

N° 782
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2022

PROJET DE LOI

(procédure accélérée)

*autorisant la **ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède,***

PRÉSENTÉ

au nom de Mme Élisabeth BORNE,

Première ministre

Par Mme Catherine COLONNA,

Ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Et par M. Sébastien LECORNU,

Ministre des armées

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les demandes d'adhésion à l'organisation du traité de l'atlantique nord (OTAN) de la république de Finlande et du royaume de Suède sont des conséquences directes de l'agression de l'Ukraine par la Russie au début de l'année 2022. Le recours de cette-dernière à la force militaire pour violer l'intégrité territoriale et la souveraineté d'un état, a en effet conduit la Finlande et la Suède à réévaluer leur politique historique de neutralité en matière d'alliances. Leurs décisions de se porter candidates résultent de processus nationaux démocratiques et inclusifs. Elles constituent des choix souverains qui prennent acte d'évolutions significatives au sein des opinions publiques et des partis politiques qui les représentent.

La Finlande et la Suède sont deux partenaires européens très proches, qui jouent tout leur rôle au sein de l'union européenne et avec lesquelles la coopération bilatérale en matière de sécurité et de défense est forte. Leur adhésion à l'OTAN renforcera leur sécurité propre et représentera aussi un gain immédiat pour la sécurité de l'Europe et de la zone euro-atlantique dans son ensemble. La Finlande et la Suède disposent en effet de capacités de défense robustes, qu'elles se sont engagées à renforcer dans les prochaines années.

Description des protocoles :

Les protocoles considérés sont standard pour l'alliance. Ils reprennent notamment la forme de celui qui a été signé, puis ratifié, par les alliés dans le cas récent de la macédoine du nord, dont l'adhésion à l'OTAN est devenue de plein droit en 2020.

Ainsi, pour chacun de ces protocoles :

L'article 1^{er} fixe la procédure qui permettra l'adhésion de la Finlande et de la Suède au traité de l'atlantique nord. Il prévoit l'envoi par le secrétaire général de l'OTAN aux gouvernements de Finlande et de Suède d'une invitation à adhérer au traité de l'atlantique nord dès l'entrée en vigueur du présent protocole. La Finlande et la Suède deviendront parties au traité à la date du dépôt de leurs instruments d'adhésion.

L'article 2 dispose que le protocole entrera en vigueur lorsque les trente états membres de l'OTAN auront notifié leur approbation au

gouvernement des États-Unis, état dépositaire du traité de Washington de 1949.

L'article 3 énonce que le texte, dont les versions en français et en anglais font également foi, sera archivé par le gouvernement des États-Unis.

Telles sont les principales observations qu'appellent le protocole au traité de l'atlantique nord sur l'accession de la république de Finlande et le protocole au traité de l'atlantique nord sur l'accession du royaume de Suède.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

La Première ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères et du ministre des armées,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le ministre des armées, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 13 juillet 2022

Signé : Élisabeth BORNE

Par la Première ministre :

La ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Signé : Catherine COLONNA

Le ministre des armées

Signé : Sébastien LECORNU

Projet de loi autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède

Article 1^{er}

Est autorisée la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande, signé à Bruxelles le 5 juillet 2022, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article 2

Est autorisée la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède, signé à Bruxelles le 5 juillet 2022, et dont le texte est annexé à la présente loi.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Europe
et des affaires étrangères

Ministère des armées

TEXTE SOUMIS À LA DÉLIBÉRATION
DU CONSEIL DES MINISTRES

Projet de loi
autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession
de la République de Finlande et la ratification du protocole au
Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession
du Royaume de Suède

NOR : EAEJ2219662L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

Le Traité de l'Atlantique Nord¹, également dénommé « Traité de Washington », institue l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il a été signé à Washington le 4 avril 1949 par douze pays². Après plusieurs adhésions successives³, l'Alliance compte aujourd'hui trente membres. L'objectif essentiel et immuable de l'Alliance, tel qu'il est énoncé dans le traité, consiste à sauvegarder la liberté des peuples qui la constituent et à unir les efforts des membres pour leur défense collective et la préservation de la paix et de la sécurité. A cette fin, l'Alliance dispose d'un système d'états-majors intégrés (la *NATO Command Structure* ou NCS) qui peut, sous certaines conditions, prendre le commandement de forces nationales interopérables. Les trois missions principales de l'Alliance sont la défense collective, la gestion de crise, et la sécurité coopérative. Le budget de l'Alliance est de 2,5 milliards d'euros par an, réparti entre les Alliés, c'est-à-dire les Etats qui sont membres de l'organisation, selon une clef de répartition liée au « revenu national brut » (RNB).

