



Note de recherche – 24 décembre 2017

### La Suède, la Finlande et le Brexit

Lars Wedin

*Capitaine de vaisseau Lars Wedin de la Marine suédoise est nommé officier en 1969. Officier de surface, il a servi sur des vedettes lance-missiles et des destroyers et commandé plusieurs fois à la mer. Il est breveté d'études militaires supérieures du Collège de Défense à Stockholm et de l'École Supérieure de Guerre Navale à Paris. Il a notamment servi comme chef du Bureau Stratégique au sein de l'EMUE (État-major de l'Union européenne). Aujourd'hui, il est vice-président du think-tank Téthys et directeur d'études de l'Institut Français d'Analyse Stratégique et membre associé de l'Académie de marine. Son dernier livre *Stratégies maritimes au XXIe siècle. L'apport de l'amiral Castex* vient d'être traduit en anglais et en portugais.*

\*\*\*\*\*

Pour la Suède, le Brexit fut un choc ; soudain le pays avait perdu un de ses meilleurs amis au sein de l'Union européenne. Cet article va essayer d'expliquer pourquoi et esquisser ainsi quelques possibles développements. Si la Suède y est l'acteur principal, la Finlande sera traitée comme un cas contrasté.

#### Introduction

Le fait est que la Suède et la Finlande, malgré une longue histoire en commun, ont des cultures stratégiques bien différentes. Celle de la Suède se fonde sur deux cent ans de (relative) paix et une politique dite de neutralité ; c'est-à-dire une manque d'alliances. Celle de la Finlande est marquée par la libération de la Russie en 1917 et la guerre civile qui lui succéda en 1918, les deux guerres avec l'Union Soviétique pendant la Second Guerre mondiale ainsi que son pacte

d'assistance et de l'Accord d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle (1948-92) conclus avec l'URSS après cette guerre.

Même si les deux pays ont adhéré en même temps – 1995 – à l'UE leurs raisons en étaient très différentes. Pour la Suède, l'adhésion fut la conséquence d'une crise économique, pour la Finlande il s'agit d'une démarche sécuritaire.

#### Rappel d'histoire

Dès le XIème siècle, la Finlande fut partie intégrale de la Suède ; « l'autre moitié du royaume ». La capitale, Stockholm, se trouva au centre d'un royaume situé autour du nord de la mer Baltique et du golfe de Botnie ainsi que, pendant sa période brève comme grande puissance (du milieu du XVIIème siècle jusqu'à 1721),

presque tous les rivages baltiques. La Suède fut un Etat circummarin<sup>1</sup>.

La Finlande fut aussi un glacis, souvent poreux, face à la Russie. Les Finlandais disent parfois que la Suède se défendrait jusqu'au dernier Finlandais.

La situation changea radicalement en 1809 quand la Suède, après une guerre mal menée, perdra sa moitié orientale. La Finlande devint un grand-duché sous l'autorité du tsar russe ; une situation qui, pendant le XIXème siècle, suscitait progressivement la naissance d'un vrai nationalisme finlandais.

La Suède, qui jusqu'à cette défaite était un membre passif de l'alliance contre Napoléon, changea de politique sous l'effet d'un coup d'Etat et devint un allié – toujours passif – de Napoléon. Le nouveau roi étant sans enfants, il fallait trouver un

<sup>1</sup> Selon Rudolf Kjellén, le "père" de la géopolitique, circummarin qualifie un pays qui englobe une mer.

nouveau prince royal. On trouva le maréchal d'empire Bernadotte qui, connaissant bien les faiblesses de Napoléon, changea à nouveau sa politique. La Suède devint un allié actif contre l'empereur. Après sa participation à la bataille de Leipzig – « die Völkerschlacht [la bataille des peuples] » – Bernadotte s'empara de la Norvège, qui restera en union jusqu'en 1905. L'ancien sergent d'infanterie donna à la Suède une stratégie terrestre – fondée sur la profondeur stratégique du pays caractérisé par ses forêts et lacs et inspirée par la défaite napoléonienne de Russie en 1812. La mer Baltique – traditionnellement un lien entre la Suède et ses possessions « outre-mer » – devint un fossé protecteur contre la Russie. De ce roi, qui s'appelait Carl XIV Johan en suédois, date la politique dite de neutralité ; une politique qui vise la neutralité en cas de guerre européenne mais qui n'empêche pas une politique étrangère active et libre, sauf si participation dans des alliances.

