

## L'Europe du Nord face au défi stratégique russe

Quelles réponses politiques et militaires ?



Barbara KUNZ

Octobre 2018

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

*Note réalisée dans le cadre de l'« Observatoire Russie, Caucase et Europe orientale », avec le soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), ministère des Armées.*

ISBN : 978-2-36567-929-9

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

#### **Comment citer cette publication :**

Barbara Kunz, « L'Europe du Nord face au défi stratégique russe : quelles réponses politiques et militaires ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 111, Ifri, octobre 2018.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# ***Russie.Nei.Visions***

*Russie.Nei.Visions* est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques que politiques et économiques.

## **Auteur**

**Barbara Kunz** est chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri). Ses recherches actuelles portent sur la politique de sécurité et de défense de l'Allemagne et la coopération de défense franco-allemande. Elle s'intéresse par ailleurs aux questions de sécurité en Europe du Nord.

Concernant les problématiques nordiques, elle a récemment dirigé le dossier « Arctique : une exploration stratégique » dans *Politique étrangère* (vol. 82, n° 3, automne 2017) et publié « La fragmentation de l'architecture de sécurité dans la Baltique » dans *Champs de Mars* (n° 29, été 2017). Fin 2015, elle a publié « Sweden's NATO Workaround: Swedish Security and Defense Policy against the Backdrop of Russian Revisionism » (*Focus stratégique* n° 64).

Titulaire d'un doctorat de l'université de Stockholm, elle est également diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris.

# Résumé

Le regain de conflictualité entre la Russie et l'Occident à la suite de l'intervention russe en Ukraine orientale et en Crimée a entraîné une nette dégradation de l'environnement stratégique des pays d'Europe du Nord, principalement dans la Baltique et l'Arctique. Dans les capitales nordiques, ce climat de tension est qualifié de « nouvelle normalité » à laquelle il faut s'adapter par la mise en place d'une stratégie de dissuasion efficace. Cette adaptation a lieu autant à l'échelle nationale, au niveau des politiques de défense et des doctrines, que dans les contextes bi- et multilatéraux, principalement transatlantique et otanien.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>FACE À LA RUSSIE : DES APPROCHES SIMILAIRES MALGRÉ DES TRAJECTOIRES DIFFÉRENTES.....</b>	<b>6</b>
<b>LES DEUX THÉÂTRES AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS NORDIQUES : LA BALTIQUE ET L'ATLANTIQUE NORD .....</b>	<b>11</b>
<b>DISSUASION CRÉDIBLE ET RENFORCEMENT DE L'OUTIL MILITAIRE.....</b>	<b>14</b>
<b>LA SÉCURITÉ À TRAVERS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.....</b>	<b>19</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>28</b>

# Introduction

La Norvège, la Suède, la Finlande et le Danemark<sup>1</sup> ont unanimement dénoncé l'annexion de la Crimée et l'intervention russe en Ukraine. Ces événements ont joué un rôle déterminant dans la définition de leurs politiques actuelles, notamment en matière de sécurité et de défense. En avril 2015, les quatre ministres nordiques de la Défense (et le ministre islandais des Affaires étrangères) ont ainsi publié un communiqué dans lequel ils qualifiaient « l'agression russe contre l'Ukraine et l'annexion illégale de la Crimée » de « défi le plus important pour la sécurité en Europe<sup>2</sup> ». Dans les capitales nordiques, on parle d'une « nouvelle normalité » pour désigner ce climat de tensions stratégiques qui a pris un caractère structurel. Pour y répondre, des mécanismes d'adaptation ont été mis en place à l'échelle nationale, au niveau des politiques de défense et des doctrines, ainsi que dans les contextes bi- et multilatéraux.

En matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, les stratégies des quatre pays sont largement déterminées par leur conscience d'être de « petits pays » dont les États-Unis sont l'allié principal. Dans le contexte actuel marqué par la réémergence de la menace russe, ils s'efforcent d'autant plus de préserver l'engagement américain dans l'architecture de sécurité nordique et européenne. Leur action s'exerce principalement dans un cadre multilatéral, tant sur le volet dissuasif – coopération avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), participation des quatre pays au régime des sanctions mis en place par l'Union européenne (UE) – que dans la recherche du dialogue avec la Russie. La coopération avec la Russie est essentiellement mise en œuvre dans des formats régionaux (le Conseil arctique, le Conseil des États de la mer Baltique et le Conseil euro-arctique de Barents). Les Nordiques n'ont pas engagé d'initiatives majeures de dialogue à destination de la Russie, bien qu'ils soutiennent, par exemple, les initiatives allemandes dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dit « dialogue structuré », ou la reprise du dialogue OTAN-Russie.

---

Manuscrit achevé en janvier 2018.

1. L'Islande, le cinquième pays nordique, n'entretient pas d'armée ; sa défense est de fait assurée par les États-Unis. Elle ne sera donc pas traitée dans la présente analyse.

2. P. Hultqvist, N. Wammen, G. B. Sveinsson, I. Eriksen Søreide et C. Haglund, « Vi utdyper det nordiske forsvarssamarbeidet » [Nous approfondissons la coopération de défense nordique], Gouvernement norvégien, 10 avril 2015, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

# Face à la Russie : des approches similaires malgré des trajectoires différentes

En dépit de leur proximité géographique et culturelle, les politiques de sécurité et de défense des pays nordiques sont influencées par des trajectoires historiques différentes qui déterminent leurs perceptions, leurs grilles de lecture et leurs relations politiques à l'égard de la Russie.

Du point de vue suédois, la Russie a constitué le principal défi géopolitique durant des siècles. Les deux (anciennes) grandes puissances se sont affrontées lors de nombreuses guerres, et ont partagé une frontière commune jusqu'à l'indépendance de la Finlande. Plus récemment, la Suède a choisi la neutralité durant les deux guerres mondiales et est restée non alignée pendant et après la guerre froide, malgré un positionnement tacite en faveur du camp occidental. Dans le contexte actuel, la question sécuritaire prédomine dans le débat stratégique suédois, avec un accent particulier sur la Baltique. Le ton est généralement très critique envers la Russie, ce qui a récemment conduit l'ambassadeur russe à Stockholm à appeler les deux pays à « conclure la paix dans les esprits<sup>3</sup> ». En pratique, aucun dialogue de haut niveau n'a eu lieu entre 2014 et la visite de la ministre des Affaires étrangères à Moscou en février 2017. Deux autres rencontres ont suivi, dans le cadre onusien en septembre 2017 et dans le cadre du Conseil euro-arctique de Barents en octobre 2017.

Indépendante depuis 1917, après avoir appartenu successivement aux empires suédois et russe, la Finlande partage une frontière de près de 1 300 kilomètres avec son voisin oriental. Les premières années de la jeune république ont été marquées par une guerre civile opposant les « rouges », favorables à l'inclusion dans l'Union soviétique, et les « blancs », indépendantistes. L'attaque soviétique en 1939 a mené à la guerre d'Hiver, suivie en 1941 par la guerre dite « de continuation ». Les conséquences ont été lourdes : la Finlande a notamment perdu la Carélie et la deuxième ville

---

3. V. Tatarintsev, « Rysslands ambassador: hög tid att Sverige och Ryssland slutar fred » [L'ambassadeur de Russie : il est grand temps pour la Suède et la Russie de conclure la paix], Dagens industri, 17 octobre 2017, [www.di.se](http://www.di.se).

du pays, Vyborg. Par ailleurs, la Russie lui a imposé d'importantes réparations, d'une valeur de 300 millions de dollars (prix de 1938), principalement *via* la livraison de navires et de locomotives. Durant la guerre froide, la Finlande a conservé une stricte neutralité, en poursuivant ainsi l'approche dite de Paasikivi-Kekkonen (du nom des deux présidents au pouvoir entre 1946 et 1981). L'Accord d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle signé entre Moscou et Helsinki en 1948 (et renouvelé en 1955, 1970 et 1983) a limité la marge de manœuvre de la Finlande en termes de politique de sécurité mais a aussi permis de préserver la démocratie et l'économie de marché<sup>4</sup>. Après 1991, la Finlande a « rejoint l'Occident », un choix concrétisé par son adhésion à l'Union européenne en 1995.