En France, chaque adhésion à l'Alliance a été soumise à une autorisation parlementaire de ratification. En effet, le passage devant le Parlement a été motivé par l'importance politique de l'élargissement de l'OTAN pour la sécurité et la paix en Europe, découlant en particulier de l'obligation d'assistance en cas d'attaque armée contre l'un des membres, inscrite à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord⁴. Le Conseil d'Etat a par ailleurs considéré en juillet 2019, que le protocole permettant l'adhésion de la Macédoine du Nord au Traité de l'Atlantique Nord relevait du champ de l'article 53 de la Constitution en tant que traité relatif à l'organisation internationale, et devait, dès lors, faire l'objet d'une autorisation parlementaire de ratification⁵.

¹ [Traité de l'Atlantique Nord](#) et [décret n° 49-1271 du 4 septembre 1949](#) portant publication du Traité de l'Atlantique Nord.

² La Belgique, le Danemark, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et le Canada.

³ En 1952 la Grèce et la Turquie ; en 1955 la République fédérale d'Allemagne ; en 1980 l'Espagne ; en 1999 la Pologne, la République tchèque et la Hongrie ; en 2004 la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie ; en 2009 la Croatie et de l'Albanie ; en 2017, le Monténégro ; en 2020, la Macédoine du Nord.

⁴ « Les Parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les Parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles [...] assistera la Partie ou les Parties ainsi attaquées [...] y compris [par] l'emploi de la force armée [...] ».

⁵ Avis de la Section des finances du Conseil d'Etat du 11 juillet 2019, n° 397963, accessible sur [ConsiliaWeb](#).

A. Finlande

Jusqu'à ce que la Russie attaque l'Ukraine, le 24 février 2022, la question d'une adhésion de la Finlande à l'OTAN n'était pas d'actualité. En effet, Helsinki menait une politique étrangère et de défense principalement centrée sur la défense de son indépendance, sans participation à des alliances militaires. Elle entretenait jusqu'ici une relation basée sur la fermeté et le dialogue avec son voisin oriental⁶. Cette politique prenait comme présupposés le respect des textes fondateurs sur la sécurité européenne ainsi que les règles régissant la stabilité stratégique et l'ordre international⁷, qui ont été violés par la Russie dans sa guerre contre l'Ukraine.

Les autorités finlandaises ont fait le constat que la guerre lancée par la Russie contre l'Ukraine avait mené à un changement fondamental de leur environnement de sécurité remettant en cause les paramètres qui présidaient à la politique étrangère et de sécurité de la Finlande. Ce constat a été formalisé par un processus de consultations qui regroupait tous les présidents des partis représentés au Parlement et le comité ministériel de Politique étrangère et de Sécurité (Président de la République, Première ministre, les principaux ministres ainsi que les secrétaires généraux des ministères des Affaires étrangères et de la Défense, le secrétaire général finlandais aux affaires européennes et le sous-secrétaire d'Etat aux Affaires politiques et de sécurité). Ce travail a conduit à la publication de deux documents : un rapport du ministère des Affaires étrangères sur les changements dans l'environnement de sécurité international⁸, publié le 13 avril, sur la base duquel un rapport du gouvernement finlandais sur l'adhésion de la Finlande à l'OTAN⁹, recommandant au Président finlandais de solliciter l'adhésion de la Finlande à l'Alliance atlantique, a été publié le 15 mai. Ce rapport fait une référence explicite aux garanties de sécurité collectives prévues au titre de l'article 5 du Traité de Washington. Parallèlement, les dirigeants des partis représentés au Parlement ont mené des consultations, qui ont débouché sur un large consensus en faveur d'une adhésion à l'Alliance atlantique. 188 des 200 députés finlandais ont ainsi voté en faveur de l'adhésion à l'OTAN le 17 mai. Le 18 mai, La Finlande a formellement fait acte de candidature à l'OTAN conjointement avec la Suède.

