

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA FINLANDE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

DU NEUTRALISME EN HÉRITAGE
AU MULTILATÉRALISME EN ACTION

PAR

ANTOINE BEAUSOLEIL (*) (**)

« *Ruotsalaisia emme ole, venäläisiksi emme koskaan voi tulla, olkaamme siis suomalaisia* », autrement dit « *Nous ne sommes pas Suédois, nous ne voulons pas devenir Russes, soyons donc Finlandais* ». C'est en ces termes que l'écrivain finlandais Adolf Ivar Arwidsson (1791-1858), considéré comme le précurseur de l'idée d'indépendance de la Finlande, résumait la position singulière occupée par la Finlande, pays d'Europe du Nord baigné par la mer Baltique et le lac Ladoga au Sud et par la mer Blanche et le cercle polaire Arctique au Nord, à mi-chemin entre la Russie et l'Europe, entre Est et Ouest.

Du fait de sa position géographique singulière, la Finlande a connu une histoire récente pour le moins tourmentée. Ainsi, après avoir arraché son indépendance de l'Empire russe le 6 décembre 1917 et malgré la signature du Traité de Tartu du 14 octobre 1920 reconnaissant son indépendance, le pays a longtemps suscité la méfiance de son puissant voisin soviétique. Cette méfiance à l'égard d'un Etat au territoire considéré comme stratégique par les dirigeants soviétiques déboucha sur la guerre d'Hiver (30 novembre 1939-13 mars 1940), qui vit la jeune nation finlandaise résister avec acharnement à l'agression soviétique (1) pour finalement s'incliner face à un adversaire mieux armé et numériquement supérieur. Au terme du Traité de Moscou du 12 mars 1940, la Finlande se vit amputer de la Carélie – soit 10% de son territoire – et 422 000 personnes durent quitter leurs terres. Après une période de paix précaire connue en Finlande sous le nom de « Grande trêve » et dans un contexte d'expansion de la Seconde Guerre mondiale à l'Europe du Nord, la guerre ne tarda pas à éclater avec l'Union soviétique à partir du 25 juin 1941. Durant cette nouvelle guerre, que les Finlandais nommèrent « Guerre de continuation », la Finlande s'allia à

(*) Etudiant en Etudes nordiques à l'Université Paris-Sorbonne (Paris IV, France) et en Master 2 d'Administration et politiques publiques à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(**) Le présent article a été écrit à partir d'un mémoire de recherche rédigé par l'auteur dans le cadre du Master de Relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Jugée illégale par la Société des Nations, l'attaque de la Finlande provoqua l'exclusion de l'Union soviétique dès le 14 décembre 1939.

l'Allemagne nazie, plus par nécessité stratégique et tropisme historique que par adhésion idéologique, mais elle dut se résoudre à signer un armistice séparé avec l'Union soviétique dès le 19 septembre 1944.

Pourtant, malgré la situation difficile de l'après-guerre, les Finlandais réussirent à préserver leur système démocratique et leur dynamique modèle économique et social durant la Guerre froide, par l'établissement d'une politique extérieure neutraliste visant à ne pas mécontenter l'Union soviétique. Si elle a d'abord été perçue comme une contrainte géopolitique exclusivement destinée à favoriser les relations de confiance avec l'Union soviétique, la Finlande a rapidement pris appui sur son neutralisme à partir de 1955 pour s'engager activement dans la voie de la diplomatie multilatérale et en accueillant de nombreuses négociations internationales entre Est et Ouest durant toute la Guerre froide. Toutefois, depuis la dislocation de l'URSS en 1991 et après une période d'accalmie marquée par son adhésion à l'Union européenne en 1995, le pays fait de nouveau face au retour des tensions régionales en Baltique.

Alors que la Finlande s'apprête à fêter le 100^e anniversaire de son indépendance en 2017, il nous a paru intéressant d'étudier la posture internationale adoptée par la Finlande, gage de la préservation de l'indépendance du pays – par l'établissement de relations de confiance avec la Russie – et socle lui permettant de développer une diplomatie multilatérale particulièrement dynamique comme instrument de rayonnement sur la scène internationale.

Caractéristique première de la posture internationale de la Finlande, le neutralisme est un héritage de la politique extérieure adoptée par la Finlande au sortir de la Seconde Guerre mondiale : visant à ne pas mécontenter l'URSS, cette ligne accompagna le formidable essor économique et diplomatique du pays durant la Guerre froide. Depuis la fin de la bipolarité et malgré le récent retour des tensions régionales en Baltique, la Finlande a conservé une posture neutraliste. Conséquence de cette orientation politique, la diplomatie finlandaise a adopté une posture internationale volontaire en faveur du multilatéralisme, qui en fait une véritable médiatrice pour la paix reconnue et respectée dans le monde entier.