Helsinki est aujourd'hui fermement ancré à l'Ouest et soutient les sanctions de l'UE en dépit de leurs répercussions économiques. Contrairement à de nombreux autres pays, notamment la Suède, Helsinki n'a jamais cru à la « fin de l'histoire » après 1989 et a toujours préservé un outil militaire significatif. Il considère cependant Moscou comme « un voisin à qui il faut parler, qu'on le veuille ou non<sup>5</sup> ». La politique russe de la Finlande est ainsi caractérisée par son pragmatisme : autant de coopération que possible, tout en restant vigilant et intransigeant sur les fondements de l'ordre de sécurité européen. L'importance que la Finlande accorde au dialogue se traduit par des rencontres régulières entre les chefs d'État des deux pays – en juillet 2016, Vladimir Poutine a ainsi effectué sa première visite européenne « post-Crimée » à Helsinki.

L'histoire des relations bilatérales entre la Norvège et la Russie est relativement courte, la Norvège n'ayant acquis l'indépendance qu'en 1905. Le pays partage des frontières terrestres et maritimes avec la Russie, et se préoccupe surtout de la situation sécuritaire et des activités de Moscou dans l'Atlantique nord. Résolument atlantiste, Oslo mise principalement sur l'Alliance atlantique et Washington, arguant que « la Norvège, c'est l'OTAN dans le Nord<sup>6</sup> ». En parallèle, il s'efforce de ne pas provoquer la Russie, considérant que « la réassurance dans le Nord passe avant tout par la réassurance de la Russie<sup>7</sup> ». Les deux pays ont résolu leur contentieux portant sur les frontières en mer de Barents en 2010, mais d'autres sujets continuent de peser sur les relations – en premier lieu le conflit en Ukraine et ses conséquences. La présence de forces américaines sur le sol norvégien

---

4. L'accord contenait notamment une clause de défense mutuelle entre les deux pays et interdisait à la Finlande de rejoindre toute organisation « hostile à l'Union soviétique ».

5. Entretien avec des officiels finlandais, octobre 2017.

6. Entretiens avec des officiels norvégiens, octobre 2017.

7. Entretiens avec des officiels norvégiens, octobre 2017.



depuis 2017 est source de tensions. Moscou estime aussi que la Norvège pourrait être « plus coopérative » dans le Grand Nord<sup>8</sup>.

Le Danemark apparaît moins préoccupé par la Russie que les autres pays nordiques. Pendant des années, le voisinage immédiat ne faisait pas partie des priorités danoises, *a fortiori* depuis le rattachement des pays Baltes au camp occidental. Cependant, les activités russes en région baltique et notamment la situation militaire à Kaliningrad, mais aussi les menaces cyber et informationnelles réoccupent de plus en plus Copenhague, qui recentre actuellement son attention sur la Baltique.

Dans la manière dont les pays nordiques envisagent la « problématique russe », les aspects économiques jouent un rôle secondaire par rapport à la dimension sécuritaire. À l'exception de la Finlande, le commerce avec la Russie n'a jamais joué de rôle majeur en Europe septentrionale : déjà faible, le volume des échanges a encore baissé depuis 2014, principalement en raison des contre-sanctions économiques russes. Ces liens économiques sont les plus importants pour la Finlande. Alors que la Russie était encore son premier partenaire commercial en 2013, elle passe au cinquième rang en 2015 après un déclin de 35 % dans les exportations et de 37 % dans les importations<sup>9</sup>. Cependant, seules 5,7 % des exportations finlandaises étaient destinées au marché russe en 2016 (contre 59,1 % pour le reste de l'UE<sup>10</sup>). S'agissant de la Suède, en 2017, le commerce avec la Russie ne constitue que 1,4 % du volume de ses échanges commerciaux (contre 2 % en 2012) ; la Russie se classe ainsi au 15<sup>e</sup> rang des partenaires commerciaux du pays<sup>11</sup>. Entre 2014 et 2016, le volume commercial a baissé en raison des sanctions économiques : - 33 % pour les exportations suédoises vers la Russie, - 44 % pour les exportations russes vers la Suède<sup>12</sup>. Pour le Danemark, en 2011, 2 % de ses exportations étaient à destination de la Russie, qui était alors le 13<sup>e</sup> marché pour les entreprises danoises. Les sanctions économiques entraînent une chute de 40 %<sup>13</sup>. Concernant la Norvège, le marché russe absorbait 1,9 % de ses exportations en 2015. Entre 2014 et 2015, ces exportations ont diminué d'environ un tiers<sup>14</sup>.

---

8. A. Staalesen, « Lavrov Attacks Norway, Says Relations on Svalbard Could Be Better », *The Barents Observer*, 19 octobre 2017, <https://thebarentsobserver.com>.

9. « Finnish Exports to Russia Down More than 35 Percent », YLE, 25 août 2015, <https://yle.fi>.

10. « Trade », Statistics Finland, consulté le 16 mars 2018, [www.stat.fi](http://www.stat.fi).

11. « Exports to our 30 Largest Trade Partners », Statistiska centralbyrån, 27 février 2018, [www.scb.se](http://www.scb.se).

12. « Business Sweden i Ryssland » [Business Sweden en Russie], Business Sweden, [www.business-sweden.se](http://www.business-sweden.se), consulté le 16 mars 2018.

13. H. Kaufholz, « Danmarks eksport til Rusland faldt med 40 procent » [Les exportations du Danemark en Russie chutent de 40 %], Politiken, 15 mai 2015, <https://politiken.dk>.

14. Calcul de l'auteur sur la base des données fournies par Statistics Norway, [www.ssb.no](http://www.ssb.no).

Les questions énergétiques ne sont pas davantage au cœur des débats nordiques concernant la Russie, contrairement à ce que suggèrent certains articles de presse<sup>15</sup>. Cinquième exportateur mondial de pétrole et de gaz, la Norvège couvre ses propres besoins<sup>16</sup> et concurrence même la Russie sur les marchés mondiaux. Le Danemark est aussi un exportateur net de gaz et de pétrole.

La Suède, pour sa part, couvre la totalité de ses besoins en gaz grâce à des importations danoises et de gaz naturel liquéfié qu'elle se procure sur les marchés mondiaux. Elle importe uniquement du pétrole de Russie, mais pourrait théoriquement se tourner vers d'autres exportateurs ; on ne peut donc pas parler de véritable dépendance.

La Finlande importe la totalité du gaz qu'elle consomme directement depuis la Russie. En 2006, le gaz russe couvrait environ 12 % des besoins énergétiques du pays<sup>17</sup>. Cependant, la Finlande dispose de plusieurs centrales nucléaires et mise sur les énergies renouvelables, ce qui atténue sa vulnérabilité énergétique. En 2015, 45 % de son électricité provenait de sources renouvelables et 30 % du nucléaire (avec un objectif de 60 % d'énergie nucléaire en 2018 grâce à la mise en service d'un cinquième réacteur, un sixième étant en cours de conception<sup>18</sup>).

Depuis le début des années 2000, la Finlande cherche cependant à réduire sa dépendance vis-à-vis du gaz russe. En 2015, Helsinki a racheté aux Russes les 25 % des parts qu'ils détenaient dans Gasum (la compagnie gazière monopoliste qui achète du gaz à Gazprom), officiellement pour des raisons climatiques mais certainement aussi pour des raisons géopolitiques. Gasum est alors devenue 100 % finlandaise<sup>19</sup>. Le projet BalticConnector, qui vise à relier les réseaux gaziers estonien et finnois, sera opérationnel en 2020 et permettra à la Finlande de diversifier son approvisionnement<sup>20</sup>.

Par conséquent, les débats autour du projet de gazoduc Nord Stream 2 se focalisent sur ses aspects géostratégiques et ses implications sécuritaires pour la région, ainsi que sur des aspects environnementaux. La Suède et le Danemark sont largement hostiles au projet. Conscients des limites de leur influence (et ne souhaitant pas se positionner ouvertement contre Berlin), ces pays comptent sur la Commission européenne pour le bloquer. Si les

---

15. « How Much Europe Depends on Russian Energy », *The New York Times*, 2 septembre 2014, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

16. « Norway Energy System Overview », International Energy Agency, 2017, [www.iea.org](http://www.iea.org).

17. A. Schmidt-Felzmann, « EU Member States' Energy Relations with Russia: Conflicting Approaches to Securing Natural Gas Supplies », *Geopolitics*, vol. 16, n° 3, 2001, p. 574-599.

