

LA COOPÉRATION STRATÉGIQUE ENTRE LES PAYS NORDIQUES

CHIMÈRES ET RÉALITÉS

PAR

MATTHIEU CHILLAUD (*)

ET

SOPHIE ENOS ATTALI (**)

L'Europe du Nord est généralement perçue comme un espace homogène et uni. Cette image est largement fondée sur des considérations géographiques, culturelles et historiques : les cinq Etats nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède,) présentent des caractéristiques communes, ont un passé commun, entretiennent des relations bilatérales soutenues et, surtout, ont développé de nombreuses formes de coopération, faisant dire à Karl Deutsch qu'ils forment une «*communauté de sécurité*» (1). Dans ces conditions, on ne peut qu'être surpris de constater que n'existe aucune forme ou presque de coopération en matière stratégique entre ces pays. Comment expliquer cela et comment l'interpréter ?

DE L'«EQUILIBRE NORDIQUE» AUX TENTATIVES NORDIQUES
DE COOPÉRATION STRATÉGIQUE

Les pays nordiques durant la Guerre froide : par-delà l'hétérogénéité, un équilibre salvateur

Si, avant la Seconde Guerre mondiale, la doctrine de sécurité de chacun des cinq Nordiques s'inscrivait dans une tradition de neutralité (2), dans

(*) Doctorant à l'Université Bordeaux IV – Montesquieu (France).

(**) Doctorante à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

(1) Dans ses travaux, Karl Deutsch définit une «communauté de sécurité» comme «un groupe de personnes qui a été 'intégré' [...] Par intégration nous entendons l'obtention, au sein d'un territoire, d'un 'sens de la communauté' et d'institutions et de pratiques suffisamment fortes et diffusées, pour assurer 'pendant un long moment', des attentes de 'changement pacifique' parmi sa population [... les membres de cette communauté ont acquis la conviction que] leurs problèmes sociaux communs peuvent et doit être résolus par des mécanismes de changement pacifiques, par la voie de procédures institutionnalisées, sans recours à la violence physique»: Karl W. DEUTSCH et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1957, p. 5.

(2) Les cinq pays nordiques avaient adopté en commun, le 27 mai 1938, un document intitulé «Règles nordiques de la neutralité», afin de renforcer leur statut international en constituant un bloc régional homo-

le contexte de bipolarité de la Guerre froide, dominé par une logique de blocs, les pays nordiques ne sont pas parvenus à faire de la défense un élément suffisamment fédérateur pour former une communauté au sein de laquelle toutes les questions stratégiques constitueraient un dénominateur commun.

De fait, dans la seconde moitié des années 1940, chaque pays fait des choix stratégiques différents, rompant ainsi avec l'unité antérieure. L'Islande, qui a pour spécificité de ne pas avoir d'armée, accueille une base militaire américaine sur son territoire et adhère à l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN). La Finlande, qui, partageant 1 300 km de frontières avec l'Union soviétique, a été plus ou moins contrainte d'accepter de conclure avec Moscou un Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle (1948), se réfugie dans la neutralité pour éviter de passer totalement sous contrôle soviétique et ainsi s'affirmer comme pays souverain. Quant à l'initiative suédoise de former, avec le Danemark et la Norvège, une alliance de pays neutres, qui, indépendante vis-à-vis de l'Est comme de l'Ouest, reposerait sur une déclaration de non-engagement et un système de défense solide, elle ne rencontre pas un écho favorable : l'idée de Stockholm suscite la méfiance de l'Union soviétique et des Etats-Unis, lesquels, craignant que le bloc nordique ne s'enferme dans une politique isolationniste, rendant ainsi impossible toute présence militaire occidentale au Groenland et en Islande (3), font pression sur les partenaires de Stockholm pour qu'ils ne soutiennent pas le projet suédois. Celui-ci achoppe sur la question du réarmement de la Norvège et du Danemark, qui tiennent absolument à ce que le pacte nordique de défense dispose des moyens militaires américains. Face à l'insistance de la Norvège pour que soit recherchée une garantie de soutien unilatéral de la part des Etats-Unis, voire de l'ensemble du camp occidental, la Suède préfère renoncer à son projet : fidèle à sa volonté d'indépendance totale vis-à-vis des deux blocs, elle maintient sa tradition de neutralité, par-delà quoi elle noue pourtant un partenariat secret avec des pays membres de l'Alliance atlantique pour faire face à une attaque éventuelle (4). De leur côté, la Norvège et le

gène et apparemment solidaire. La neutralité consiste en un ensemble d'actions et de mesures en vue de ne pas se trouver impliqué dans une guerre.