LE NEUTRALISME EN HÉRITAGE

Principale caractéristique de la politique extérieure de la Finlande, le neutralisme est le fruit d'un héritage historique récent, marqué par les relations entretenues avec l'Union soviétique durant la Guerre froide.

La Genèse du neutralisme finlandais (1944-1955)

Dans le contexte difficile que connaissait la Finlande au sortir de la guerre, le président Juho Kusti Paasikivi (2), véritable « *architecte de la politique étrangère de l'après-guerre* » (3), entreprit de refonder totalement la politique extérieure de son pays. L'objectif de cette nouvelle politique, connue sous le nom de « Ligne Paasikivi » (*Paasikiven linja* en finnois), était d'assurer l'indépendance de la Finlande tout en dirigeant la politique étrangère du pays de manière à éviter tout conflit avec l'Union soviétique et à convaincre les dirigeants soviétiques de la sincérité de cette politique finlandaise réaliste.

Afin d'assurer sa propre sécurité à sa frontière orientale, la Finlande devait donc s'efforcer d'établir des relations de confiance avec l'Union soviétique, ce qui passait en premier lieu par le paiement des réparations de guerre. Fruit d'un important effort industriel, le paiement des réparations de guerre se déroula quasiment dans les délais fixés (4). Toutes les industries étant tournées vers l'exportation, les biens produits ne bénéficièrent pas aux Finlandais, qui durent supporter une situation de pénurie chronique et un niveau de vie relativement bas durant l'après-guerre. Paradoxalement, les réparations de guerre ont ainsi obligé la Finlande à accélérer sa transition économique en passant d'une économie essentiellement rurale à une économie industrialisée (5).

De plus, afin de recouvrer sa pleine et entière indépendance et stabiliser la situation du pays notamment avec l'Union soviétique, la Finlande signa, le 10 février 1947 à Paris, un traité de paix avec les Alliés de la Seconde Guerre mondiale qui mettait un terme définitif aux hostilités dans le cadre d'arrangements globaux reprenant pour l'essentiel la convention d'armistice signée à Moscou en 1944. Après avoir décliné la proposition américaine de bénéficier du Plan Marshall et au terme de négociations habilement menées par les diplomates finlandais, le Traité d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle finno-soviétique fut signé à Moscou le 6 avril 1948. Ce traité rappelait en premier lieu les principes de la Charte des Nations Unies et reconnaissait l'aspiration de la Finlande à rester à l'écart des conflits entre les grandes puissances. Il se limitait au cas de figure où l'Union soviétique serait l'objet d'une agression armée, à travers le territoire finlandais, de la part de l'Allemagne ou d'une puissance alliée de cette dernière. Les échanges économiques permis par ce traité revêtaient en outre une grande importance politique, dans la mesure où ils concrétisaient et banalisaient les relations bilatérales et rejetaient dans l'arrière-plan la

(2) Juho Kusti Paasikivi (1870-1956), Premier ministre (1944-1946), puis Président de la République de Finlande de 1946 à 1956.

(3) Seppo ZETTERBERG, *La Finlande après 1917*, Editions Otava S.A., Helsinki, 1991, p. 100.

(4) Il convient de remarquer que la Finlande fut le seul pays belligérant à avoir entièrement honoré ses engagements concernant les réparations de guerre.

(5) Niko RAJANIEMI, « Les difficultés de la reconstruction : le cas de la Finlande, 1944-1948 », *Histoire, Économie et Société*, vol. XVIII, n°2, 1999, pp. 325-347.

sphère politico-militaire. Pierre angulaire des relations finno-soviétiques, ce traité est généralement considéré comme le fondement de la politique orientale de la Finlande durant toute la période de la Guerre froide. Ainsi, la fin de l'après-guerre, marquée par la tenue des Jeux olympiques d'été à Helsinki en 1952 et la levée des dernières hypothèques soviétiques avec la restitution de la base navale de Porkkala et l'adhésion de la Finlande aux Nations Unies en 1955, vit la Finlande établir de bonnes relations avec l'URSS en échange de la préservation de ses institutions démocratiques.