18. « Elproduktion enligt energikällor » [La production d'électricité selon les sources d'énergie], Finsk Energiindustri, <https://energia.fi>, consulté le 16 mars 2018.

19. « Finland Buys Out Russian Share in Gas Firm Gasum », YLE, 18 décembre 2015, <https://yle.fi>.

20. Voir le site Baltic Connector, <http://balticconnector.fi>.

préoccupations finlandaises sont principalement environnementales, la Norvège n'est pas directement concernée par le projet.

En Finlande, le projet de réacteur nucléaire Hanhikivi 1 à Pyhäjoki, qui devrait être opérationnel en 2024 et couvrir jusqu'à 10 % des besoins énergétiques finlandais, est également controversé, notamment en raison de la participation russe – Rosatom a acquis 34 % des parts du projet<sup>21</sup>. Helsinki a cependant renouvelé le permis de construire en 2014, ce qui a conduit les Verts à quitter le gouvernement de l'époque. Le projet illustre ainsi les tensions politiques que suscitent la méfiance envers la Russie et la nécessité de coopérer avec elle dans certains domaines.

---

21. Pour une chronique des événements, voir « Åtta år av Fennovoima » [Huit ans avec Fennovoima], YLE, 19 mai 2016, <https://svenska.yle.fi>.

# Les deux théâtres au cœur des préoccupations nordiques : la Baltique et l'Atlantique nord

L'augmentation conséquente du budget de défense de la Russie, les évolutions de sa posture dans le Grand Nord et à Kaliningrad, les scénarios sur lesquels reposent les exercices militaires Zapad, les incidents aériens et navals<sup>22</sup>, mais aussi les mises en garde répétées de représentants russes (comme l'ambassadeur à Stockholm) contre une adhésion à l'OTAN de la Finlande et de la Suède, alarment les responsables politiques nordiques. En matière de sécurité extérieure, contenir la menace russe leur apparaît donc aujourd'hui comme une priorité. L'attention se concentre sur deux théâtres : la Baltique et l'Arctique/Atlantique nord, mais avec des priorités différentes entre les capitales nordiques.

## La Baltique

Les tensions dans la région de la mer Baltique précèdent l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014. Par exemple, en 2013, des avions russes avaient délibérément violé l'espace aérien suédois<sup>23</sup>. Cependant, les pays nordiques redoutent moins une éventuelle invasion « classique » de leur propre territoire qu'une répétition du scénario ukrainien avec l'entrée de forces irrégulières russes dans un pays Balte, qui déclencherait l'application de l'article 5 du Traité de Washington. Plus probable encore, le risque d'une escalade militaire suite à l'intrusion dans l'espace aérien d'avions russes est également envisagé. La Russie pourrait aussi chercher à s'emparer des territoires stratégiques des îles d'Åland ou de Gotland. Dans tous ces scénarios, le territoire de la Suède – non-membre de l'OTAN – revêt une importance fondamentale de par sa position géostratégique.

---

22. « Navy Ship Encounters Aggressive Russian Aircraft in Baltic Sea », Ministère américain de la Défense, 13 avril 2016, [www.defense.gov](http://www.defense.gov).

23. Voir par exemple « The Secretary General's Annual Report 2015 », OTAN, 2015, p. 21, [www.nato.int](http://www.nato.int).

En raison de la situation géographique des pays Baltes, la capacité de l'Alliance à les défendre est au cœur de toutes les interrogations. En cas de conflit, l'accès des troupes de l'OTAN dans la Baltique serait crucial<sup>24</sup>, ce qui place les questions de déni d'accès au centre des réflexions. La Baltique est ainsi la priorité régionale de Stockholm tout comme d'Helsinki, et dans une moindre mesure de Copenhague. Par ailleurs, elle concentre actuellement l'essentiel des activités de l'OTAN sur le continent, en premier lieu l'*Enhanced Forward Presence* dans les pays Baltes et en Pologne.

## L'Arctique et l'Atlantique nord

Il n'existe pas de définition consensuelle de cette région. On entend généralement par « Arctique » la région comprise à l'intérieur du cercle polaire, composée par les huit États membres du Conseil arctique. Parmi ces huit pays, cinq sont des États côtiers de la zone maritime des mers de Groenland et de Barents, soit l'Atlantique nord. C'est cette dernière zone qui est au cœur des préoccupations sécuritaires nordiques. Parmi les pays nordiques, la Norvège et le Danemark (Groenland) font partie de ces cinq États possédant des territoires dans l'océan Arctique où ils maintiennent une présence militaire (les trois autres étant les États-Unis, le Canada et la Russie). La Suède et la Finlande disposent, certes, de territoires au nord du cercle polaire, mais ne sont pas présentes dans l'Atlantique nord. La région arctique est souvent décrite comme étant (relativement) à l'abri des tensions entre l'Occident et la Russie. En effet, les États riverains de l'océan Arctique ont un intérêt à continuer de coopérer de façon pragmatique dans des domaines « apolitiques » tels que le sauvetage en mer, la pêche ou l'environnement. Par conséquent, la région n'est pas perçue comme un foyer potentiel d'affrontement militaire ; mais elle pourrait constituer un théâtre de confrontation en cas de déclenchement d'un conflit russo-occidental ailleurs dans le monde.

La région joue un rôle clé dans la stratégie militaire russe. Elle est, tout d'abord, cruciale pour la dissuasion nucléaire. Moscou fonde par ailleurs sa stratégie militaire sur le concept de « bastion », qui vise à contrôler les espaces maritime et aérien dans son voisinage et à empêcher ainsi l'adversaire d'y pénétrer, notamment à des fins de ravitaillement et de transfert de troupes. Les questions de déni d'accès sont donc à nouveau au

---

24. Voir par exemple E. Lucas, « The Coming Storm », *Baltic Sea Security Report*, Washington D.C., CEPA, 2015 ; D. Shlapak et M. Johnson, « Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics », RAND Corporation, 2016, [www.rand.org](http://www.rand.org) ; M. McNamara, « Securing the Nordic-Baltic Region », *NATO Review*, 2016, [www.nato.int](http://www.nato.int) ; W. Clark, J. Luik, E. Ramms et R. Shireff, « Closing NATO's Baltic Gap », International Centre for Defence and Security, 2016, [www.icds.ee](http://www.icds.ee).

cœur des scénarios. Si Moscou parvenait par exemple à bloquer le passage naval « GIUK » (Groenland, Islande, Grande-Bretagne), la Norvège se retrouverait derrière les lignes de l'ennemi et l'OTAN et les États-Unis ne pourraient pas lui venir en aide.

Cependant, la région ne constitue pas une zone prioritaire pour l'OTAN qui n'a pas, à l'heure actuelle, de politique spécifique pour le Grand Nord. Oslo appelle à renforcer le rôle de l'Alliance, notamment pour la révision de sa posture maritime et un renforcement des capacités navales de l'OTAN et de ses membres<sup>25</sup>. À cet égard, la position de la Norvège diffère de celle de ses alliés, y compris le Danemark, qui craignent d'attiser les tensions avec la Russie. Copenhague ne voit pas de « rôle opérationnel et immédiat pour l'OTAN dans l'Arctique », mais n'exclut pas un changement de ce rôle en cas d'évolution de la menace<sup>26</sup>. Lors de leur réunion du 8 novembre 2017, les ministres de la Défense de l'Alliance ont décidé de réviser la structure de commandement. L'OTAN se dotera (à nouveau) d'un Commandement atlantique qui veillera sur l'accessibilité des routes maritimes entre l'Europe et les États-Unis<sup>27</sup>.

---

25. I. Eriksen Søreide, « NATO and the North Atlantic: Revitalizing Collective Defense and the Maritime Domain », *PRISM 6(2)*, Gouvernement norvégien, 18 juillet 2016, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

26. « Sikkerhetspolitisk redogørelse om utviklingen i Arktis » [Analyse en matière de politique de sécurité des développements dans l'Arctique], Ministère danois de la Défense, 25 février 2016, p. 18, [www.fmn.dk](http://www.fmn.dk) ; entretiens avec des officiels danois, octobre 2017.

27. « Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Defence Ministers », OTAN, 8 novembre 2017, [www.nato.int](http://www.nato.int).

# Dissuasion crédible et renforcement de l’outil militaire

La détérioration de l’environnement stratégique se répercute sur les politiques de défense nationales. Après des années d’opérations extérieures structurantes pour la planification et la politique de défense, l’heure est à nouveau à la défense nationale – une évolution entérinée dans divers documents doctrinaux adoptés aux niveaux nationaux depuis 2014.