Le processus politique qui a abouti à cette décision est le reflet d'une évolution de l'opinion publique finlandaise. Alors qu'une grande majorité de Finlandais montraient leur attachement à la politique étrangère finlandaise et s'opposaient ainsi traditionnellement à l'entrée de leur pays dans l'OTAN, l'opinion publique a connu une évolution rapide : alors qu'en 2020, 20% de la population finlandaise à peine soutenait le principe d'une adhésion de leur pays à l'OTAN, cette proportion a grimpé à 53% le 28 février 2022, à 62% en mars et à 76% en mai 2022¹⁰.

⁶ Le Président finlandais, Sauli Niinistö, s'entretenait régulièrement avec le Président russe, Vladimir Poutine. Le 14 mai, le Président finlandais a appelé son homologue russe pour annoncer la candidature imminente de la Finlande à l'OTAN.

⁷ [Acte final de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe](#), [Charte des Nations Unies](#), [Charte de Paris pour une nouvelle Europe](#), [Charte de sécurité européenne](#), [Acte fondateur OTAN-Russie](#).

⁸ [Government report on changes in the security environment](#).

⁹ [Report on Finland's Accession to the North Atlantic Treaty Organization](#).

¹⁰ Selon une étude de la radiotélévision publique YLE conduite par l'institut de recherches Taloustutkimus.

La Finlande dispose d'ores et déjà du partenariat aux opportunités renforcées (EOP)¹¹, la forme de coopération la plus avancée de l'OTAN, lancée au sommet du pays de Galles, en 2014, pour que les relations étroites entre les forces de l'OTAN et celles des pays partenaires établies au cours des années d'opérations puissent être maintenues et approfondies. Helsinki participe en outre à certaines réunions pertinentes du Conseil de l'Atlantique Nord au titre de l'activation des modalités d'interaction renforcées (MSI)¹² dans le contexte de la montée des tensions au début de l'année 2022, ce qui a également permis un renforcement des contacts aux niveaux politique et militaire.

B. Suède

L'adhésion de la Suède est une conséquence directe de la guerre de la Russie en Ukraine. En effet, dans son discours de politique étrangère, prononcé devant le Parlement le 16 février 2022¹³ quelques jours avant l'invasion de l'Ukraine, la ministre des Affaires étrangères suédoise, Ann Linde, n'envisageait pas de demander une adhésion à l'Alliance atlantique. Ce positionnement était lié à la politique étrangère de non-participation aux alliances militaires, fruit d'une tradition de neutralité diplomatique quasi bi-séculaire, assouplie en 1992, dans la perspective d'une adhésion à l'Union européenne (UE). Des négociations approfondies sont engagées et, après un référendum qui donne une majorité en faveur de l'adhésion, la Suède a intégré l'Union Européenne le 1^{er} janvier 1995¹⁴.

L'invasion de l'Ukraine a bouleversé l'ordre de sécurité européen, qui était pour la Suède comme pour tous les autres pays européens une source de stabilité, fondé sur le respect de la souveraineté et l'intégrité territoriale, principes violés par la Russie dans sa guerre contre l'Ukraine. Ce constat a joué un rôle déterminant dans l'évolution de la position de la Suède. Signe de l'importance historique de cet événement, Stockholm s'est écarté de sa politique de non-intervention en fournissant de l'armement à l'Ukraine, une première depuis 1939¹⁵.

Le rapport *ad hoc* conjoint des ministères des Affaires étrangères et de la Défense suédois¹⁶, publié le 13 mai 2022, fait état d'une détérioration fondamentale de l'environnement de sécurité à la suite de l'agression russe par rapport à la description qui en avait été faite dans le rapport *Total Security 2021-2025*¹⁷. Selon ce même rapport, la situation nécessite un renforcement des capacités de défense suédoises et le renforcement des coopérations existantes en matière de défense et de sécurité, dont une possible adhésion à l'OTAN. Il y est précisé qu'aucun accord bilatéral ne pourrait se substituer à une adhésion à l'Alliance atlantique pour ce qui est des garanties de sécurité octroyées aux Alliés, notamment de la part des Etats-Unis, par l'article 5.

¹¹ [Initiative pour l'interopérabilité avec les partenaires.](#)

¹² Mécanisme activable en cas de crise et permettant aux partenaires les plus proches de l'Alliance de bénéficier d'échanges d'information classifiée, d'engager des contacts aux niveaux politiques ou militaires, de participer au processus de décision de l'Alliance à travers les comités pertinents en format 30+ et de participer à une potentielle coordination politique et militaire des activités dans la région. Ces activités peuvent inclure l'accès des forces de l'OTAN au territoire national, eaux territoriales ou espace aérien de ces partenaires.