(3) Grethe VAERNØ, «Fate of the Nordic option. The absence of guarantees for a Scandinavian defence association turns Norway firmly towards the Atlantic Alliance», in Nicholas SHERWEN (dir.), *NATO's Anxious Birth. The Prophetic Vision of the 1990's*, C. Hurst & Company, Londres, 1985, p. 91.

(4) Considérant l'URSS comme une menace sérieuse à sa sécurité, la Suède procède, à compter des années 1950, à des préparatifs en vue d'être en mesure de recevoir, en cas d'attaque soviétique à son encontre, une assistance militaire occidentale : elle installe des *bunkers* au Royaume-Uni pour que son gouvernement puisse y trouver refuge, aménage ses infrastructures en vue de permettre le déploiement sur son territoire des forces armées des pays de l'OTAN, développe une coopération technologique et militaire avec des pays membres de l'OTAN et collabore en matière de renseignement avec plusieurs pays de l'OTAN. A ce sujet, cf. notamment Ola TUNANDER, «The Uneasy Imbrication of Nation-State and NATO : the Case of Sweden», *Cooperation and Conflict*, vol. XXXIV, n° 2, juin 1999, pp. 169-204.

Danemark décident finalement d'adhérer à l'OTAN (1949), avec toutefois des clauses unilatérales par lesquelles ils manifestent leur refus d'accueillir sur leur territoire métropolitain, en temps de paix, des bases militaires étrangères et des armes nucléaires.

D'un point de vue politico-stratégique, l'espace nordique apparaît donc assez hétérogène : parmi les trois pays membres de l'OTAN, l'un n'a pas d'armée et les deux autres ne sont pas partie prenante à toutes les clauses de l'Alliance, tandis que, parmi les deux neutres, l'un est lié à l'Union soviétique par un accord d'assistance mutuelle et l'autre s'organise en secret pour recevoir une assistance militaire occidentale en cas de conflit. Cette absence d'unité ne doit pas être comprise comme une faiblesse : de fait, nombre de chercheurs ont montré que la transition douce entre l'Est et l'Ouest que représente l'axe nordique avec, à chaque extrémité, des pays inscrits dans des sphères d'influence opposées et, au centre, deux États neutres, liés chacun, de manière plus ou moins directe, à l'un des deux blocs, crée un équilibre salubre, connu par la suite sous le nom d'«équilibre nordique» (5). Durant la Guerre froide, chacun des Nordiques a d'ailleurs veillé à préserver ce *statu quo*, lequel semblait arranger tout le monde, aussi bien eux-mêmes que l'OTAN et le Pacte de Varsovie.

La fin de la Guerre froide, en modifiant totalement la donne stratégique en Europe, a entraîné des bouleversements non négligeables des choix stratégiques des pays nordiques.

Les pays nordiques dans l'après-Guerre froide : par-delà des tentatives de rapprochement, des options stratégiques différentes

Au lendemain de la Guerre froide, les pays nordiques, se trouvant affranchis des contraintes pesant jusque-là sur leur politique de sécurité, font plus ou moins évoluer leur doctrine de sécurité : si l'Islande et la Norvège demeurent membres de l'OTAN et extérieures à l'Union européenne (UE), de leur côté, la Finlande et la Suède se définissent comme non-alignées (ce qui exclut théoriquement toute adhésion à une quelconque alliance militaire) et, en tant que membres de l'UE (depuis 1995), sont impliquées dans la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et dans la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), tandis que le Danemark, bien que membre ancien de l'Europe communautaire (1973), s'est «auto-exclu» de la dimension politique de l'UE, en particulier la

(5) L'expression «équilibre nordique» a été lancée par l'ambassadeur suédois à Londres Gunnar Hägglöf, puis développée par Arne Olav Brundtland, qui lui donna un contenu scientifique. Derrière se trouve l'idée selon laquelle les statuts politiques différents de chaque pays nordique (avec d'ouest en est, l'Islande, la Norvège et le Danemark alliés des Anglo-Saxons, la Suède neutre, mais dont on sait aujourd'hui qu'elle aurait été aux côtés des Occidentaux en cas de conflit, et la Finlande neutre elle aussi, mais entretenant une relation spéciale avec l'Union soviétique), s'équilibraient par eux-mêmes.

PESC et la PESD (6). On est donc encore loin d'une unité stratégique de l'espace nordique.