La Norvège et le Danemark misent sur une stratégie qui s’inscrit pleinement dans le contexte otanien et consiste à défendre une partie de leur territoire jusqu’à l’arrivée de renforts alliés. Bien que la Suède ne soit pas membre de l’OTAN, son approche est similaire. Elle a amorcé un retour à la défense territoriale en 2015 et mise aujourd’hui sur l’effet de seuil<sup>28</sup> qui consiste à rendre une attaque contre la Suède trop coûteuse aux yeux de l’adversaire. Cet effet dissuasif repose sur la capacité à défendre l’intégrité territoriale, « seule ou avec d’autres<sup>29</sup> ».

La Norvège a aussi toujours tenu à ce que la défense collective sur la base de l’article 5 du Traité de Washington soit considérée comme une priorité à l’OTAN, même durant les années 1990 et 2000 lorsque l’Alliance se concentrait principalement sur les interventions de gestion de crise comme en Yougoslavie ou en Afghanistan. En 2008, en réaction à la guerre en Géorgie, la Norvège a fait circuler la « Core Area Initiative », un « non-papier » visant à corriger l’erreur – du point de vue norvégien – de se focaliser exclusivement sur la gestion de crise au détriment de la défense collective<sup>30</sup>. Ce n’est pas non plus un hasard si, en 2018, l’exercice trisannuel Trident Juncture a lieu en Norvège, fondé sur un scénario de type article 5. Selon sa dernière loi de Défense, la Norvège doit « pouvoir gérer elle-même des crises sécuritaires, des attentats et des attaques d’une certaine envergure, et maintenir une préparation qui nous permet, pendant un certain temps, de contrer un adversaire dans tous les domaines. Une telle

---

28. « Visionen » [La vision], Forces armées suédoises, [www.forsvarsmakten.se](http://www.forsvarsmakten.se).

29. « Militärstrategisk doktrin » [Doctrines de stratégie militaire], Forces armées suédoises, p. 33, [www.forsvarsmakten.se](http://www.forsvarsmakten.se).

30. « Om samarbeidet i Nato 2008 » [Concernant la coopération dans l’OTAN 2008], St.meld.nr. 38 (2008-2009), Gouvernement norvégien, 15 mai 2009, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

capacité, associée à une obligation de soutien allié déclarée sans ambiguïté, aura un effet dissuasif sur un adversaire potentiel<sup>31</sup> ».

Selon l'accord sur la Défense danoise pour 2018-2023, la première priorité du Danemark consiste à renforcer la contribution du pays à la dissuasion et défense collectives de l'OTAN. En cas de crise dans la Baltique, le pays devra non seulement contribuer à la défense des pays Baltes, mais également recevoir des troupes de l'Alliance sur son territoire<sup>32</sup>.

L'approche est quelque peu différente en Finlande. N'ayant jamais cru à la disparition de la menace russe, le pays a maintenu un outil de défense plus « classique », notamment basé sur le service militaire obligatoire et la réserve et cherche à maintenir sa capacité de défendre seul la totalité de son territoire<sup>33</sup>.

Toutefois, malgré ce retour de la défense territoriale, aucun des pays nordiques n'exclut sa participation dans des opérations extérieures.

## Des programmes d'investissement d'envergure

Après des années, voire des décennies, de sous-financement structurel (à l'exception de la Finlande), l'heure est au renforcement des capacités opérationnelles des armées nordiques. Il ne faut pas sous-estimer le caractère politique des hausses budgétaires car il s'agit d'un signal de bonne volonté envoyé en premier lieu au partenaire américain. Les réalités sécuritaires en Europe du Nord, les scénarios de déni d'accès de la part de Moscou à la base de la planification ainsi que les doctrines élaborées pour s'en prémunir requièrent avant tout des capacités aériennes et maritimes avancées.

La Norvège a décidé d'acheter 52 avions de chasse F-35 jusqu'en 2025, l'investissement de défense le plus important dans l'histoire norvégienne<sup>34</sup>. Par ailleurs, Oslo se concentre sur le Grand nord et investit dans du matériel permettant de mieux surveiller les activités russes dans la région. Le

---

31. « Kampkraft og bærekraft. Iverksettingsbrev till forsvarssektoren for langtidspanen 2017-2020 » [Puissance de combat et capacité de résistance. Lettre de mise en œuvre pour le secteur de la défense sur la période 2017-2020], Gouvernement norvégien, p. 15, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

32. « Danish Defence Agreement 2018-2023 », Ministère danois de la Défense, 28 janvier 2018, [www.fmn.dk](http://www.fmn.dk).

33. « Government's Defence Report », document 7, Ministère finlandais de la Défense, 2017, [www.defmin.fi](http://www.defmin.fi), p. 21.

34. Voir « Kampfly til Forsvaret » [Des avions de combat pour les forces armées], Gouvernement norvégien, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). À l'heure actuelle, le Storting a autorisé le gouvernement à acquérir 40 appareils. Les trois premiers sont arrivés en Norvège en novembre 2017, sept autres se trouvent aux États-Unis à des fins de formation des équipages.



remplacement des sous-marins Ula est ainsi un autre programme de grande envergure, tout comme l'acquisition de trois nouveaux navires pour les garde-côtes. Par ailleurs, la Norvège investit dans cinq avions de surveillance maritime P-8 Poséidon<sup>35</sup>. Sur la base d'un rapport commandé au chef des armées sur le futur rôle de l'armée de terre (question remise à plus tard au moment des débats sur la loi faute de consensus politique dans un contexte pré-électoral), la ministre de la Défense a présenté les propositions du gouvernement en octobre 2017<sup>36</sup> : une armée de terre plus mobile, plus réactive, et plus présente dans le Nord. Ce débat dépasse le cadre purement militaire : outre la dimension de politique régionale, l'avenir du Heimevernet (*home guard*) constitue une question politiquement sensible en raison de l'attachement populaire à cette institution de tradition.

Copenhague, après avoir décidé l'achat de 27 avions F-35 en 2016, entend également investir dans ses capacités marines et aériennes et prévoit notamment d'équiper ses frégates avec des missiles anti-aériens à courte et moyenne portée, des sonars et des torpilles anti-sous-marins.

En Suède, augmenter les capacités de défense constitue « de loin la tâche la plus importante<sup>37</sup> ». La volonté de mettre fin au sous-financement structurel est dictée par la réémergence d'une potentielle menace russe. Le retour des forces armées à Gotland s'inscrit dans ce contexte. La Suède envisage des investissements conséquents, notamment dans sa défense aérienne à moyenne portée. Stockholm a annoncé en novembre 2017 son choix d'opter pour l'offre américaine au détriment du système SAMP/T franco-italien. Il prévoit également l'achat de 24 systèmes d'artillerie Archer et de deux sous-marins A26, tout comme l'acquisition de capacités de lutte anti-sous-marine. La Suède modernisera aussi des systèmes existants (tels que 262 véhicules de combat de type Strf 90 et 88 chars de type Stridsvagn 122, deux sous-marins de type Gotland ou encore deux corvettes de type Gävle). Par ailleurs, Stockholm a commandé 60 avions multirôles Jas 39E en 2014, la première division devant être opérationnelle en 2023.

---

35. « Norge har inngått kontrakt om kjøp av fem nye P-8A Poseidon maritime patroljefly » [La Norvège a conclu des contrats afin d'acheter cinq nouveaux avions de patrouille navale P-8A Poseidon], Gouvernement norvégien, 29 mars 2017, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). Les États-Unis et la Grande-Bretagne opèrent avec le même type d'avion. L'objectif consiste donc, en coopération avec ces deux pays, à améliorer de manière significative la surveillance des activités russes dans l'océan Arctique.

36. Voir « Utredning av landmakten » [Analyse de l'armée de Terre], Forces armées norvégiennes, <https://forsvaret.no>. Voir aussi « En styrket landmakt » [Une armée de Terre renforcée], *Aftenposten*, 13 octobre 2017, [www.dagbladet.no](http://www.dagbladet.no).