¹³ [Statement of Foreign Policy 2022.](#)

¹⁴ [Traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède \(1994\).](#)

¹⁵ [Sweden to provide direct support and defence materiel to Ukraine.](#)

¹⁶ [Deterioration of the security environment – implications for Sweden.](#)

¹⁷ [Main elements of the Government bill Totalförsvaret 2021–2025.](#)

Six des huit partis au Parlement suédois ont initialement exprimé leur accord avec les constats et les orientations du rapport. Les sociaux-démocrates (S) (qui forment un gouvernement minoritaire, 100 députés) ont officialisé leur soutien à une adhésion le 15 mai. Ils ont soutenu le rapport, avec les Modérés (centre droit, 70 députés), Démocrates suédois (extrême droite, 61 députés), Parti du Centre (31 députés), les Chrétiens-démocrates (22 députés) et les Libéraux (20 députés). Seuls la Gauche (27 députés) et les Verts (16 députés, plus petit parti représenté au Parlement) ont exprimé des réserves. Le 16 mai 2022, une réunion du Conseil consultatif sur les affaires étrangères, organe de consultation entre le Parlement et le gouvernement, s'est tenue sous la présidence du roi de Suède. S'en est suivi un débat au Parlement, à l'issue duquel la Première ministre a fait l'annonce d'une candidature dans les jours à venir de la Suède à l'OTAN. La candidature de la Suède a été formellement déposée le 18 mai 2022, conjointement avec la Finlande.

L'opinion publique suédoise est longtemps restée divisée sur le sujet de l'adhésion. Alors que 42 % des Suédois se prononçaient en faveur d'une adhésion en janvier 2022, ils étaient 48 % fin avril. L'annonce de la Première ministre le 17 mai 2022 a finalement fait basculer l'opinion des Suédois à 57 % en faveur d'une candidature à l'OTAN.¹⁸

La Suède dispose d'ores et déjà du partenariat aux opportunités renforcées (EOP)¹⁹, la forme de coopération la plus avancée de l'OTAN. Stockholm participe en outre à certaines réunions pertinentes du Conseil de l'Atlantique Nord au titre de l'activation des modalités d'interaction renforcées (MSI) dans le contexte de la montée des tensions au début de l'année 2022, ce qui a également permis un renforcement des contacts aux niveaux politique et militaire.

II. Historique des négociations

Le 12 mai 2022, sur la base des conclusions du gouvernement finlandais et prenant en considération les consultations effectuées avec les différentes formations politiques, le Président finlandais et la Première ministre ont publiquement fait part de leur recommandation que la Finlande rejoigne l'Alliance « *sans délai* ». Le 17 mai 2022, le vote du Parlement a approuvé à une très large majorité la proposition de candidature de la Finlande, avec 94 % des voix. Le dépôt formel de candidature a été effectué le 18 mai conjointement avec la Suède.

La Première ministre suédoise a annoncé publiquement l'intention de son pays de solliciter son adhésion à l'OTAN le 16 mai 2022. A l'issue de l'accord des principales formations politique et d'un débat au Parlement, le dépôt formel de candidature a été effectué le 18 mai, conjointement avec la Finlande.

Dans un communiqué, le Président de la République a, dès les annonces finlandaise et suédoise, « *salu[é] et sout[enu] ces décisions de deux partenaires européens très proches, qui partagent et défendent à nos côtés les principes de démocratie, de liberté individuelle et d'État de droit* », ajoutant que « *grâce à leurs capacités de défense robustes, l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN renforcera la sécurité et la stabilité de la région baltique, de l'Europe dans son ensemble, et de la zone euro-atlantique* »²⁰.

¹⁸ <https://www.dn.se/sverige/dn-ipsos-majoritet-for-nato-efter-finlands-och-s-besked/>

¹⁹ [Initiative pour l'interopérabilité avec les partenaires.](#)

²⁰ [La Finlande et la Suède se portent candidates à l'organisation du traité de l'Atlantique Nord.](#)