La Suède fut donc neutre pendant la Grande Guerre. La Finlande, quant à elle, utilisa la prise de pouvoir des bolcheviks pour se libérer du joug russe. Le résultat fut une guerre civile brève entre rouges et blancs. La Suède y joua un rôle prudemment actif en protégeant ses ressortissants ainsi que la population des îles Åland. Elle facilita aussi l'acheminement des troupes blanches entraînées en Allemagne.

Pendant les années entre les deux guerres, les militaires des deux pays frères coopérèrent très étroitement en vue d'établir une défense commune contre la Russie. Pendant ces deux guerres avec l'URSS en 1939-40 et 1941-44, la Suède se contenta de donner un soutien, entre autres avec 9 000 soldats, aviateurs et quelques marins mais elle resta « non belligérante ».

Pendant la guerre froide, la Finlande fut liée à l'URSS par son « pacte d'assistance et l'accord d'amitié », ce qui rendit impossible une adhésion à l'UE, comme à ses précédentes structures. Quant à la Suède, elle

adhéra à l'AELE mais une adhésion au CEE ou aux CE fut jugée incompatible avec la politique suédoise dite de neutralité<sup>2</sup>.

Les deux pays ont adhéré à l'UE en 1995, mais pour des raisons bien différentes : la Suède comme remède à une crise économique et la Finlande pour une question de sécurité. Il faut noter que la Finlande a adopté l'euro alors que la Suède, après un referendum très malheureux, n'y a pas adhéré et ne le fera pas.

### **Relation UK**

L'Angleterre – devenue Grande-Bretagne en 1707 – a souvent joué un rôle important pour la Suède. Elle a souvent, surtout pendant les XVIIème et XVIIIème siècles, été un contrepoids contre les ennemis de la Suède – surtout le Danemark et la Russie. La raison en était que les Anglais voulaient éviter que la mer Baltique soit dominée par un seul pays ; la Baltique étant le plus important fournisseur de matériaux nécessaires à la construction des vaisseaux : bois pour les coques ainsi que pour les mâts, goudron, etc. Quand la Suède a été formellement en guerre avec la Grande-Bretagne, de 1809 à 1812, une escadre de la Royal Navy fut déployée devant Göteborg mais son chef, l'amiral Saumauriez, comprit la situation et refusa de faire la guerre ; la Suède put donc changer d'alliance encore une fois en 1812 sans grands problèmes.

Même si la Suède fut très orientée vers l'Allemagne après 1870, les relations avec l'Angleterre étaient bonnes, surtout pour le commerce maritime : Göteborg, le plus grand port de Suède n'est pas appelé « Petit Londres » sans raison.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, la Suède joua une politique très pragmatique en manœuvrant entre l'Allemagne nazie d'un côté et les

Alliés, surtout l'Angleterre, de l'autre afin de rester hors du conflit.

Pendant la guerre froide, et surtout pendant les années d'après-guerre, les relations militaires furent très étroites.

On peut aussi remarquer un lien étroit entre les deux familles royales, surtout pendant le règne du roi Gustav VI Adolf (1950-1973), marié deux fois avec des Anglaises.

Les Suédois et les Anglais partagent plusieurs traits caractéristiques. Ils sont pragmatiques plutôt que visionnaires, ils sont adhérents au libéralisme économique et à la liberté d'échange. Ils partagent une certaine méfiance envers le projet européen de la France et surtout celui d'une « Europe de la Défense ».