37. « Försvarspolitisk inriktning. Sveriges försvar (2016-2020) » [Orientations de la politique de défense. La défense de la Suède (2016-2020)], prop. 2014/15:109, Gouvernement suédois, juin 2015, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Helsinki prévoit également d'investir – même si les deux projets de plus grande envergure ne sont pas encore intégrés dans les décisions financières actuelles – dans l'acquisition d'avions de combat multi-rôle pour l'armée de l'air à l'horizon 2025 (décision n'ayant pas encore été prise). Les bâtiments de la Marine (projet « Squadron 2020 ») devraient quant à eux être remplacés par quatre navires développés et construits par Rauma Marine Constructions à l'horizon 2020. Par ailleurs, le nombre d'hommes mobilisables passe de 250 000 à 280 000<sup>38</sup>.

## Le service militaire obligatoire et la « défense totale 2.0 »

Décision très médiatisée bénéficiant du soutien de l'opinion<sup>39</sup>, Stockholm a réactivé la conscription, suspendue depuis 2010. Cette mesure, qui n'aurait probablement pas été adoptée dans un contexte sécuritaire plus apaisé, découle principalement de difficultés à recruter. En janvier 2018, 4 000 recrues ont débuté leur formation de base dans ce cadre. Le service militaire est donc désormais obligatoire dans les quatre pays nordiques, les trois autres ne l'ayant jamais abandonné. Cependant, si 80 % des jeunes hommes passent systématiquement par l'armée en Finlande, ce pourcentage est largement inférieur dans les autres pays.

D'autres mesures concernent la mise à jour des concepts de « défense totale », au cœur des stratégies des pays nordiques durant la guerre froide. La « défense totale » – un modèle à l'époque exporté bien au-delà du Nord – comprend toutes les activités qui visent à préparer la société pour la guerre. Il s'agit de l'idée que la totalité des ressources – y compris civiles – devrait être mobilisée à des fins de défense, impliquant par exemple l'approvisionnement en énergie ou le secteur médical, mais aussi les aspects de « défense psychologique » et la volonté de défendre son pays. Un autre aspect crucial est la cybersécurité et la protection des communications et des infrastructures électroniques.

L'évolution de l'environnement stratégique a conduit le gouvernement suédois, en décembre 2015, à relancer et actualiser les planifications auxquelles il avait renoncé depuis de nombreuses années<sup>40</sup>. Dans sa dernière

---

38. « Genomförandet av statsrådets försvarsredogörelse har inletts » [La mise en œuvre du rapport de défense du gouvernement a débuté], Ministère finlandais de la Défense, 14 août 2017, [www.defmin.fi](http://www.defmin.fi).

39. « Starkt stöd att införa värnplikt för båda könen » [Soutien important pour la mise en place du service militaire obligatoire pour les deux sexes], *Dagens Nyheter*, 1<sup>er</sup> avril 2016, [www.dn.se](http://www.dn.se).

40. « Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering » [Mission pour les forces armées et l'Autorité pour la protection civile et la préparation relative à la planification de la défense totale], Regeringsbeslut 5, Fö2015/09/16/MFI, Gouvernement suédois, 10 décembre 2015, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se). Voir aussi B. Körlof, « Uppbyggnad

loi de défense, la Norvège prévoit également de renforcer la défense totale à l'horizon 2020<sup>41</sup>. En Finlande, le concept de défense totale n'a jamais été abandonné et constitue toujours un pilier de la défense nationale<sup>42</sup>. L'accord danois sur la défense souligne également son importance.

Par ailleurs, les menaces « cyber » sont au cœur des préoccupations. Elles ont motivé la mise en place de trois institutions à participation nordique : le Centre d'excellence contre les menaces hybrides (Hybrid CoE) sous la double tutelle de l'UE et de l'OTAN à Helsinki ainsi que deux centres de l'Alliance, le Centre d'excellence de communication stratégique (StratCom) à Riga et le NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE) à Tallinn, auxquels la Suède et la Finlande participent en tant que pays partenaires.

---

av det civila försvaret – på nytt ! » [La mise en place de la défense civile relancée], *Kungliga Krigsvetenskapliga Akademiens handlingar & tidskrift*, n° 2/2016, p. 52-59, <http://kkrva.se>.

41. « Kampkraft og bærekraft », 20 décembre 2016, p. 17, *op. cit.*

42. « Comprehensive national defence », Ministère finlandais de la Défense, [www.defmin.fi](http://www.defmin.fi).

# La sécurité à travers la coopération internationale

La coopération de défense bi- et multilatérale est vitale pour les pays nordiques, trop petits pour assurer seuls leur sécurité. Les efforts récemment entrepris afin d'approfondir cette coopération sont la conséquence directe de la réévaluation de la menace. L'approche de Stockholm est plus souple que celle d'Helsinki en termes de non-alignement militaire, comme le montre l'importance accordée aux soutiens extérieurs dans sa doctrine militaire.

## L'OTAN comme principal forum : 29+2

Le contexte actuel replace l'OTAN au cœur des débats sur la situation sécuritaire en Europe. Cela concerne avant tout le théâtre baltique (malgré la non-adhésion de deux États clés de la région), alors que le dossier arctique reste pour l'instant en marge des préoccupations européennes. Bien que non alignées, la Suède et la Finlande ont l'habitude de coopérer étroitement avec l'Alliance. Participant au Partenariat pour la Paix dès 1994, elles ont contribué à de nombreuses opérations internationales et ont par exemple rejoint la Force de réaction de l'OTAN en 2008 (Finlande) et 2013 (Suède). Les forces armées suédoises et finlandaises sont parfaitement interopérables avec celles de l'Alliance. Depuis que l'OTAN se concentre à nouveau sur les tâches de défense collective, cette coopération est devenue plus sensible. Si la participation des États non-alliés aux mesures de réassurance dans les pays Baltes reste exclue, les évolutions dans la Baltique poussent les deux parties à une coopération plus étroite. La Finlande et la Suède ont ainsi signé leurs *Host Nation Support Agreement* respectifs avec l'OTAN lors du sommet de Newport en 2014. Ces accords, entrés en vigueur en 2016, ont pour objectif de créer un cadre juridique pour les opérations de forces étrangères sur le territoire finlandais et suédois, sur la base d'une invitation explicite de l'État concerné. Ils n'entravent donc pas le principe de non-alignement militaire visant la neutralité en cas de guerre. L'accord entre la Suède et l'Alliance a été soumis à un premier test lors de l'exercice Aurora 17 (parallèlement à Zapad 2017), le plus grand exercice pour le système de

défense totale suédois depuis 1994<sup>43</sup>. Helsinki a récemment annoncé vouloir organiser un exercice similaire vers 2020<sup>44</sup>. Les deux pays ont également signé à Newport l'accord à la base de leur participation à l'*Enhanced Opportunities Partnership* qui permet une coopération encore plus étroite et *ad hoc*. Ce programme sert de « plateforme » pour la coopération plus spécifiquement axée sur la Baltique en format « 29+2<sup>45</sup> ».

Sur la base du constat que la Suède, la Finlande et l'OTAN ont des intérêts partagés dans la région, Stockholm et Helsinki sont associés au *Baltic Sea Process* de l'OTAN. Les 29 et les deux pays non alignés coopèrent régulièrement dans le domaine du dialogue politique, des exercices, de l'entraînement et de l'échange d'informations. Le *situational awareness* joue un rôle particulièrement important. Stockholm et Helsinki ont participé à toutes les réunions des ministres de la Défense et des Affaires étrangères des pays de l'OTAN en 2016 ; des membres des gouvernements suédois et finlandais participaient également au sommet de Varsovie. Bien que la défense collective, y compris la planification de défense, soit une « ligne rouge » pour à la fois les deux pays et l'OTAN, Stockholm et Helsinki ne cessent de souligner son utilité<sup>46</sup>.

Leur adhésion à l'Alliance reste toutefois peu probable. Malgré l'émergence d'un débat sur cette question suite à l'annexion de la Crimée, le gouvernement rouge-vert suédois refuse de franchir le pas. Les sociaux-démocrates restent fermes sur cette question, qui touche au cœur de l'identité nationale. Le gouvernement finlandais montre plus de flexibilité et « n'exclut pas » l'adhésion<sup>47</sup>, sans toutefois prendre de mesures envers l'entrée de la Finlande à l'OTAN. L'évolution de la situation dans le contexte des prochaines échéances électorales reste incertaine. En Suède, les quatre partis conservateurs dans l'opposition souhaitent voir le pays rejoindre l'OTAN. Les partis finlandais sont divisés sur la question. Cependant, dans les deux pays, l'opinion publique y reste majoritairement défavorable<sup>48</sup>.