Pourtant, dans le même temps, les pays nordiques intensifient leur coopération stratégique. C'est ainsi que, utilisant le cadre ancien du NORD-SAMFN (Nordic Cooperation Group for Military UN Matters, créé par la Finlande, la Norvège, la Suède et le Danemark en 1964), les pays nordiques mettent ensemble à disposition des Nations Unies un réservoir de forces déployables rapidement : la Brigade nordique est envoyée en ex-Yougoslavie, où elle évolue, dans le cadre du remplacement de la FORPRONU par l'IFOR, en brigade nordico-polonaise, composée d'armées de huit nations (le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne et la Suède). Les ministres nordiques de la Défense, en avril 1997, mettent en place une structure de coopération, le Nordcaps, en vue d'améliorer les modalités de coopération entre pays nordiques en matière d'opérations de maintien de la paix de sorte à pouvoir mettre à disposition de l'ONU, de l'OSCE, de l'UE et de l'OTAN une force nordique totalement intégrée (7); en septembre 2003, est formellement signé, par la Finlande, la Suède, le Danemark, la Norvège ainsi que l'Islande, un *Memorandum of Understanding* (MoU) portant création du Nordcaps (8). Enfin, en novembre 2004, dans le cadre de l'Union européenne, la Suède, la Finlande et la Norvège (bien que non-membre de l'UE) s'engagent à former ensemble un Groupement tactique de réaction rapide, pouvant être utilisé dans des opérations de maintien de la paix suite à une décision unanime des Etats membres de l'UE. S'il s'agit-là d'avancées notables (9), dans le même temps il convient de souligner que, pour l'instant, la coopération nordique en matière de maintien de la paix n'est organisée que dans le cadre de missions décidées par l'ONU, voire par l'OSCE; les différences subsistant entre les orientations stratégiques de chacun des pays nordiques hypothèquent une communautarisation des moyens militaires de ces derniers au service de missions qui seraient organisées par l'UE ou par l'OTAN.

A ces tentatives de coopération en matière de participation à des opérations de maintien de la paix s'ajoutent plusieurs expériences de collaborations en matière d'industrie de défense. Ainsi, la Suède, où l'indus-

(6) Après l'échec du référendum danois sur le Traité de Maastricht, Copenhague trouve un *modus vivendi* avec les onze autres membres de la Communauté à l'occasion du Sommet d'Edimbourg de décembre 1992 : parmi les exemptions accordées au Danemark, figure notamment le droit de ne pas adhérer pleinement à l'Union de l'Europe occidentale (c'est ainsi que le pays n'y a que le statut d'«observateur») et de ne pas participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de l'UE qui pourraient avoir des implications en matière de défense.

(7) Jan-Erik ENESTAM, «Finland and the Common European Security and Defence Policy», in Tomas RIES/Axel HAGELSTAM (dir.), *Sweden and Finland: Security Perceptions and Defence Policy*, National Defence College/Department of Strategic and Defence Studies, Helsinki, 2001, p. 2.

(8) Le MoU est disponible sur le site Internet www.nordcaps.org/docs/MOU.doc.

(9) Soulignons que le Nordcaps a été utilisé pour planifier la programmation des activités des pays nordiques en matière de maintien de la paix en Afghanistan et au Kosovo.

trie de défense, très développée, a pour principaux clients les pays nordiques (10), tente de multiplier les traités de coopération en vue de fédérer un « marché nordique de la défense ». Des programmes d'importance sont menés en commun : la Norvège et le Danemark œuvrent ensemble à la construction du « sous-marin 2000 » Viking (11); le groupe suédois Celsius possède une participation de l'ordre de 15 % dans plusieurs firmes norvégiennes de défense (dont Raufoss, la première). En novembre 2000, les ministres de la Défense du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède ont signé un accord dans lequel ils engagent leur pays à œuvrer ensemble à la réduction des armements. Ces efforts, pour manifestes qu'ils soient, ne laissent toutefois pas entrevoir, à court terme, la réalisation d'une Europe nordique de l'aéronautique : le Gripen anglo-suédois ne peut pas compter sur les autres pays nordiques, puisque le Danemark a décidé de remplacer ses vieux Draken suédois par des F-16 américains et la Finlande, ses Migs soviétiques et ses Draken, par des F-18 américains (12) et que Copenhague et Oslo ont d'ores et déjà annoncé leur intention de rejoindre le programme américain de construction de l'avion de combat *Joint Strike Fighter* (JSF) (13). En outre, le Danemark a renoncé à participer au projet d'acquisition commune d'hélicoptères dans le cadre du *Nordic Standard Helicopter Project* (NSHP) (14) : alors que, le 13 septembre 2001, la Suède, la Norvège et la Finlande choisissent en commun le NH 90, Copenhague se retire du projet pour acquérir l'appareil anglo-italien EH-101 (15).