Les candidatures finlandaise et suédoise ont suscité des réactions de soutien marquées, notamment des principaux partenaires et alliés de la France. Le 19 mai 2022, le Président américain, Joe Biden, a assuré la Première ministre suédoise, Magdalena Andersson, et le Président finlandais, Sauli Niinistö, tous deux en visite à Washington du « *soutien total et complet des Etats-Unis d'Amérique* [au sujet de leur candidature] », ajoutant que les deux pays remplissaient « *tous les critères* » et appelant de ses vœux le Congrès à statuer « *le plus rapidement possible* ». ²¹ Le 17 mai, le Chancelier allemand, Olaf Scholz, a qualifié la demande d'adhésion de la Finlande et de la Suède d'« *étape historique – pour l'alliance de défense et pour l'Europe* », ajoutant que « *la Suède et la Finlande [étaient] des alliés solides pour l'OTAN et nous apportent un véritable renfort pour notre sécurité commune* » et que le gouvernement fédéral avait « *tout préparé pour une adhésion rapide* » ²². La ministre des Affaires étrangères britannique, Liz Truss, a déclaré le 16 mai 2022 que « *le Royaume-Uni soutenait fortement les demandes d'adhésion de la Finlande et de la Suède* », ajoutant que ces deux pays « *devraient être intégrés dans l'Alliance aussi vite que possible* » et que « *leur adhésion renforcer[ait] la sécurité collective de l'Europe* » ²³. Le Premier ministre britannique avait effectué un déplacement à Helsinki pour signer un accord de coopération avec les deux pays.

Alors que les adhésions requièrent l'unanimité, le président turc, Recep Tayyip Erdoğan, a toutefois menacé à trois reprises, les 13, 16 et 19 mai 2022 de s'opposer à l'adhésion de la Finlande et de la Suède en raison notamment de la proximité de ces pays avec le parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), organisation contre laquelle la Turquie mène un combat depuis de nombreuses années. Il reproche à la Suède en particulier d'avoir repoussé une trentaine de demandes d'extradition de membres du PKK. Cette opposition de principe, qui n'avait pas été annoncée par les représentants turcs à l'OTAN, fait l'objet de clarifications et de négociations internes à l'Alliance et au plan bilatéral avant que l'invitation à la Finlande et à la Suède ne puisse être formalisée par les Alliés.

III. Objectif des protocoles

L'objectif des protocoles d'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN est de permettre à ces pays de devenir les 31 et 32^{èmes} membres de l'Alliance atlantique.

Un tel élargissement est conforme aux stipulations de l'article 10 du Traité de l'Atlantique Nord relatif à la « *politique de la porte ouverte* ». Celles-ci prévoient que peut accéder au traité tout « *Etat européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord* ». La France soutient la politique de la porte ouverte, mais évalue les candidats à l'adhésion selon leurs mérites propres, dans la mesure où ils contribuent au renforcement de l'Alliance, et sur la base de critères définis. Pour mémoire, les autorités françaises avaient ainsi donné, le 28 novembre 2019, leur accord ²⁴ à l'adhésion de la Macédoine du Nord, devenue le 30^{ème} membre le 27 mars 2020 ²⁵, à l'issue du processus de ratification par tous les Alliés.

²¹ [Remarks By President Biden, President Niinistö of Finland, and Prime Minister Andersson of Sweden after Trilateral Meeting.](#)

²² [Déclaration du Chancelier Olaf Scholz.](#)

²³ [UK welcomes Sweden and Finland's NATO membership plans.](#)

²⁴ [Loi n° 2019-1245 du 28 novembre 2019](#) autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord.

²⁵ [Décret n° 2020-1424 du 20 novembre 2020](#) portant publication du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord, signé à Bruxelles le 6 février 2019.

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre des protocoles

Ces protocoles entraînent des conséquences militaires et stratégiques, juridiques, économiques et financières.

a. Conséquences militaires et stratégiques

La Finlande dispose de 280 000 soldats et peut mobiliser jusqu'à 870 000 réservistes, ce qui en fait l'une des armées européennes les plus conséquentes. En 2021, le budget consacré à la défense se montait à 4,88 milliards d'euros. La défense du territoire y est considérée comme l'affaire de tous, ce qui explique que la conscription y ait été maintenue et qu'une réserve très large soit la norme. Les forces de défense finlandaises mettent un accent particulier sur sa capacité de la société à soutenir les efforts des forces armées, notamment en cultivant la résilience²⁶. Les forces finlandaises opèrent des capacités communes à de nombreux alliés (avions américains F18, chars de combat allemands Léopard, hélicoptères européens NH90), permettant une parfaite interopérabilité.