Sur le plan pratique, la Grande-Bretagne est le troisième partenaire commercial de la Suède.

Il faut aussi noter que, pour la Suède, le lien transatlantique est très important pour maintes raisons dont la politique de sécurité et de défense. La Finlande n'a pas de relations aussi étroites avec l'Angleterre. Si la Suède, en général, peut aisément rallier la politique anglo-saxonne, la Finlande préfère rester dans une position intermédiaire.

### **Le débat**

En Suède comme en France, le Brexit a suscité beaucoup de débat ; est-ce une catastrophe ou une chance ?

### **La Suède officielle**

La déclaration officielle de 2016 de la politique étrangère (promulguée chaque année du Gouvernement au parlement) fut faite le 16 février, donc avant le Brexit. Il donne cependant une vue d'ensemble.

La ministre des Affaires étrangères, Margot Wallström – ancien membre de la Commission – souligne qu'une coopération qui marche bien est une condition nécessaire pour la paix et la prospérité. L'UE doit être forte afin d'affirmer ses valeurs de base. Il faut

<sup>2</sup> Pour cette politique voir notre article « Un mariage de complaisance – La Suède et l'Union européenne », revue *Outre-Terre* n° 41.

éviter des divisions internes ; il est donc essentiel que la Grande-Bretagne reste membre.

En ce qui concerne l'immigration, la Suède insiste sur la création d'une responsabilité commune fondée sur un sens de solidarité et sur le droit d'asile. Avec 60 millions de réfugiés, « nous ne pouvons pas avoir une situation où certains pays achètent des couvertures quand les autres investissent dans des fils barbelés ». La ministre mentionne aussi que la Suède va continuer à prendre sa responsabilité pour la paix et pour la liberté en Europe. La réponse suédoise à la demande française d'aide, selon TEU art 42.7, après les actes terroristes du 13 novembre 2015, en est une preuve, souligne-t-elle.

On note cependant que la solidarité suédoise ne s'étend pas jusqu'à une adhésion à l'OTAN.

Les réactions des partis politiques en Suède varient. Pour le parti d'extrême droite Sverigedemokraterna, le Brexit montre le chemin à suivre : il faut envisager un référendum en vue d'un « Suéxit ». Pour les communistes (Vänsterpartiet), le Brexit montre les faiblesses de l'UE. Il faut maintenant une Europe plus juste et plus démocratique. La Suède devrait donc renégocier sa relation avec l'Union. Le parti vert (Miljöpartiet) a un passé de résistance contre l'UE. Il est cependant aujourd'hui partenaire junior au sein du Gouvernement et s'inquiète que le Brexit puisse provoquer un effet domino avec des partis populistes en Europe qui exigeraient des renégociations ou des demandes d'exit. Le parti social-démocrate, au gouvernement, ainsi que les partis libéraux et conservateurs sont tous pro-européens et craignent aussi cet effet domino. Le plus important est que la Suède soit en mesure de garder ses relations commerciales avec la Grande-Bretagne.

Le chef du parti conservateur (Moderaterna), le plus important dans l'opposition, souligne la nécessité de prendre sérieusement en

compte le mécontentement avec l'Union. Il faut qu'il y'a plus des pays membres qui prennent leurs responsabilités dans la crise migratoire, dit-il. Ensuite, il faut renforcer le commerce et le libre-échange avec des pays à l'extérieur de l'Union, accélérer le renouvellement digital et faire progresser l'ancrage démocratique de l'Union.

Le parti libéral (Liberalerna) est un cas un peu particulier : il plaide pour plus d'Europe et craint que les relations suédoises, toujours un peu tièdes, mènent à une diminution de son influence. Ce parti est traditionnellement le plus européen et le plus favorable à une adhésion à l'OTAN.

Quant aux centristes (Centerpartiet), le plus important pour eux est de négocier des relations aussi bonnes que possible entre la Grande-Bretagne et l'Europe.