Il ressort de ce tableau des choix stratégiques des pays nordiques l'image d'une relative hétérogénéité, par-delà des tentatives réelles d'approfondir la coopération en matière de défense à compter des années 1990. Le bouleversement géopolitique que constituent la fin de la Guerre froide et l'effondrement de l'Union soviétique n'a donc pas donné lieu à la formation d'un ensemble nordique uni d'un point de vue stratégique : de fait, par-delà leurs multiples projets de coopération, les pays nordiques prennent chacun des voies assez différentes. Cela n'est pas sans écho dans les positions de l'Europe du Nord vis-à-vis de la lutte antiterroriste en Afghanistan et en Iraq.

(10) Ils représentaient, en 1993, le tiers de ses exportations.

(11) Avec pour pays observateurs la Finlande, la Norvège et Singapour.

(12) Françoise NIETO, « De préférence à des avions français ou suédois, la Finlande achète des F-18 américains », *Le Monde*, 8 mai 1992.

(13) Jacques ISNARD, « Le projet américain d'avion de combat s'impose en Europe », *Le Monde*, 8 juin 2002.

(14) En novembre 1999, le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède ont présenté une offre commune d'achats d'hélicoptères de défense pour un montant de 1,63 milliard d'euros.

(15) « Quatre pays nordiques choisissent un hélicoptère militaire européen », *Le Monde*, 18 sept. 2001.

LES PAYS NORDIQUES ET LA LUTTE ANTITERRORISTE :
DES OPTIONS CONTRASTÉES***Par-delà une condamnation unanime du terrorisme,
des engagements plus ou moins concrets sur le terrain afghan***

Face aux attaques terroristes contre les Etats-Unis du 11 septembre 2001, lors du lancement par Washington, sur la base de la résolution 1378 des Nations Unies, d'une opération armée en Afghanistan, «*Enduring Freedom*», les pays nordiques condamnent tous vigoureusement le terrorisme. Cependant, ils ne font pas pour autant front commun : chacun prend part différemment à la guerre lancée par Washington en Afghanistan.

Deux pays s'impliquent fortement dans cette lutte : le Danemark et la Norvège. Le premier développe une stratégie active, fondée sur un engagement total dans les institutions internationales telles l'OTAN et l'UE, un activisme incessant, une recherche dynamique d'alliances et de partenaires, la promotion du droit dans les affaires internationales et la quête de domaines d'intervention adaptés à la petite taille du pays (16) : c'est ainsi qu'il décide, le 13 décembre 2001, de contribuer à la lutte internationale au terrorisme par l'envoi d'un Hercule C-130 et 75 soldats au Kirghizstan, de quatre F-16 et près de 150 hommes au Tadjikistan et, en Afghanistan même, de forces spéciales de 120 hommes, de 50 officiers de liaison, sous commandement direct des Etats-Unis, d'une force civilo-militaire de cinquante personnes, chargée de procéder au déminage dans le cadre de l'opération de maintien de la paix mandatée par l'ONU *via* la résolution 1386 du Conseil de sécurité. La Norvège choisit également de déployer des forces militaires pour lutter contre le terrorisme; cette décision, prise non pas, comme le veut la procédure habituelle, sur la base d'un vote du Parlement, mais de manière unilatérale, au titre de l'article 5 du Traité de l'Atlantique-Nord (17), provoque une double rupture : d'une part, en fournissant des hommes à l'OTAN (18) et en dépêchant des forces spéciales en Afghanistan (19), la Norvège participe pour la première fois militairement à des missions de combat hors de son territoire; d'autre part, est pour la première

(16) Sten RYNNING, «Denmark as a strategic actor? Danish security policy after 11 September», *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, p. 30.

(17) Frank ORBAN, «Des forces norvégiennes en Afghanistan», *Défense et Stratégie*, n° 2, juin 2002.

(18) Elle a d'abord envoyé six officiers d'état-major au centre de commandement américain de Tampa, en Floride, et a affecté du personnel aux AWACS envoyés d'Europe pour patrouiller l'espace aérien américain. Elle a envoyé des démineurs qui ont nettoyé les aéroports de Bagram et de Kandahar, a coordonné l'opération de transport aérien par C-130 (menée conjointement avec le Danemark et les Pays-Bas à la base aérienne de Manas, au Kirghizstan), a affecté du personnel à la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) et fourni de l'équipement (incluant des uniformes pour un bataillon et des fournitures médicales) à l'armée nationale afghane. En outre, depuis le 1^{er} octobre 2002, six chasseurs F-16 norvégiens sont déployés au Kirghizstan, de même que six appareils danois et six néerlandais. Enfin, une frégate et un sous-marin norvégiens participent à l'opération «*Active Endeavour*».