L'étirement de la « ligne Paasikivi-Kekkonen » (1955-1995)

Dès lors, la Finlande consolida une politique de neutralité active, dite « ligne Paasikivi-Kekkonen » qui, tout en s'efforçant de ne pas mécontenter l'URSS, accompagna le formidable essor économique et diplomatique du pays sur la scène internationale. Ainsi, durant toute la Guerre froide, la Finlande mena une « neutralité de bons offices » sur la scène internationale. Engagée pour la paix internationale et forte de sa position d'Etat neutre entre Est et Ouest, Helsinki étant considéré comme une place neutre à l'instar de Genève ou de Vienne, la Finlande devint une plaque tournante des relations Est-Ouest durant la Guerre froide. A titre d'exemple, elle accueillit les négociations américano-soviétiques sur la limitation des armes stratégiques (*Strategic Arms Limitation Talks*, SALT I) de novembre 1969 à mai 1972, puis la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) à Helsinki à partir du 3 juillet 1973, qui permit de lancer un dialogue multilatéral Est-Ouest sans précédent en matière de coopération et de sécurité européennes appelé « Processus d'Helsinki ». Après la réunion à Helsinki en 1974 des ministres des Affaires étrangères de tous les pays européens (à l'exception de l'Albanie) et ceux des Etats-Unis et du Canada, les chefs d'Etat et de gouvernement de 35 Etats se réunirent le 1^{er} août 1975 à Helsinki pour la signature de l'Acte final de la CSCE. A ce titre, comme le souligne Matti Klinge, « depuis le congrès de Vienne en 1815, c'était la première fois que les chefs d'Etat et de gouvernement européens (plus les Américains et les Canadiens) se trouvaient réunis à la même table » (6). Considérés comme un immense succès pour le président Urho Kekkonen et la diplomatie finlandaise – on a parlé d'« esprit d'Helsinki » –, ces accords devinrent une référence obligée et le statut de la Finlande comme acteur international neutre se trouva considérablement renforcé. Ainsi, malgré la dislocation de l'Union soviétique en 1991 (7) et la fin de la Guerre froide, la Finlande conserva sa posture neutraliste, qui constitue encore aujourd'hui une caractéristique majeure de sa politique extérieure.

(6) Matti KLINGE, *La Finlande, terre d'Europe*, Editions Otava, Keuruu, 1995, p. 143.

(7) En 1991, le gouvernement finlandais dénonça unilatéralement le Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle signé en 1948, pour conclure, le 20 janvier 1992 à Helsinki, avec Boris Eltsine, un nouveau traité de coopération – dépourvu cette fois de toute obligation militaire – avec la Fédération de Russie.

La Finlande au défi du retour des tensions régionales en Baltique : vers une évolution du neutralisme finlandais ?

Dans un contexte marqué par la montée en puissance militaire de la Russie (8) et la dégradation continue du contexte stratégique régional, notamment suite à l'élargissement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) aux pays baltes en mars 2004, la Finlande a assisté à la multiplication des incidents en mer Baltique, allant de la simple coupure de transpondeur aérien (9) à la violation pure et simple de l'espace aérien (10) et de l'intensification de l'activité des services de renseignement russe (FSB) en Estonie, Finlande et Suède constatée par les services de contre-espionnage nationaux (11) à l'inquiétante pratique de la « guerre hybride » décrite très tôt par des chercheurs finlandais (12) – mêlant « *petits hommes verts* » (13) et cyber-attaques des infrastructures sensibles –, utilisée par la Russie dans l'est de Ukraine et en Crimée.

Si la population finlandaise ressent une faible vulnérabilité face à la Russie (14) – ce sentiment s'expliquant par la stabilité de la frontière finno-russe, qui est l'une des plus sûres d'Europe (15) –, le gouvernement finlandais a mené, au cours des années 2000, plusieurs réformes de ses forces armées, lesquelles se virent dotées d'équipements modernes conformes aux standards de l'OTAN. Ces réformes ont porté une attention particulière à l'amélioration de l'instruction militaire, qui permit de diminuer la durée du service militaire obligatoire (16), désormais comprise entre 6 et 12 mois. Depuis le début de la crise ukrainienne en novembre 2013, le gouvernement finlandais a décidé d'augmenter le niveau du budget de la Défense – l'un des plus faibles de l'Union européenne – afin de doter les forces armées de nouveaux véhicules blindés et d'avions de chasse pour pouvoir continuer à assurer la défense du pays de façon autonome. En février 2014, peu de temps après l'achat de 100 chars Leopard 2A6 d'occasion auprès des Pays-Bas, le ministre finlandais de la Défense, Carl Haglund, a ainsi affirmé que « *si les niveaux du budget de la Défense restent en l'état, dans les années 2020, les forces armées ne seraient plus en mesure*

(8) Catrin EINHORN / Hannah FAIRFIELD / Tim WALLACE, « Russia rearms for a new era », *The New York Times*, 24 déc. 2015.

(9) Richard MILNE, « Scandinavians warn Russia after air near-miss », *Financial Times*, 15 déc. 2014.

(10) « La Finlande accuse l'aviation russe d'avoir violé son espace aérien », *Zone militaire*, 14 juin 2013.

(11) « Russia's enthusiasm for espionage increasing », *Helsingin Sanomat*, 20 déc. 2012.