---

43. « Swedish Armed Forces Exercise Aurora 17 Will Increase Military Capability », Gouvernement suédois, 13 septembre 2017, [www.government.se](http://www.government.se).

44. « Finland Making Plans to Host Large-Scale Joint Military Exercises », YLE, 4 novembre 2017, <https://yle.fi>.

45. La coopération sur le mode « 29+1 » n'impliquant qu'un seul des pays nordiques non alignés existe, mais ne sera pas abordée dans cette note.

46. Entretiens avec des officiels des quatre pays nordiques, octobre 2017.

47. « Lösningar för Finland. Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering » [Des solutions pour la Finlande. Programme stratégique pour le gouvernement du premier ministre Juha Sipilä], Gouvernement finlandais, 29 mai 2015, p. 36, <https://vnk.fi>.

48. En novembre 2017, 59 % des Finlandais étaient opposés à l'adhésion. En juillet 2017, 43 % des Suédois étaient du même avis (l'adhésion ne recueillant que 32 % d'opinions favorables). Voir « Poll: 59% of Finns Opposed to Joining NATO », YLE, 5 novembre 2017, <https://yle.fi>; « Bara var tredje vill att Sverige går med i Nato » [Seule une personne sur trois veut que la Suède rejoigne l'OTAN], SVT, 3 juillet 2017, [www.svt.se](http://www.svt.se).

La question se pose toutefois en termes différents en Suède et en Finlande : alors que le débat finlandais porte sur les avantages et les inconvénients de l'adhésion, l'identité nationale est l'enjeu principal pour les Suédois. Principalement portée par les sociaux-démocrates depuis les années 1970, l'idée d'une Suède neutre qui représenterait une « grande puissance morale » (ce qui serait incompatible avec l'adhésion à une alliance militaire) est chère à une grande partie de la population et représente ainsi un obstacle à l'adhésion. Moscou ne cache pas non plus sa préférence pour une Finlande et une Suède non alignées. Ainsi, dans une interview avec le plus grand journal suédois, l'ambassadeur russe à Stockholm, Viktor Tatarintsev, a mis en garde :

« [En cas d'adhésion suédoise à l'OTAN], Poutine a prévenu qu'il y aura des conséquences ; la Russie sera forcée de prendre des contre-mesures au niveau militaire et de réorienter ses forces et ses missiles. Tout pays qui rejoint l'OTAN doit être conscient des risques auxquels il s'expose.<sup>49</sup> »

En tout état de cause, une éventuelle adhésion à l'OTAN impliquera une étroite coordination entre Stockholm et Helsinki. La sécurité des deux pays étant intrinsèquement liée, la solidarité nordique interdit aux deux gouvernements de faire cavaliers seuls.

## Washington comme partenaire indispensable

Une même conviction unit les pays nordiques : en cas de crise majeure, leur survie dépend des États-Unis. La relation bilatérale est par conséquent encore plus importante que l'OTAN. Aussi bien la Norvège et le Danemark (qui bénéficient des garanties de l'article 5) que les deux pays non alignés recherchent une coopération transatlantique renforcée.

Les États-Unis ont joué un rôle important en Europe septentrionale bien avant l'annexion de la Crimée. Notamment, le réseau E-PINE (*Enhanced Partnership for Northern Europe*) a été créé en 2003 dans le but de continuer le dialogue entre Washington et les Européens du Nord et du Nord-Est une fois atteint l'objectif initial de l'époque – soutenir les pays Baltes dans leur transition dans le domaine de la défense. *L'European Deterrence Initiative* (auparavant *European Reassurance Initiative*) illustre la volonté américaine de s'engager dans le contexte actuel.

---

49. M. Winiarski, « Rysslands ambassadör. Vi har gjort allt för att starta en dialog » [L'ambassadeur de Russie : nous avons tout fait pour entamer un dialogue], *Dagens nyheter*, 18 juin 2015, [www.dn.se](http://www.dn.se).

Concernant le Grand Nord, l'*Arctic Security Forces Roundtable* lancé par le Commandement Europe des États-Unis permet d'évoquer les défis sécuritaires communs aux pays arctiques. Dans le cadre de NORDEFCO (*Nordic Defense Cooperation*), des exercices visant à améliorer l'interopérabilité ont eu lieu par le passé. En mai 2016 s'est tenu un sommet des dirigeants nordiques et américains, au cours duquel les cinq pays nordiques et Washington ont réaffirmé l'importance de la coopération « 29+2 » dans le cadre otanien<sup>50</sup>. Enfin, le secrétaire à la Défense américain, James Mattis, a participé à plusieurs réunions avec des dirigeants nordiques en novembre 2017, notamment à une rencontre des ministres de la Défense du *Northern Group*<sup>51</sup>. À ces formats s'ajoutent la coopération purement bilatérale entre les différents gouvernements et Washington ainsi que le format trilatéral États-Unis/Suède/Finlande.

En dépit de quelques désaccords dans l'après-guerre froide (portant sur les mines anti-personnel, la guerre en Irak, la reconnaissance du Hamas ou encore le bouclier anti-missiles américain), les relations entre la Norvège et les États-Unis sont globalement excellentes. En 2017, James Mattis a qualifié Oslo d'allié important des États-Unis et de l'OTAN et a salué le rôle de la Norvège dans la coopération militaire dans le Nord, mais aussi en Afghanistan et dans la lutte contre Daech<sup>52</sup>. Le Marine Corps américain a du matériel prépositionné en Norvège dans le cadre du *Marine Corps Prepositioning Program-Norway* depuis 1981 et le gouvernement norvégien souhaite développer ces contrats<sup>53</sup>. Depuis janvier 2017, des troupes américaines en « rotation permanente » sont présentes sur la base de Værnes près de Trondheim. Leur déploiement marque une évolution importante par rapport à la « *norsk basepolitikk* » (« politique norvégienne des bases militaires ») adoptée en 1949, lorsqu'Oslo s'était engagé à ne pas permettre l'établissement de bases militaires de forces étrangères sur son sol tant que le pays n'était pas menacé. Ce stationnement a donné lieu à des débats : alors que le gouvernement insiste sur son caractère non-permanent, d'autres y voient une rupture avec l'approche traditionnelle et une provocation inutile à l'égard de Moscou<sup>54</sup>. La coopération entre Oslo et Washington repose largement sur l'échange d'informations, la position géographique de la Norvège lui permettant de suivre de près les activités militaires russes dans le Grand Nord. Enfin, une étude conjointe de l'Institut de recherche de défense norvégien et l'US Missile Defense Agency est menée

50. Voir le communiqué commun « U.S.-Nordic Leaders' Joint Statement », 13 mai 2016, site de la Maison-Blanche, <https://obamawhitehouse.archives.gov>.

51. Les pays nordiques, les pays baltes, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la Pologne.

52. « Mattis Praises Norway as Important U.S., NATO Ally », Ministère américain de la Défense, 18 mai 2017, [www.defense.gov](http://www.defense.gov)

53. « Kampkraft og bærekraft », 20 décembre 2016, p. 16, *op. cit.*

54. Entretiens avec des officiels et des chercheurs norvégiens, octobre 2017.



sur la défense antimissile de l'OTAN et le rôle potentiel de la Norvège dans ce projet<sup>55</sup>.

Alors que le Danemark ne faisait pas figure d'allié modèle du point de vue américain avant 1991, principalement en raison de dépenses militaires perçues comme trop faibles, Washington et Copenhague ont aujourd'hui de très bonnes relations<sup>56</sup>. Les deux pays sont liés par la base américaine de Thulé au Groenland, mais leur coopération est avant tout opérationnelle. Le Danemark, dans le cadre de sa politique étrangère « activiste », a largement participé aux opérations internationales des dernières décennies, y compris en Irak et en Afghanistan. L'interopérabilité entre Danois et Américains est telle que, selon des militaires danois, « les Américains ne se rendent presque plus compte qu'ils n'ont pas affaire à des compatriotes<sup>57</sup> ». Par ailleurs, comme pour les autres pays nordiques, l'échange d'informations joue un rôle important dans le contexte bilatéral.