(19) William HOPKINSON, «Sizing and shaping, European armed forces, lessons and considerations from the Nordic countries», *SIPRI Policy Paper*, n° 7, 2004, p. 40.

fois pratiqué le secret défense quant à la nature et à l'étendue des missions couvertes par les forces spéciales, d'où l'image d'une décision prise délibérément, en catimini (20). De son côté, l'Islande apporte un soutien à l'opération américaine sous forme d'une assistance essentiellement technique : par exemple, le 1^{er} juin 2004, dans le cadre des opérations conduites par l'OTAN, elle prend la relève de l'Allemagne dans la surveillance de l'aéroport de Kaboul.

Quant aux deux pays non-alignés, leur soutien politico-stratégique à Washington est extrêmement discret tant les opinions publiques sont hostiles à une implication de leur pays dans des opérations militaires. Il consiste pour l'essentiel en une participation aux opérations civilo-militaires et en des tâches humanitaires (21).

Vis-à-vis de l'Iraq, une absence d'unité à l'image des divergences intra-européennes

La guerre engagée par les Etats-Unis en Iraq contre le régime dictatorial de Saddam Hussein a mis en évidence des divergences stratégiques majeures au cœur du continent européen : alors que certains pays, dont en premier lieu la Grande-Bretagne et d'anciennes démocraties populaires, ont choisi de prendre part, aux côtés des Américains, à la guerre en Iraq, malgré l'absence d'une résolution de l'ONU, d'autres, se regroupant autour de l'axe « Paris-Berlin-Moscou », ont pris leur distance avec Washington, soulignant leur souci de ne pas se mettre en porte-à-faux avec le droit international. L'Europe du Nord n'a pas échappé, malgré sa tradition de coopération politique, économique, culturelle..., à cette discordance.

De tous les Nordiques, le Danemark est celui qui soutient le plus la coalition anglo-américaine engagée en Iraq, cela se manifestant tant d'un point de vue militaire, par l'envoi de 420 hommes, que politique, par la participation à la « Lettre des Huit pour un front uni face à l'Iraq » du 30 janvier 2003 (22), mais aussi par la fourniture, à Washington, d'informations sur la volonté des Etats européens de contribuer ou pas à une force internationale de maintien de l'ordre en Iraq (23). Si la Norvège dépêche elle aussi des soldats en Iraq, elle le fait dans une moindre

(20) La présence en Afghanistan fut révélée au public norvégien par l'intermédiaire d'un article paru dans le *New York Times*.

(21) La Suède a engagé deux avions C-130 et 110 soldats dans l'ISAF (International Security Assistance Force in Afghanistan) et la Finlande, 86 hommes.

(22) Aux côtés de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne, de l'Espagne, du Royaume-Uni, du Portugal et de l'Italie : les huit pays voulaient, par cette déclaration, manifester leur soutien aux Etats-Unis « menacés », soulignant partager avec ces derniers des valeurs telles que la démocratie et la liberté et appelant à l'application de la résolution 1441 du Conseil de sécurité, à la lutte contre le terrorisme et à l'élimination des armes de destruction massive.

(23) Certes limitées à un sous-marin (vieux de vingt-cinq ans) avec cent cinquante hommes d'équipage et à une corvette de surveillance.

mesure (180) et cela ne s'accompagne pas d'une prise de position politique officielle de soutien à l'initiative américaine. Quant à l'Islande, dépourvue d'armée, elle soutient politiquement et matériellement (24) les États-Unis dans leur guerre en Iraq.

En revanche, les deux non-alliés que sont la Finlande et la Suède sont beaucoup plus réservés. De fait, Helsinki, insistant en permanence sur l'importance de l'ONU, veille à ne pas prendre franchement position entre la «*vieille Europe*» et «*la nouvelle*» (25) : ainsi, dans un discours prononcé le 20 mars 2003, la Présidente Tarja Halonen, déplorant l'action militaire américaine en Iraq, qualifie d'«*inadmissible*» «*l'utilisation de la force militaire sans une autorisation spécifique du Conseil de sécurité des Nations Unies*» et souligne la nécessité que «*le rôle et la responsabilité des Nations Unies et [...] son organisation restent centrales dans la mise en œuvre des décisions et des mesures prochaines*» (26). Quant à Stockholm, elle ne cache pas son affinité avec la position franco-allemande (27) : le 20 mars 2003, le Premier ministre Göran Persson estime «*contraire au droit international*» l'attaque lancée contre l'Iraq et appelle à ce que «*le désarmement du régime de terreur*» se fasse «*dans le cadre du droit international*» (28) ; le même jour, la regrettée ministre des Affaires étrangères Anna Lindt laisse entendre que «*la hâte de prendre une décision d'une action militaire ruine la chance d'une solution pacifique, [...] affaiblit les Nations Unies et ainsi un ordre mondial stable*» (29).