(12) András RACZ, *Russia's Hybrid War in Ukraine - Breaking the enemy's Ability to Resist*, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2015.

(13) Vitaly SHEVCHENKO, « Little green men or Russian invaders », *BBC World*, 11 mars 2014.

(14) « Russia not a security threat for Finland », YLE.fi, 2 janv. 2015.

(15) L. VARDOMSKIJ / S. V. GOLOUNOV, « Bezopasnost' i transgraničnoe sotrudničestvo v zone novykh pograničnykh territorij Rossi » [Sécurité et coopération transfrontalière dans la zone des nouveaux territoires frontaliers de la Russie], *FORUM*, Moscou, 2002, p. 163.

(16) *Le Service militaire obligatoire en comparaison européenne*, Center for Security Studies (CSS), Zurich, 2010.

de défendre toute la Finlande » (17), tout en rappelant, en avril 2014, qu'« *en cas de crise, la Finlande doit être prête à se défendre seule* » (18).

Malgré la modification de la situation géopolitique régionale, la Finlande a jugé préférable de conserver son neutralisme tout en maintenant des relations suivies avec l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la paix, auquel elle a adhéré le 9 mai 1994. En Finlande, on souligne en effet régulièrement que l'adhésion à l'OTAN coûterait cher, que les garanties de sécurité seraient limitées et que l'adhésion à l'Alliance atlantique entraînerait la Finlande dans le marasme des crises internationales sans qu'elle puisse de quelque manière agir sur les décisions. De même, l'adhésion à l'OTAN affecterait bien évidemment les rapports avec la Russie.

Cette question lancinante de l'adhésion à l'OTAN, bien que majoritairement rejetée par la population finlandaise (19) et par le président Sauli Niinistö lui-même (20), est pourtant revenue sur le devant de la scène à la fois par les publications d'analystes des pays nordiques (21), notamment suédois (22), mais surtout après la parution, le 30 avril 2016, d'un rapport issu du travail d'un groupe international d'experts indépendants portant sur ce sujet (23). La parution de ce rapport a suscité de nombreux commentaires et a cristallisé encore un peu plus les tensions entre les partisans de l'adhésion et les défenseurs du neutralisme, déjà échaudés par le flou entourant les exercices militaires conjoints américano-finlandais du début de l'année 2016 (24). Plus récemment, le 17 juin 2016, à l'occasion de la publication du rapport sur la politique de sécurité du gouvernement, le ministre des Affaires étrangères Timo Soini a indiqué que si la Russie ne représentait pas une menace immédiate pour le pays, la Finlande allait tout de même continuer à participer aux exercices militaires de l'OTAN et qu'elle n'écartait pas l'option d'une adhésion le cas échéant. Concluant son intervention, il a toutefois souligné que, pour répondre à l'évolution de la situation sécuritaire, la Finlande devait augmenter la coopération internationale avec ses partenaires. Ainsi, malgré les discussions concernant le maintien du neutralisme comme pivot de sa politique extérieure, la Finlande a réaffirmé son engagement en faveur du multilatéralisme sur la scène internationale.

(17) Michael DELAUNAY, « La Finlande modernise sa cavalerie blindée », *45°Nord.ca*, 13 fév. 2014.

(18) Olivier TRUC, « L'Europe du Nord face à la menace russe », *Le Monde*, 23 avr. 2014.

(19) « More Finns on the fence over NATO membership », *YLE.fi*, 26 oct. 2015.

(20) « Finland joining NATO would alienate Russia – President Niinistö », *RT News*, 25 nov. 2014.

(21) Judy DEMPSEY, *Should Finland and Sweden Join NATO?*, Carnegie Europe, 21 mai 2014.

(22) Jan Joel ANDERSSON, « Why it is time for Finland and Sweden to join the Alliance », *Foreign Affairs*, 30 avr. 2014.

(23) « Mixed reactions to NATO assessment », *YLE.fi*, 30 avr. 2016.

(24) « MP bemoans lack of information on US military exercises », *YLE.fi*, 20 fév. 2016.

LE MULTILATÉRALISME EN ACTION :
LA FINLANDE MÉDIATRICE POUR LA PAIX

La politique extérieure de la Finlande est également caractérisée par la promotion du multilatéralisme sur la scène internationale. En s'appuyant sur la culture du dialogue propre aux pays nordiques, la diplomatie finlandaise s'attache ainsi à promouvoir la résolution des crises internationales, à approfondir la coopération régionale à plusieurs niveaux et à soutenir l'aide au développement.

Un engagement sans faille en faveur de la résolution des crises internationales

La Finlande participe activement à la résolution des crises internationales en mobilisant de nombreux experts civils et en déployant ses soldats dans le cadre d'opérations militaires multilatérales.