Le petit parti chrétien-démocrate (Kristdemokraterna) veut surtout que l'Union se concentre sur les questions les plus importantes. L'UE ne doit pas se mêler de tout, dit le chef de ce parti.

Évidemment, c'est surtout l'opinion des sociaux-démocrates (Socialdemokraterna) – qui tiennent les postes les plus élevés au sein du gouvernement – qui est la plus importante. Le Premier ministre Stefan Löfven a dit clairement, après le résultat du référendum britannique, que l'Europe a besoin de plus de coopération et pas le contraire. Il souligna aussi qu'un référendum suédois n'est pas d'actualité.

Magdalena Andersson, ministre des Finances, vient de tenir un discours important à l'occasion d'une conférence de Policy Networks le 24 octobre. Elle y a souligné l'importance de l'UE pour la Suède : « pour une petite et ouverte économie comme celle de la Suède, le fait d'être membre de son marché [le plus grande marché domestique du monde] est un grand avantage. » Elle souligna aussi l'importance de quatre libertés, la libre circulation des biens,

des capitaux, des services et des personnes. Le plus grand problème de l'Union est sa faible croissance, le chômage élevé et les grands déficits budgétaires. Un autre problème est le fait que les pays membres n'ont pas traité le flux migratoire dans un esprit solidaire. La Suède a accueilli 160 000 migrants en 2015, ce qui l'a forcée à fermer ses frontières en novembre cette année.

Que faire ? La ministre souligne qu'aujourd'hui n'est pas le moment d'approfondir l'intégration. Il faut, par contre, faire des réformes structurelles, mettre en application les règles existantes et se concentrer dans des secteurs où l'Union peut donner de vraies plus-values pour les citoyens. Ici, elle mentionne surtout la coopération contre le terrorisme et le crime organisé, la surveillance des frontières communes, une responsabilité partagée pour les demandeurs d'asile, des efforts en commun contre le changement du climat et des initiatives afin de créer plus de meilleurs emplois. Enfin et surtout, il faut créer un bon équilibre entre les prérogatives européennes et nationales ; plus de pouvoir pour Bruxelles ne serait pas la bonne voie !

En résumé, afin de réactiver la croissance en Europe :

1. Il faut que les pays avec des grands déficits budgétaires et des grandes dettes fassent les réformes nécessaires afin d'avoir des finances publiques saines et un secteur bancaire qui fonctionne.
2. Implémenter le troisième pilier du plan Juncker par le renforcement du marché unique.
3. Renforcer l'Europe comme un marché ouvert et libre-échangiste ainsi que mettre plus d'efforts dans les négociations sur des accords de commerce avec le monde extérieur.
4. Des réformes structurelles sur le niveau national afin de protéger les ouvriers, investir dans l'éducation et accroître la participation du rôle des femmes dans le marché du travail.

Finalement, l'organisation des industriels suédois s'inquiète aussi du Brexit mais plutôt parce qu'il risque

d'aggraver la situation économique globale.

## **La Finlande**

La conférence du Premier ministre Juha Sipilä le 22 août 2016 pour les ambassadeurs finlandais donne un bon aperçu de la politique finlandaise.

Le Premier ministre souligne que la Finlande est un Etat membre actif et pragmatique, qui se concentre sur la recherche de solutions. Sa place est dans l'UE, une union qui cherche de nouvelles voies. « La Finlande est toujours une partie de la solution, jamais du problème. »

Il y a plusieurs problèmes actuels pour lesquels on cherche une solution, une nouvelle vision : le Brexit, la sécurité intérieure et extérieure, l'économie et l'état de faiblesse de l'Europe dans le monde. Pour ce faire, il faut se concentrer, d'abord sur l'implémentation des décisions déjà prises. Cela est plus important que de trouver des voies nouvelles pour le développement de l'intégration.

Un objectif important est le renforcement de la confiance des citoyens en Europe. Pour ce faire, il faut se concentrer sur les questions les plus importantes : l'économie, le chômage et la sécurité.