Les pays nordiques se sont prononcés en ordre dispersé sur la guerre en Iraq et se sont donc diversement engagés dans ce conflit.

En fin de compte, à l'aune des positions et des engagements des uns et des autres dans la lutte antiterroriste entre le 11 septembre 2001 et janvier 2005, les pays nordiques apparaissent moins unis que jamais sur le plan stratégique. Cela n'est pas sans surprendre : alors que le contexte d'après-Guerre froide, caractérisé par la croissance des interdépendances et la montée des formes régionales d'intégration, les Nordiques apparaissent finalement moins proches, d'un point de vue stratégique, qu'ils ne l'étaient durant la Guerre froide ! Comment expliquer un tel paradoxe ?

(24) Début mars 2004, le ministre des Affaires étrangères Halldor Asgrimsson et le vice-président de la Banque mondiale concluent un accord en vertu duquel Reykjavik met à la disposition du fonds multilatéral de reconstruction géré par la Banque un million de dollars (soit un peu moins du quart de ce que les Islandais s'étaient initialement engagés à verser pour la reconstruction de l'Iraq), affectés en priorité à la remise sur pied du service de santé.

(25) Le secrétaire d'Etat américain Donald Rumsfeld avait vilipendé les Français et les Allemands pour leur diplomatie obstructive à la stratégie américaine.

(26) Government Information Unit, Press release, *Finland's position on the war on Iraq*, 20 mars 2003, disponible sur le site Internet www.tpk.fi/english.

(27) Henri VOGT, «The art of caution. The Iraq crisis and Finnish foreign policy continua», *The Yearbook of Finnish Foreign Policy 2004*, p. 67.

(28) Ministry for Foreign Affairs, Press release, *Prime Minister Göran Persson's first comments on the outbreak of war in Iraq*, 20 mars 2003, disponible sur le site Internet www.sweden.gov.se/sb/d/586/a/8693.

(29) Cité par Henri VOGT, *op. cit.*, p. 67.

LES DIVERGENCES STRATÉGIQUES DES NORDIQUES,
REFLET D'INTÉRÊTS DIFFÉRENTS ?

Si, durant la Guerre froide, le paysage stratégique nordique apparaissait éclaté, dans le même temps, il constituait un ensemble, si ce n'est cohérent, du moins équilibré, dont le maintien garantissait une sécurité minimum dans la région. Cette situation découlait de ce que, par crainte d'une attaque soviétique, les cinq nordiques nourrissaient un même souci de maintenir le *statu quo* et, de ce fait, sans forcément coopérer formellement, étaient implicitement unis par leur attachement à l'«équilibre nordique».

Au lendemain de la Guerre froide, tout laissait croire que cet équilibre se transformerait en coopération active. En effet, plusieurs analyses laissaient croire à l'avènement d'un monde uni autour de défis communs (30) : selon elles, avec l'effondrement de la bipolarité et l'apparition de nouvelles menaces, de caractère transnational, tous les Etats, qu'ils soient membres d'alliances ou non, militairement puissants ou non, inscriraient leur politique de sécurité dans un cadre coopératif, au sein duquel ils poursuivraient des intérêts communs. Cette idée, si elle semble validée par certaines observations, comme notamment la multiplication des opérations multinationales de gestion de crise ou encore une certaine convergence des politiques étrangères et de défense, ne résiste cependant pas à l'examen des options prises par les Etats vis-à-vis de la lutte contre le terrorisme. Tel est notamment le cas des pays nordiques, dont on peut attribuer les divergences stratégiques à des perceptions différentes de leur environnement et à des conceptions différentes de leurs intérêts nationaux.

Ainsi, la décision du Danemark et de la Norvège de dépêcher des soldats en Iraq peut être comprise comme s'inscrivant dans une logique de fidélité et d'influence vis-à-vis du lien transatlantique : en prenant une part active à la lutte engagée par Washington contre le terrorisme, Copenhague et Oslo ont cherché à montrer leur attachement au transatlantisme et à encourager les Etats-Unis à continuer à s'investir pour la sécurité et la stabilité du continent européen. Le fait que le Danemark soit allé plus loin que son voisin norvégien, signant la «Lettre des Huit» en soutien aux Etats-Unis, approuvant l'idée américaine de créer une force otanienne de quelque 20 000 hommes pour conduire des opérations de gestion de crise, mais aussi donnant finalement son accord à Washington pour la modernisation du radar de Thulé (31), est interprété par de nombreux observateurs à travers le prisme de la politique intérieure danoise : d'une part, Fogh Rasmussen, élu en novembre 2001 au poste de Premier ministre, alors qu'il n'a jamais caché

(30) L'analyse de Francis FUKUYAMA sur *La Fin de l'histoire* en est une illustration par exemple.