En matière de gestion civile des crises, la Finlande mène une politique promouvant le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme, la démocratie, la bonne gouvernance et la vitalité de la société civile dans les régions concernées. Afin d'atteindre ces objectifs, la Finlande déploie chaque année un nombre important d'experts civils, prioritairement dans le cadre des missions de l'Union européenne (UE), mais également auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et plus rarement de l'OTAN, dans 16 pays. La Finlande est ainsi, proportionnellement à sa population, le premier Etat membre de l'UE en terme de personnels engagés dans les missions civiles européennes. Les fonctionnaires finlandais déployés dans le cadre de ces missions concourent ainsi à la surveillance des élections, à la structuration et à la formation des forces de sécurité, de l'appareil judiciaire, du système pénitentiaire et des administrations nécessaires aux Etats. Parallèlement à ces missions, ils veillent également à la surveillance des accords de paix ou de cessez-le-feu. La Finlande a ainsi fait partie des premiers Etats à déployer des observateurs en Ukraine dans le cadre de l'OSCE, ce qui n'a pas manqué de renforcer sa relation avec d'autres Etats de tradition neutre, comme la Suisse (25).

Du fait de son neutralisme, la Finlande pourrait d'ailleurs être un exemple à suivre pour résoudre la crise ukrainienne selon certains analystes (26), dont l'ancien secrétaire d'Etat américain Henry Kissinger (27). Symbole de l'expertise finlandaise en la matière, le Centre de résolution des crises (Crisis Management Centre, CMS), situé à Kuopio, constitue un centre d'excellence mondiale pour la formation des experts engagés dans les missions de résolution civile des crises. Enfin, la Finlande est réputée

(25) « En Finlande, Didier Burkhalter salue le 'pouvoir neutre' à l'OSCE », *RTS*, 7 avr. 2014.

(26) René NYBERG, « Finland's lesson for Ukraine », *The New York Times*, 2 sept. 2014.

(27) Henry KISSINGER, « To settle the Ukraine crisis, start at the end », *The Washington Post*, 5 mars 2014.

sur la scène internationale pour la qualité de ses médiateurs, dont le plus célèbre, le président Martti Ahtisaari (28), pour qui « *tous les conflits du monde peuvent être résolus* », a reçu le prix Nobel de la Paix le 10 octobre 2008 pour « *ses importants efforts, sur plusieurs continents et pendant plus de trois décennies, pour résoudre les conflits internationaux* » (29).

En matière de gestion militaire des crises, la Finlande participe actuellement à vingt opérations de maintien de la paix ou d'observation, placées sous l'égide de l'ONU, de l'UE ou de l'OTAN. Régi par la loi sur la gestion militaire des crises adoptée en 2006, l'engagement des forces armées finlandaises hors des frontières nationales est limité aux opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, ainsi qu'aux opérations ayant des objectifs humanitaires ou visant à protéger les populations civiles (30). Conformément à cette loi, un maximum de 2 000 militaires finlandais peut servir simultanément en opérations extérieures. L'existence de ce cadre juridique particulièrement précis est issue de l'engagement précoce du pays dans les opérations de l'ONU. Ainsi, la Finlande a participé à la Première Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I) en dépêchant à Suez, en novembre 1956, des troupes de surveillance composées de volontaires. Dans les années qui suivirent, la Finlande envoya des observateurs militaires à Chypre, dans le cadre de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) déployée à partir de 1964, au Proche-Orient en 1967 dans le cadre de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), des soldats au Sinaï de 1973 à 1979, dans le cadre de la Deuxième Force d'urgence des Nations Unies (FUNU II), et est présente au Liban depuis 1982 dans le cadre de la Force d'interposition des Nations Unies au Liban (FINUL), avec un total de 320 soldats déployés. Plus récemment, après avoir participé à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) déployée en Afghanistan (31), la Finlande a renouvelé son engagement pour la paix en Afghanistan en participant à l'opération « Resolute Support » à partir du 1^{er} janvier 2015. La Finlande a également envoyé 50 formateurs militaires en Iraq, pour l'opération « Inherent Resolve », dans le cadre de la coalition établie pour lutter contre l'organisation Etat islamique.

En outre, la Finlande a joué un rôle central dans le développement des opérations de maintien de la paix en adoptant en 1964, en coopération avec ses voisins scandinaves, une loi créant des forces en attente (*standby forces*) prêtes à être déployées rapidement en cas de crise. Dans le cadre de cette expérience innovante, la Finlande a développé un véritable savoir-

(28) Martti Ahtisaari est né le 23 juin 1937 à Viipuri, en Carélie méridionale finlandaise (actuellement Vyborg, en Russie). Négociateur chevronné entré au ministère des Affaires étrangères en 1965, il en prit la tête à partir de 1991, avant d'être président de la République de 1994 à 2000.