Pour la Finlande, le Brexit fut une déception. La Grande-Bretagne est un partenaire important pour la Finlande parce qu'elle a aidé à mener l'UE vers plus de transparence, plus d'efficacité, en insistant sur le commerce intérieur. Pour les citoyens et les entreprises, il est important que la Grande-Bretagne reste dans le marché commun. Mais cela exige le respect des quatre libertés.

## **Le débat en général**

Comme en France, il y a un débat sur les conséquences du Brexit dans les deux pays. On y trouve presque toutes les analyses possibles : entre « catastrophe » et « enfin » ou « quelle chance ». Un exemple en est

l'emplacement de l'Agence européenne des médicaments. La Suède et la Finlande pensent qu'il serait une bonne idée de la placer dans son propre pays.

## **Une Europe éclatée ou approfondie ?**

Ni la Suède, ni la Finlande ne veulent un éclatement de l'Europe. Il n'y aura pas des référendums dans ce sens, du moins pas pour le moment.

La Finlande est un pays « fondamentaliste » vis-à-vis de l'Union. Elle veut toujours se trouver au milieu et insiste pour que les règles soient suivies. Il est difficile de savoir comment elle se positionnera en cas d'une proposition en faveur d'une Europe à plusieurs vitesses. Mais, en ce cas, elle sera dans le noyau dur et surtout liée avec Berlin.

La Suède n'aimerait pas du tout un tel développement. Elle n'est pas membre du groupe Euro après le referendum tumultueux de 2003. Elle ne serait donc pas au centre dans une telle Europe, une situation néfaste pour elle. En effet, la Suède n'a jamais vraiment accepté le fait que les pays « euro » fassent des réunions privées.

## **Coopération Finlande-Suède**

La coopération entre les deux pays frères est étroite depuis longtemps, comme nous l'avons vu. Cela est surtout vrai au sein de l'Europe après Brexit. Les deux pays sont par exemple très attachés au libre-échange ; après Brexit il faudra donc qu'ils coopèrent afin de se distinguer de membres qui sont plus protectionnistes.

Cela ne veut pas dire que les deux pays se promènent toujours la main dans la main. Tous deux ont pris des initiatives importantes sans consulter l'autre. Par exemple, la demande suédoise de négociations d'adhésion à l'Union fut un choc pour les Finlandais.

## **Coopération de défense**

Dans le domaine de la défense, la coopération est très étroite entre ces deux pays non-membre de l'OTAN. Elles font des exercices de plus en plus exigeants ; un grand exercice aérien est l'exemple le plus récent. Les deux pays sont aussi en train d'organiser une force navale en commun.

La Finlande garde officiellement une option pour adhérer à l'OTAN si la situation sécuritaire s'aggrave. Cependant, il semble que sa position actuelle est qu'une adhésion exige que la Suède soit déjà membre. Voilà, dit-on, le résultat des menaces russes !

La position de la Suède est difficile à comprendre. On coopère très étroitement avec l'OTAN et, surtout, avec les États-Unis ; on calcule froidement qu'il y aurait une aide militaire si nécessaire mais, pour des raisons internes dans la social-démocratie, une adhésion formelle est impossible. En effet, les États-Unis viennent de formaliser la mise en place des garanties de sécurité.

Ce développement s'est vu avec une certaine appréhension à Helsinki qui n'a pas avec les États-Unis des relations aussi favorables que celles de Stockholm.

La Suède n'était pas favorable au développement de la PSDC ; on dit qu'il lui fallut user de pas mal d'« arms twisting » avec l'Allemagne afin de l'accepter. Le Premier ministre faisait aussi de son mieux pour diminuer l'importance des décisions du Conseil tenu à Helsinki en 1999 : il ne s'agira pas que quelques hôpitaux de campagne, a-t-il dit. Or, quand les nouvelles structures allaient s'organiser, je recevais l'ordre de « veiller à la porte de SG Solana afin d'entrer le premier dans le nouvel état-major » ; ce que je fis. Parmi ses huit officiers se trouva aussi un jeune commandant finlandais, Esa Pulkinänen, qui est aujourd'hui Directeur-Général de l'état-major !