(31) «Les Etats-Unis ont adressé une requête officielle au Danemark sollicitant l'utilisation de la base-radar américaine de Thulé au Groenland», *AFP*, 17 déc. 2002. Sur la question du radar de Thulé, cf. Matthieu CHILLAUD, «Le Groenland : entre contraintes géostratégiques et vertus stratégiques», *Annuaire français de relations internationales*, 2003, pp. 177-194.

son affinité avec les idées «néo-travailleurs» de Tony Blair (32), se trouve à la tête d'un gouvernement minoritaire conservateur, soutenu par l'extrême droite (33); d'autre part, l'opinion publique danoise a appuyé la coalition anglo-américaine au nom de considérations d'ordre moral (toutefois, compte tenu des difficultés de la coalition à trouver des armes de destruction massive, se répand l'idée selon laquelle le Premier ministre aurait manipulé les Danois) (34). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que, pour soigner l'électorat danois et ses partenaires gouvernementaux, Fogh Rasmussen ait déclaré, lors de sa visite aux Etats-Unis en mars 2002, que les relations dano-américaines n'avaient jamais été aussi bonnes depuis la Seconde Guerre mondiale (35). A l'opposé, le choix de la Norvège de ne pas aller au-delà de l'envoi de troupes et de plaider, par la voix du Premier ministre Kjell Magne Bondevik (36) en faveur d'une solution impliquant l'ONU, peut être analysé à l'aune de la politique européenne du pays : la Norvège se trouve à la périphérie de l'Union européenne, qu'elle ne veut pas s'aliéner alors que s'ouvre un débat national sur l'opportunité d'une adhésion (37).

Quant au soutien manifesté par l'Islande envers les Etats-Unis, il peut s'expliquer par la présence militaire américaine sur l'île : dans un contexte de repositionnement accéléré des forces américaines à l'étranger (38), où un retrait unilatéral des troupes américaines était à craindre, Reykjavik a choisi de soutenir sans condition la coalition «anti-Saddam» (alors même que plus de 90 % des Islandais étaient contre), tout en mettant l'accent sur son aide logistique au Kosovo et en Afghanistan. Cette analyse semble être confirmée par les propos du Premier ministre David Oddsson, selon lesquels un éventuel désengagement américain conduirait son gouvernement à réétudier la question du resserrement de la coopération avec l'UE en matière de défense et de sécurité (39).

Les réserves finlandaise et suédoise peuvent, elles, être interprétées à l'aune du lien spécifique entre sécurité et identité nationale dans les deux pays. En Finlande, en se fondant d'abord sur la neutralité, puis, à partir du milieu des années 1990, sur le non-alignement et, depuis fin 2004, sur la non-alliance, la doctrine nationale de sécurité a enraciné la tradition de

(32) Antoine JACOB, «Au Danemark, les liens avec Londres l'emportent sur la tradition scandinave», *Le Monde*, 5 avr. 2003.

(33) Le 21 mars 2003, pour obtenir gain de cause au Parlement, le chef du gouvernement minoritaire s'est appuyé sur les voix du Parti du peuple danois, lequel s'était d'ailleurs opposé à l'intervention militaire au Kosovo parce qu'il s'agissait de venir en aide à des Musulmans contre les Serbes.

(34) Antoine JACOB, «L'opposition danoise réclame une enquête sur l'engagement du pays», *Le Monde*, 20 avr. 2004.

(35) Poul Høi, «Fra Hviddige til det Hvide Hus» [De Hviddige jusqu'à la Maison-Blanche], *Berlingske Tidende*, 26 mars 2002.

(36) Cf. son plaidoyer pour l'ONU : Kjell Magne BONDEVIK, «Indispensable ONU», *Le Monde*, 13 fév. 2003.

(37) Marie-Louise VON HOLSTEIN, «L'épouvantail européen», *Courrier international*, 10 mars 2004.

(38) Cf. Stéphane DELORY, «Dés-intégration des forces et conflits par coalition. Vers une modification substantielle du lien transatlantique», dans le présent volume.