(29) « The Nobel Peace Prize for 2008 to Martti Ahtisaari », Nobel Prize, 10 oct. 2008.

(30) Sur la politique de gestion des crises de la Finlande, on peut utilement consulter, *Finlande : gestion des crises et défense territoriale*, Center for Security Studies (CSS), Zurich, fév. 2010.

(31) Bien que placée sous l'égide de l'OTAN, la FIAS était également mandatée par la résolution 1386 du Conseil de sécurité datée du 20 décembre 2001.

faire en la matière en établissant des programmes multinationaux détaillés de formation et d'entraînement et en publiant des guides onusiens de maintien de la paix, comme le *Guide nordique des forces en attente* (*The Nordic Standby Forces Manual*) ou *Livre bleu*, qui a notamment servi de base à l'établissement et à l'entraînement de contingents de Casques bleus. En outre, la Finlande a été le premier pays à créer, dès 1970, un organisme exclusivement dédié à l'entraînement des soldats participant à des opérations de maintien de la paix, le Centre d'entraînement de l'ONU, situé à Niinisalo.

Le choix d'une coopération régionale à plusieurs niveaux

L'engagement multilatéral de la Finlande s'est également traduit par son activisme en faveur de l'approfondissement de la coopération régionale que ce soit au sein de l'Union européenne, du Conseil nordique ou du Conseil arctique.

Membre de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 1995, la Finlande a placé la construction européenne au cœur de sa politique extérieure. L'investissement enthousiaste de la diplomatie finlandaise lui a d'ailleurs valu « *une réputation d'élève modèle' de l'Union, concentrant son énergie sur les grands dossiers et tenant ses engagements* » (32). La Finlande a ainsi publié en juin 2013 un Livre blanc sur l'Union européenne plaidant pour une intégration plus étroite, « *juste et équitable* », solidaire et responsable, dans le cadre des traités existants. Dans ce document, elle a particulièrement insisté sur plusieurs domaines communautaires, comme la promotion de la compétitivité et l'emploi, la garantie du modèle social, mais aussi la politique énergétique et climatique, la liberté de mouvement et le renforcement d'une défense commune intégrée. Ainsi, tout en suivant avec attention les évolutions de la crise de la dette dans la zone euro (33), la Finlande a réaffirmé son soutien au renforcement du rôle de l'UE en tant qu'actrice politique internationale qui agit d'une seule voix au sein des organisations internationales et dans le cadre de ses relations partenariales, notamment à travers la politique européenne de voisinage. A ce titre, la Finlande a été une fervente partisane de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale et a accueilli avec enthousiasme l'adhésion de dix Etats supplémentaires, le 1^{er} mai 2004, dont faisaient partie plusieurs pays de la région baltique (Estonie, Lettonie, Lituanie et Pologne). De même, elle promeut activement la consolidation de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Amorcé lors du Conseil européen organisé

(32) Matti KLINGE, *op. cit.*, p. 161.

(33) Après avoir été le seul pays nordique à adopter l'euro en 2002, la Finlande a durci sa position au sein de l'Eurogroupe depuis l'éclatement de la crise de la dette en 2010. En juillet 2015, à l'occasion du sommet de la zone euro, le Parlement finlandais, sous la pression du parti eurosceptique des Vrais Finlandais, a ainsi demandé au ministre des Finances Alexander Stubb de soutenir l'option d'une sortie de la Grèce de la zone euro (« Grexit »). Plus récemment, le 28 avril 2016, les députés finlandais ont débattu d'une sortie de l'Euro suite au dépôt d'une pétition signée par 53 000 citoyens.

à Helsinki du 10 au 11 décembre 1999, l'engagement finlandais en faveur de la PSDC ne s'est jamais démenti depuis cette date.

Ainsi, en raison de l'existence d'une frontière commune avec la Russie longue de 1 340 km (34) et du fait que l'Estonie impose à la Finlande, depuis son entrée dans l'Espace Schengen, des obligations en matière policière et douanière, le gouvernement finlandais a décidé de renforcer les moyens de ses gardes-frontières (*Rajavartiolaitos*) et de renforcer la coopération européenne en promouvant la création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelles aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex) en 2005 (35). De même, face au retour des tensions en Baltique, la Finlande s'est pleinement investie dans la diplomatie européenne en renforçant le dialogue avec la Russie. Ainsi, la visite en Finlande de Vladimir Poutine au début du mois de juillet 2016, peu de temps avant l'ouverture du sommet de l'OTAN à Varsovie, a été l'occasion d'aborder avec le Président russe l'état du contexte sécuritaire en Baltique. Tout en condamnant fermement les violations du droit international (36) et en se montrant réticente aux sanctions économiques (37), la Finlande a également encouragé le renforcement de l'intégration économique avec la Russie comme gage de sécurité en signant, le 13 avril 2012, un accord de promotion de la coopération transfrontalière, notamment dans le cadre du programme Kolarctic. Plus récemment, le 15 juin 2016, à l'occasion de sa visite diplomatique en France, le premier ministre Juha Sipilä a réaffirmé cet engagement du gouvernement finlandais en faveur de la PSDC dans une déclaration conjointe avec le président français François Hollande. A ce titre, la Finlande a déjà participé à 5 périodes de veille opérationnelle de la Force de réaction rapide de l'Union européenne et doit prendre part à une nouvelle période sous commandement britannique au dernier semestre 2016.