Cependant, la Suède ne trouve pas que la PSDC puisse ou doive prendre le rôle de l'OTAN. Des initiatives

dans ce sens, jugées possibles après le Brexit, ne recevra sûrement pas de voix favorables à Stockholm. La position de la Finlande est moins sûre ; généralement, elle veut toujours se trouver au centre de l'Europe, en termes politiques. Or dans ce domaine, elle est plus divisée et elle n'est pas, par exemple, favorable à l'idée d'un quartier général opérationnel européen. Cela veut logiquement dire qu'elle ne veut pas que l'UE devienne une organisation de défense collective.

### **Les sanctions contre la Russie**

La Suède fait le contraire de la doctrine de Theodore Roosevelt : « Parle doucement et porte un gros bâton ». En effet, elle parle fort mais porte un bâton très petit – ses forces armées sont très peu nombreuses même si la Marine et l'Armée de l'air sont très performantes.

La Finlande aussi est en faveur des sanctions mais elle ne prendra pas

d'initiatives sur cette question. Comme toujours : pragmatique au centre. Il ne faut pas oublier ni sa situation géostratégique ni son histoire.

Dans les deux pays on trouve peu de voix – comme en France ou en Italie – qui parlent pour une alliance euro-russe. Cependant, les États-Unis sont toujours le grand Satan pour l'extrême gauche ; on préfère Poutine ou, parfois, même les djihadistes.

### **Enfin**

On ne sait pas encore comment le Brexit va se dérouler. On ne sait donc pas s'il sera une catastrophe européenne ou non. Cela dépend des négociations et des positions de l'un et de l'autre. Il est clair que la Suède, mais aussi la Finlande, veulent un Brexit soft afin de garder des liens traditionnellement très étroits avec un partenaire commercial et politique de premier ordre. Or, il n'est pas question que la Grande-Bretagne

puisse rester dans le marché commun si elle ne respecte pas les quatre libertés.

Pour le moment, en ce jour du 3 novembre 2016, le risque Trump est beaucoup plus fondamental que le Brexit. Si Donald Trump devient président et suit son « programme », il y aura beaucoup des positions traditionnelles à analyser afin d'être en mesure de s'adapter à la nouvelle situation mondiale.

Il ne faut pas non plus oublier le risque d'une présidence Front National en France...

\*\*\*\*\*

Lars Wadin, « La Suède, la Finlande et le Brexit », *note de recherche de l'Institut français d'analyse stratégique (IFAS)*, 24 décembre 2017. <<http://www.strato-analyse.org/fr/spip.php?article385>>

*Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

*Fondé en 2001 par François Géré, l'Institut français d'analyse stratégique (IFAS) est un centre de recherche privé français, spécialisé dans l'étude des questions de stratégie, de défense et de relations internationales. A partir d'une équipe interdisciplinaire, l'IFAS conduit des recherches intégrant domaines flous et sciences dures et croisant les approches macrostratégiques (dimension globale des affrontements) et microstratégiques (particularités régionales des affrontements). L'institut travaille notamment sur : la dissuasion nucléaire ; la prolifération nucléaire ; les risques chimiques et bio-bactériologiques, les stratégies liées aux missiles et aux anti-missiles ; le développement de l'activité militaire spatiale ; le terrorisme et la guérilla ; la défense et les stratégies dans l'espace euratlantique, en Asie et au Moyen-Orient ; la pensée stratégique contemporaine ; les modalités de contrôle de la violence organisée et de retour à l'état de paix ; le rôle des organismes internationaux dans la gestion des crises et leur résolution ; les opérations d'information ; l'action psychologique et la médiatisation des conflits ; la cyberstratégie.*

[www.strato-analyse.org/fr](http://www.strato-analyse.org/fr)