(39) Propos tenus dans le *Washington Times*, 5 août 2003.

non-engagement vis-à-vis des grandes puissances, ainsi que le principe d'indépendance nationale, un thème devenu cher aux yeux de l'opinion publique finlandaise (40), ne laissant ainsi au gouvernement finlandais qu'une marge de manœuvre limitée en matière de politique étrangère. Cette interprétation semble corroborée par la manière dont se sont déroulées les dernières élections législatives, le 16 mars 2003 : en laissant entendre que le Premier ministre social-démocrate Paavo Lipponen avait officiellement pris fait et cause pour Washington, engageant même le pays à apporter son aide dans la reconstruction de l'Irak, malgré l'absence d'une implication de l'ONU (41), le chef de l'opposition, la centriste Anneli Jäätteenmäki, aurait favorisé, selon de nombreux commentateurs politiques, la victoire du parti du Centre (42), ce qu'Henri Vogt résume bien lorsqu'il affirme que «*Jäätteenmäki a été capable de matérialiser, dans sa campagne, la tradition de politique étrangère finlandaise qui se veut prudente, ainsi que l'identité nationale fermée de la nation*» (43). Pour ce qui est de la Suède, une analyse assez similaire semble pouvoir être faite : les Suédois sont imprégnés de l'idée, portée en particulier par l'ancien Premier ministre Olof Palme, selon laquelle leur pays se doit, au nom de la tradition de neutralité, mais aussi pour dépasser sa petite taille et prendre place dans le concert des nations, d'être «la conscience du monde» en promouvant des idéaux de paix, de solidarité, d'aide et de coopération. Cela limite les possibilités d'action des gouvernements et, dans cette perspective, il n'est pas étonnant que les dirigeants suédois aient condamnés avec tant de virulence la démarche américaine, prenant soin de rappeler l'importance du droit international et des Nations Unies pour la stabilité mondiale.

Les pays nordiques ne se sont donc pas du tout placés dans une optique régionale : les logiques nationales semblent être passées devant toute approche qui prendrait pour référence la cohésion nordique et, de manière plus large, l'intégration européenne. Cela met à mal les thèses sur l'avènement d'un ordre multilatéral fondé sur la coopération et, avec, pose la question de la stabilité régionale, mais aussi mondiale.

* *
*

(40) Seuls 20 % des Finlandais sont favorables à une intégration de leur pays dans l'OTAN et, depuis la guerre en Iraq, ils ne sont plus que 10 % : cf. Arnaud LEPARMENTIER, «Les doutes européens de la Finlande à l'heure de l'élargissement», *Le Monde*, 11 nov. 2003.

(41) Cf. «Centre Party leader : Finland has been added to US coalition», *Helsingin Sanomat International Edition*, 7 mars 2003.

(42) Devenue par la suite Premier ministre, elle dut démissionner après seulement soixante-trois jours passés à la tête du gouvernement finlandais, la presse révélant que ses accusations avaient été faites à partir de documents diplomatiques procurés frauduleusement. On apprit plus tard que la fuite provenait d'un membre du cabinet du Président.

(43) Henri VOGT, *op. cit.*, p. 70.

La guerre conduite par les Etats-Unis en Iraq a manifestement fait voler en éclats les prémisses de la coopération stratégique entre les pays nordiques que l'on avait pu déceler dès le début de la décennie 1990. Certes, les cinq Etats restent toujours très allants dans les déclarations de bonnes intentions sur la plus-value de leur coopération, par exemple, en matière de maintien de la paix. Néanmoins, force est de constater que, au-delà d'une certaine rhétorique, leurs stratégies restent étroitement associées à leurs intérêts nationaux et surtout à la perception divergente qu'ils ont du rôle des Etats-Unis.

Ainsi, l'atlantisme forcené des trois pays nordiques membres de l'OTAN constitue un virage d'autant plus notable que, pendant la Guerre froide, ces mêmes pays avaient pratiqué une politique de soustractions, que ce soit vis-à-vis de la construction européenne ou de l'Alliance atlantique, au point que l'on parlait de «danemarkisation» pour désigner un membre de l'Alliance faisant cavalier seul, peu disposé à accroître ses capacités de défense et peu fiable sur les questions d'armement (44); désormais, ces mêmes pays, soucieux de légitimer et de pérenniser la présence des Etats-Unis dans la défense de l'Europe septentrionale, s'illustrent par un soutien tous azimuts à Washington. Quant à la Finlande et à la Suède, si elles voient elles aussi les Etats-Unis jouer un rôle primordial dans la stabilité et la sécurité du continent européen, elles n'en demeurent pas moins suspicieuses vis-à-vis des Américains et privilégient l'UE, qu'elles considèrent comme davantage en phase avec leurs traditions de résolution pacifique des différends.

Dans ces conditions, il apparaît peu probable que l'on assiste à une convergence des stratégies nordiques, comme si le schéma qui les aurait vu faire de la défense le dénominateur commun de leur coopération était destiné à ne jamais fonctionner.

(44) Les alliés anglo-saxons désignaient ce type de pays par le terme «*reluctant allies*».