Pierre angulaire de la politique extérieure de la Finlande, la coopération régionale en Europe du Nord est une préoccupation constante de la diplomatie finlandaise depuis la création du Conseil nordique en 1952 et du Conseil nordique des ministres en 1971. Ainsi, dans le cadre de ces forums de coopération rassemblant cinq Etats nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), trois territoires autonomes (Åland, Iles Féroé, Groenland) et les trois Etats baltes, la Finlande trouve une interface

(34) La plus longue frontière terrestre extérieure avec la Russie à la fois pour l'espace Schengen et l'Union européenne. Sur ce sujet, on peut utilement consulter Anaïs MARIN, « Du bon voisinage en relations internationales. La frontière finno-russe, laboratoire et modèle de coopération en Europe », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. I, n°1, 2007, pp. 121-148.

(35) Le Finlandais Ikka Laitinen, général des gardes-frontières finlandais, fut ainsi le premier directeur de Frontex entre 2005 et 2014.

(36) A l'occasion de sa déclaration lors de la 70^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le président Niinistö a ainsi déclaré : « *Nous saluons les mesures prises dans la mise en œuvre de l'Accord de Minsk. Toutes les mesures illégales comme l'annexion de la Crimée ne peuvent et ne doivent pas être reconnues* ».

(37) « Finland denies obstructing EU deal on Russia sanctions », *Financial Times*, 9 sept. 2014.

d'échange régionale adaptée aux problématiques baltiques et nordiques. Coordonnée par le Secrétariat pour la Coopération nordique du ministère des Affaires étrangères, la coopération féconde qui s'est établie entre les Etats nordiques a permis la conclusion d'accords dans des domaines aussi variés que l'harmonisation des législations, l'environnement, l'accroissement des échanges commerciaux ou encore la circulation des personnes.

Avec le développement de la coopération en Baltique, la Finlande a exprimé son inquiétude face à la réaction de la Russie à l'élargissement de l'OTAN à sept nouveaux Etats d'Europe centrale et orientale, notamment aux trois pays baltes, réalisé le 29 mars 2004. En septembre 2008, critiquant l'attitude de l'Estonie face à la Russie, la présidente Tarja Halonen (2000-2012) avait ainsi affirmé que ce pays souffrait de « *stress post-soviétique* » (38), ce qui donna lieu à un échange acide avec le président estonien Toomas Hendrik Ilves. Finalement, suite à la publication, en février 2009, du « Rapport Stolenberg », qui soulignait la nécessité d'une coopération militaire nordique, la Finlande participa à la création du programme de coopération entre les Etats nordiques dans le domaine de la Défense, la Nordic Defence Cooperation ou NORDEFECO, par la signature d'un protocole d'accord à Helsinki le 4 novembre 2009. La Finlande s'est ainsi employée à approfondir la coopération avec la Suède, dont la tradition de neutralité et l'appartenance à l'Union européenne font un partenaire de premier plan. Plus récemment, en 2016, dans le cadre de la présidence finlandaise du Conseil nordique des ministres, la Finlande a porté un programme axé sur les problématiques liées à l'eau, la nature et la population dans les pays nordiques et a soutenu plusieurs projets de coopération régionale en mer Baltique, attirant l'attention sur cet espace maritime à l'environnement menacé (39), foyer d'un processus de régionalisation issu de l'essor du trafic maritime (40).

Problématique émergente sur la scène internationale, la coopération en Arctique est l'objet d'une attention particulière de la diplomatie finlandaise. En effet, l'ouverture de la route du nord-est de l'Arctique, tout en étant porteuse d'incertitudes en matière territoriale et environnementale, permet également le développement des possibilités d'exploitation des minerais et hydrocarbures de la région et a de ce fait suscité l'intérêt d'Helsinki, qui y a vu une intéressante perspective de développement économique pour ses entreprises, rompues à l'environnement arctique et spécialisées dans la construction navale et des stations *offshore*. En outre, la Finlande étant extrêmement dépendante du gaz et du pétrole russes, la stabilisation des approvisionnements en provenance de la région euro-arctique constitue pour elle un enjeu prioritaire. Ainsi, percevant l'Arctique comme un enjeu

(38) Per Olaf SALMING, « Halonen: Estonia still experiencing post-Soviet trauma », UpNorth, 26 mai 2015.