Conscient du rôle crucial des États-Unis, le gouvernement suédois cherche activement à renforcer le lien transatlantique. À cet égard, la « doctrine Hultqvist » (du nom de l'actuel ministre de la Défense suédois Peter Hultqvist) préconise le renforcement des capacités opérationnelles et de la coopération internationale. Ce rapprochement suédo-américain relève aussi d'un calcul pragmatique : considérant que la puissance de l'OTAN est avant tout la puissance américaine, la stratégie consiste à aller directement « à la source » (en contournant la « lourde » bureaucratie de l'OTAN). Au vu de la doctrine suédoise d'effet de seuil (*threshold defense*), le soutien américain est crucial. Lors de sa visite à Stockholm en août 2016, l'ancien vice-président américain Joe Biden a déclaré que le territoire suédois était « inviolable<sup>58</sup> ». En mai 2017, recevant son homologue suédois, James Mattis a déclaré que la Suède était « un ami et un allié » et Hultqvist a affirmé après leur entretien que la coopération bilatérale était « bien vivante<sup>59</sup> ».

---

55. « NATOs missilforsvar – en viktig del av kollektivt forsvar » [La défense antimissile de l'OTAN – un élément important de la défense collective], Gouvernement norvégien, 13 janvier 2017, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). Côté danois, la première ministre avait annoncé en 2014 que son pays contribuerait à la défense anti-missile otanienne. Cette politique a soulevé des débats au Danemark ; l'actuel ministre de la Défense, Claus Hjort Frederiksen, a indiqué début 2017 que Copenhague devrait bien contribuer au système.

56. Voir notamment M.R. Olesen, « Det dansk-amerikanske forhold efter den kolde krig i lyset af valget af Trump » [Les relations dano-américaines après la guerre froide à la lumière de l'élection de Trump], *Internasjonal Politikk* 75,1, p. 28-35, 2017.

57. Entretiens avec un officiel danois, octobre 2017.

58. « Biden : Sverige "okränkbart – punkt" » [Biden : la Suède est « inviolable, point »], *Aftonbladet*, 25 août 2016, [www.aftonbladet.se](http://www.aftonbladet.se).

59. « Sveriges försvarssamarbete med USA » [La coopération de défense de la Suède avec les États-Unis], *P1 morgon*, 19 mai 2017, <http://sverigesradio.se>. Il est d'ailleurs intéressant de noter que



La coopération entre la Suède et les États-Unis s'inscrit dans la longue durée. Elle a commencé dans les années 1940 et s'est intensifiée depuis la fin de la guerre froide. Avant 1991, il s'agissait principalement de coopération au niveau technologique tout comme de la préparation (secrète) du soutien américain en cas de guerre. Plus récemment, l'interopérabilité a souvent été au cœur de projets de coopération (notamment dans le contexte afghan). Cependant, la dimension industrielle reste tout aussi importante : par exemple, environ la moitié des composants d'un avion JAS seraient américains. D'autres domaines de coopération concernent la lutte anti-sous-marine ou encore la présence d'officiers de liaison suédois dans les États-majors américains. La coopération en matière de renseignement, surtout concernant la Russie, joue également un rôle significatif. En juin 2016, les deux ministres de la Défense se sont accordés sur un renforcement de la coopération bilatérale et ont signé une déclaration d'intention<sup>60</sup>. Cet accord couvre notamment l'échange d'informations, des exercices communs et la recherche et le développement de capacités militaires. La participation de forces américaines à l'exercice Aurora 17 est un exemple concret de cette coopération approfondie.

Un récent incident diplomatique illustre les tensions qui peuvent toutefois surgir entre l'ambition de « grande puissance morale », à laquelle la population reste attachée, et la *Realpolitik* dans le cadre de laquelle s'inscrit la coopération avec l'OTAN et les États-Unis : James Mattis aurait ainsi mis en garde Peter Hultqvist contre la signature par la Suède du traité d'interdiction des armes nucléaires. De leur côté, Londres, Paris et Berlin auraient prévenu Stockholm des conséquences négatives d'un tel choix pour la coopération entre la Suède et l'OTAN<sup>61</sup>. Stockholm est parvenu à apaiser la situation en reportant sa décision : le gouvernement a commandé une expertise qui ne sera rendue publique qu'après les élections législatives de septembre 2018. Cependant, la question divise à l'échelle nationale et oppose notamment les ministres des Affaires étrangères et de la Défense.

Les relations entre la Finlande et les États-Unis sont solidement établies depuis les années 1990. Les deux ministères de la Défense ont signé un accord d'intention en octobre 2016<sup>62</sup>, qui vient renforcer la coopération existante. Helsinki et Washington travaillent notamment ensemble dans le

---

P. Hultqvist a choisi d'aller à Washington plutôt que de participer au Conseil des ministres de la Défense de l'UE qui s'est tenu le même jour.

60. Voir « Statement of Intent between the Secretary of Defense of the United States of America and the Minister of Defense of Sweden », Gouvernement suédois, 8 juin 2016, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

61. « USA: Kärnvapenstopp hotar samarbete med Sverige » [États-Unis: l'interdiction des armes nucléaires met en péril la coopération avec la Suède], *Dagens industri*, 30 août 2017, [www.di.se](http://www.di.se).

62. « Statement of Intent between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of Defense of the Republic of Finland », Ministère de la Défense finlandais, 7 octobre 2016, [www.defmin.fi](http://www.defmin.fi).

domaine de l'échange d'informations et la recherche et le développement, en particulier dans la construction navale et le développement de technologies adaptées à l'Arctique.

## NORDEFECO

À la suite de l'annexion de la Crimée, les quatre ministres de la Défense nordiques (et le ministre des Affaires étrangères islandais) ont publié un éditorial commun dans lequel ils soulignent l'importance de la coopération nordique<sup>63</sup>. Le texte prévoit de relancer celle-ci compte tenu de la détérioration de l'environnement stratégique provoquée par la Russie. Depuis 2009, suite au rapport Stoltenberg sur les potentiels de coopération en matière de défense entre les pays nordiques, cette coopération est regroupée sous le label NORDEFECO. Le bilan de celui-ci est plutôt mitigé : les intérêts sont trop divergents dans les domaines industriel et capacitaire, et le fait que des membres de l'OTAN y côtoient des non-membres crée des obstacles au niveau politique. NORDEFECO est donc loin de constituer à ce jour une architecture de sécurité unifiée en Europe septentrionale ; il est perçu comme une structure complémentaire, mais les membres de l'OTAN privilégient l'Alliance sans aucune ambiguïté<sup>64</sup>.

Lors de leur dernière réunion en novembre 2017 à Helsinki, les ministres de la Défense ont notamment évoqué les projets d'acquisitions et la coopération nordique dans le cadre des opérations extérieures en cours. Ils ont également signé le *Memorandum of Understanding on Nordic Cooperation for Air Surveillance Information Exchange*<sup>65</sup>, qui renforce la coopération déjà en place.

## Autres formats de coopération

Aux forums de coopération bi- et multilatérale décrits ci-dessus s'ajoutent à la fois d'autres relations bilatérales et des formats très techniques et de nature parfois *ad hoc*. Par exemple, l'Organisation de l'aviation civile internationale a créé le groupe de travail *Baltic Sea Project Team* (BSPT) en 2015, qui s'est penché sur la problématique des « vols non coopératifs » au-dessus de la mer Baltique, c'est-à-dire d'avions militaires volant avec un

---

63. P. Hultqvist, N. Wammen, G. B. Sveinsson, I. Eriksen Søreide et C. Haglund, « Vi utdyper det nordiske forsvarssamarbeidet » [Nous allons approfondir la coopération de défense nordique], Gouvernement norvégien, 10 avril 2015, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

64. « International Defence Cooperation. Efficiency, Solidarity, Sovereignty », rapport n° Fö2013:B, octobre 2014, p. 31, Gouvernement suédois, [www.government.se](http://www.government.se).

65. « Finland to Host the Meeting of Nordic Defence Ministers », Ministère de la Défense finlandais, 2 novembre 2017, [www.defmin.fi](http://www.defmin.fi).

transpondeur éteint<sup>66</sup>. En raison du risque d'accident, cette question préoccupe les riverains de la mer Baltique. Tous les pays de la Baltique, mais aussi les organisations concernées – dont l'OTAN – étaient impliquées dans la BSPT. Les travaux sur le sujet continuent, et cette problématique est également abordée dans le cadre du Conseil OTAN-Russie.

