances actuelles » de nature à forcer le changement en Finlande aussi. Comme le soulignait Tarja Halonen elle-même, ce cas de figure joint à un dialogue entre l'Alliance et la Russie serait pour son pays une possible occasion de revoir sa politique⁶⁰.

Pour y revenir, que resterait-il alors de la neutralité finlandaise ? Rien pourrait-on dire. Il y a en fait fort à parier que la Finlande, comme elle essaie de le faire dans l'UE, essaiera de garder les traits essentiels de sa posture de relations internationales : aide au règlement pacifique, médiation, soutien à la stabilité régionale, coopérations régionales, coopération nordique, critères de participation aux opérations de maintien de la paix stricts, défense nationale, etc. On peut penser que tout changement, s'il veut être accepté par la population finlandaise, devra plus ou moins s'inscrire dans ces options.

60. Tarja HALONEN, « Balteilla oikeus liittyä Natoon » (Les Baltiques ont un droit à joindre l'OTAN), *Suomen Kuvalehti*, n° 34, 1998, pp. 10-12.