(39) Céline BAYOU, « Baltique. Une mer en péril », *P@ges Europe*, La Documentation française, 25 juin 2014.

(40) Arnaud SERRY, « Transport maritime en mer Baltique : un processus de régionalisation à l'heure de la mondialisation », *P@ges Europe*, La Documentation française, 16 déc. 2015.

international de premier plan, la Finlande participe activement aux travaux du Conseil de l'Arctique depuis sa création en 1996. Plus récemment, au printemps 2013, la Finlande a publié une Stratégie Arctique fixant trois objectifs, à savoir le renforcement de la coopération multilatérale en Arctique, la participation à l'élaboration d'une politique européenne de l'Arctique et la promotion de l'expertise de la Finlande en ce qui concerne les problématiques arctiques.

La promotion de l'aide au développement international

Enfin, malgré les difficultés économiques qui l'ont poussée à revoir à la baisse de manière substantielle son soutien financier affecté à la lutte contre la pauvreté (41), la Finlande continue à promouvoir activement l'aide au développement international, à travers la défense sans concession des droits de l'homme et une politique dynamique en faveur du développement durable, notamment par la lutte contre le changement climatique global.

Les objectifs internationaux de la Finlande en matière de droits de l'homme, à savoir l'élimination des discriminations et la promotion de sociétés ouvertes et inclusives, irriguent toutes les facettes de sa politique étrangère. Troisième Etat donateur d'ONU Femmes en 2015, la Finlande promeut particulièrement « *l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et des filles, et la pleine réalisation de leurs droits* », selon les mots du président Niinistö (42) en s'appuyant fermement sur la résolution 1 235 du Conseil de sécurité, qui encourage la participation politique et économique des femmes, notamment dans les négociations de paix et la reconstruction, en agissant pour l'élimination des discriminations et violences à l'égard des femmes et en soulignant l'importance des droits relatifs à la santé sexuelle et reproductive. Enfin, connaissant la force de l'exemplarité, la Finlande prépare actuellement un Plan d'action national en faveur de l'égalité des sexes. De même, la Finlande soutient activement les droits des personnes homosexuelles, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI) en promouvant les Principes de Jogjakarta et en contribuant aux initiatives internationales en la matière. A ce titre, en 2009, le magazine américain *Forbes* a classé la présidente Tarja Halonen parmi les plus puissantes femmes du monde et a salué son soutien actif aux droits des LGBTI. En parallèle, la Finlande promeut également l'application des droits des personnes handicapées et agit en faveur des droits des peuples indigènes.

Convaincue de l'importance du développement durable, notamment à travers la lutte contre le changement climatique global, la Finlande a porté d'ambitieux objectifs lors de la 21^e Conférence des parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de Paris (COP21). A ce titre, fermement établie sur un important parc nucléaire, la Finlande

(41) En 2015, le gouvernement a ainsi décidé de diminuer de 43% le montant de l'aide au développement par rapport à 2014 : « La Finlande sabre la moitié de son aide au développement », *EurActiv*, 12 juin 2015.

(42) Discours de Sauli Niinistö, Président de la République de Finlande, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, 27 sept. 2015.

fait figure de modèle à suivre en matière de transition énergétique par son orientation vers les énergies renouvelables, notamment l'énergie hydroélectrique et la biomasse issue de l'exploitation de ses ressources forestières. Plus largement, elle apporte son soutien aux initiatives en faveur de la lutte contre la déforestation et de la préservation de la biodiversité mondiale.

* *

*

Fruit de la conjonction de relations bilatérales clairement asymétriques entre la Finlande et la Russie et d'une volonté de rayonner sur la scène internationale par une diplomatie multilatérale ouverte et dynamique au service de la paix, la politique extérieure de la Finlande a, avec la fin de la Guerre froide et la recomposition de l'environnement régional, considérablement évolué, devenant à la fois un outil au service de l'intégration européenne et de la coopération multilatérale, mais également une garantie de la crédibilité finlandaise sur la scène internationale.

En adoptant une stratégie de stabilité dynamique dans la conception et la perpétuation d'un neutralisme consensuel, la Finlande a, au-delà des caricatures qui ont pu être faites, indéniablement réussi à préserver son indépendance et son modèle démocratique nordique, tout en menant une politique étrangère active sur la scène internationale.

Dès lors, face aux nouveaux défis contemporains auxquels elle se trouve confrontée, il est permis de penser que la Finlande saura renouveler une nouvelle fois sa politique neutraliste avec audace et dynamisme.