La coopération bilatérale vient compléter les activités dans les cadres décrits ci-dessus. Après les États-Unis, la Grande-Bretagne est le partenaire le plus important des pays nordiques. L'armée danoise notamment est parfois décrite comme une « filiale » de la *British Army*, la coopération opérationnelle entre les deux pays étant très étroite depuis la guerre en Irak et le déploiement de troupes en Afghanistan. En 2012, Londres et Copenhague ont signé un accord sur la coopération stratégique. Certains projets actuels visent en particulier à maintenir le niveau de la coopération, notamment à travers la *Joint Expeditonary Force* (JEF) où le Danemark apporte sa « brique lego qui s'intègre dans la construction britannique<sup>67</sup> ». La Norvège fait également partie de la JEF et vient de renforcer sa coopération avec la Grande-Bretagne autour des avions de surveillance maritime P8<sup>68</sup>. Stockholm et Helsinki ont aussi décidé d'intensifier leur coopération de défense avec Londres<sup>69</sup> ; ils ont ainsi annoncé en 2017 qu'ils contribueraient à la JEF<sup>70</sup>.

L'intérêt pour des coopérations politico-militaires avec l'Allemagne est également croissant. De par son poids sur la scène internationale, mais aussi de par sa politique russe, Berlin est souvent vu comme un facteur stabilisateur. Le ministre de la Défense suédois a déclaré à plusieurs reprises qu'il souhaitait intensifier la coopération avec ce pays. En juin 2017, Stockholm a conclu un accord avec Berlin (actualisant un précédent accord de 2010) qui couvre quatorze points, dont des exercices et la dimension capacitaire, ainsi qu'un dialogue approfondi sur la situation sécuritaire dans la Baltique. Hultqvist a décrit cet accord comme le fondement d'une

---

66. « Report on Occurrences over the High Seas Involving Military Aircraft in 2014 », Report-EDo.1-2015-ed03.00-PC-final, Agence européenne de la sécurité aérienne, 14 avril 2014, <https://ec.europa.eu>.

67. C. Brøndum, « Så fik den danske hær papir på sin britiske, kæreste » [Comment l'armée danoise a obtenu des papiers pour son « amoureuse » britannique], *Berlingske*, 1<sup>er</sup> décembre 2015, [www.b.dk](http://www.b.dk).

68. « UK and Norway Agree New Cooperation on Maritime Patrol Aircraft », Gouvernement britannique, 10 novembre 2016, [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

69. M. Fallon, P. Hultqvist, « Sverige och Storbritannien fördjupar försvarssamarbete » [La Suède et la Grande-Bretagne renforcent leur coopération de défense], *Dagens Nyheter*, 27 septembre 2016, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se); « Finland och Storbritannien skrev på avtal om försvarssamarbete » [La Finlande et la Grande Bretagne ont signé un accord sur la coopération de défense], *Hufvudstadsbladet*, 9 juillet 2017, [www.hbl.fi](http://www.hbl.fi).

70. « Sweden and Finland join UK-led response force », Gouvernement britannique, 30 juin 2017, [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

coopération bilatérale vouée à se développer<sup>71</sup>. Oslo a à son tour acquis des sous-marins allemands en 2017, qualifiant l'Allemagne de « partenaire stratégique » en soulignant que la coopération sera approfondie et de longue durée<sup>72</sup>. Dans l'accord de coalition allemand, la Norvège est l'un des trois pays mentionnés comme partenaires avec qui Berlin souhaite intensifier la coopération<sup>73</sup>.

Quant à la France, elle est citée à Copenhague comme étant un pays avec une culture stratégique similaire à celle du Danemark, alors qu'Oslo regarde avec intérêt les évolutions de la stratégie maritime de l'OTAN et le rôle qu'y joue la France.

Des accords de coopération ont également été conclus depuis l'annexion de la Crimée entre des pays nordiques et la Pologne, les Pays-Bas ou encore les pays Baltes. Au niveau bilatéral intra-nordique, la coopération entre la Suède et la Finlande a pris le plus d'ampleur. Stockholm et Helsinki ont conclu plusieurs accords en 2015 et un rapport officiel commun sur la question a été publié<sup>74</sup>. Cette coopération multiforme prévoit notamment la création d'une unité commune de marine (la *Swedish-Finnish Naval Task Force*) à l'horizon 2023. Elle comporte aussi des exercices militaires communs, l'utilisation d'infrastructures du pays partenaire, ainsi que des collaborations dans le domaine de la formation et de la communication. Helsinki et Stockholm considèrent cette coopération comme une priorité politique qui pourrait s'appliquer en temps de guerre. Il s'agit là d'une évolution majeure, susceptible de remettre en cause le principe du non-alignement militaire.

---

71. « Sverige i tätare försvarssamarbete med Tyskland » [La Suède coopère plus étroitement avec l'Allemagne en matière de défense], *Expressen*, 29 juin 2017, [www.expressen.se](http://www.expressen.se).

72. S.B. Bentzrød, « Forsvaret kjøper nye ubåter fra Tyskland » [Les forces armées achètent de nouveaux sous-marins en Allemagne], *Aftenposten*, 21 avril 2017, [www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no).

73. Les deux autres étant la France et les Pays-Bas.

74. « Final Reports on Deepened Defence Cooperation between Finland and Sweden », 30 janvier 2015, Gouvernement suédois, Gouvernement finlandais, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

# Conclusion

La détérioration de l'environnement stratégique provoqué par la Russie restera le facteur clé dans les politiques de défense des pays nordiques sur le long terme. Cependant, en raison des limites de leurs capacités militaires, ces pays demeurent dépendants de la coopération internationale. Les problématiques de sécurité en Europe du Nord s'inscrivent donc pleinement dans la réflexion sur l'avenir de la sécurité euro-atlantique.

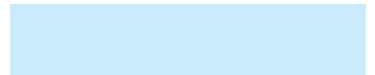
Dans les réponses à apporter aux questions sécuritaires dans les deux théâtres nordiques (Baltique et Arctique/Atlantique nord), le pragmatisme reste de mise. En dépit de la fragmentation de son architecture de sécurité, la région baltique représente une unité stratégique dont les défis requièrent des réponses unifiées. Par conséquent, la coopération étroite de l'OTAN avec la Suède et la Finlande est indispensable même si ces deux pays n'ont pas vocation à rejoindre l'Alliance. Dans l'Atlantique nord, il convient d'être vigilant tout en préservant l'esprit coopératif toujours présent dans la région dans certains domaines, comme l'environnement ou le sauvetage en mer. Dans les deux contextes, le partenaire américain reste crucial, tout comme l'approche de l'OTAN reste structurante pour la majeure partie des politiques de défense nordiques.

# Les dernières publications de *Russie.Nei.Visions*

- ▀ [E. Vardanean, « La Moldavie entre la Russie et l'Occident. L'intégration européenne à l'épreuve des fractures intérieures »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 110, Ifri, août 2018.
- ▀ [D. Adamsky, « La campagne syrienne de Moscou : évolution de l'art stratégique russe »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 109, Ifri, juillet 2018.
- ▀ [B. Lo, « Vladimir Poutine et la politique étrangère russe : entre aventurisme et réalisme ? »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 108, Ifri, juin 2018.
- ▀ [P. Baev, « L'évolution de la politique russe en matière de lutte antiterroriste : de la Tchétchénie à la Syrie »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 107, Ifri, avril 2018.
- ▀ [J.-R. Raviot, « Le "poutinisme" : un système prétorien ? »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 106, Ifri, mars 2018.
- ▀ [S. Fainberg, « Spetsnaz, contractuels, volontaires : qui sont les "hommes de guerre" russes en Syrie ? »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 105, Ifri, décembre 2017.
- ▀ [C. Pajon, « Japon-Russie : les limites d'un rapprochement stratégique »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 104, Ifri, octobre 2017.
- ▀ [M. Souslov, « Le "Monde russe" : la politique de la Russie envers sa diaspora »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 103, Ifri, juillet 2017.
- ▀ [A. Marin, « Minsk-Pékin : quel partenariat stratégique ? »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 102, Ifri, juin 2017.
- ▀ [I. Facon, « Défense ukrainienne : une réforme difficile face à des défis multiples »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 101, Ifri, mai 2017.
- ▀ [B. Lo, « Russie-Chine-Inde : un vieux triangle dans un nouvel ordre mondial ? »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 100, Ifri, avril 2017.

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou recevoir davantage d'informations), merci d'écrire à l'adresse suivante : [souin@ifri.org](mailto:souin@ifri.org).





**ifri**

institut français  
des relations  
internationales