Après une période de désarmement à compter de la fin de la Guerre froide, la Suède a inversé la tendance à compter de 2014 (annexion de la Crimée par la Russie et début du conflit dans le Donbass) et a réactivé un service militaire obligatoire d'une durée six à quinze mois en 2017²⁷ pour l'ensemble d'une classe d'âge à la fin des études secondaires. Elle dispose actuellement de 22 700 soldats d'active, soutenus par 32 400 personnels d'appoint (réservistes et gardes nationaux). Le budget consacré à la défense se montait à 6 milliards d'euros en 2021. La Suède a conservé une industrie de défense nationale compétitive. Elle a dans le même temps annoncé une importante revalorisation de son budget de défense pour atteindre les 2% de PIB en 2028 (1,2% en 2020). L'adhésion de ces deux Etats membres de l'Union européenne contribuera du reste à une meilleure intégration militaire et à une meilleure unité transatlantique.

Au plan militaire, l'adhésion de la Finlande et de la Suède permettra ainsi à l'Alliance et donc à la France de bénéficier du potentiel des forces de défense finlandaises, plus avancées que la moyenne des Alliés, ainsi que des forces armées suédoises et du poids de l'industrie de défense suédoise. Ces capacités renforceront le potentiel militaire de l'Alliance et, de ce fait, sa stabilité. La France, la Finlande et la Suède ont d'ores et déjà une expérience opérationnelle commune, qui s'appuie notamment sur le soutien et la participation active d'Helsinki et de Stockholm à la politique de sécurité et de défense commune de l'UE. La Suède a notamment activement contribué à la *Task Force Takuba* (2020-2022) au Sahel et à la Mission intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA (depuis 2013)). En septembre 2021, la ministre des Armées a signé une lettre d'intention avec son homologue suédoise sur le renforcement de la coopération de défense. De son côté, la Finlande participe à la mission de formation de l'Union européenne au Mali (*European Union Training Mission - EUTM*) et à la MINUSMA. Par ailleurs, le fait que les deux pays participent à l'initiative européenne d'intervention (IEI), qui consiste à créer au sein d'un groupe d'États européens les conditions préalables à la conduite d'engagements opérationnels conjoints dans divers scénarios d'intervention militaire prédéfinis, témoigne de leur intérêt pour la défense européenne ; leur adhésion à l'OTAN renforcera le pilier européen au sein de l'OTAN. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, la mise en place de deux dialogues formels sur une base pérenne entre les ministres des Affaires étrangères et de la Défense français et finlandais d'une part et suédois de l'autre sont actuellement à l'étude.

²⁶ [National Defence Is Everybody's Business.](#)

²⁷ [Sweden re-activates conscription](#) et [Värnplik](#).

La profondeur stratégique que l'adhésion de la Finlande et de la Suède donnera à l'Alliance sera déterminante pour assurer un moindre enclavement des alliés baltes et facilitera leur mission, ce qui est une des obligations principales que se doivent les Alliés. La perspective d'une adhésion de la Finlande à l'OTAN se traduira par 1 340 kilomètres de frontières supplémentaires partagées directement entre l'Alliance et la Russie. Cette proximité suscite une réaction hostile de la Russie et sera source de tensions avec Moscou, qui prêche dans l'absolu des intentions hostiles à l'Alliance et s'oppose à ce que des Etats à proximité de son territoire puissent librement et souverainement prendre les arrangements de sécurité de leur choix. Les tensions avec la Russie sur cette question relèvent toutefois de désaccords profonds et structurels, dont la question de l'adhésion de la Finlande à l'OTAN n'est que l'une des manifestations.

b. Conséquences juridiques

L'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN étendra l'ensemble des dispositions prévues par le Traité de l'Atlantique Nord à ces pays, notamment les clauses portant sur la défense collective au titre de l'article 5 du Traité de Washington, qui prévoit qu'une attaque armée contre un ou plusieurs membres sera considérée comme une attaque dirigée contre tous les membres et que chacun des alliés prendra en conséquence les mesures qu'il juge nécessaires pour apporter une assistance à l'allié attaqué.

Les stipulations du présent protocole sont pleinement compatibles avec, d'une part, les engagements de la France pris dans le cadre des Nations unies (articles 2 et 51 de la Charte des Nations unies) ; de l'autre, ses engagements dans le cadre de l'Union européenne. En effet, le traité sur l'Union européenne (article 42.7) renvoie aux engagements souscrits par les États membres dans le cadre de l'OTAN.

Enfin, il est à noter que ce protocole ne nécessitera pas de modification du droit français ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

c. Conséquences économiques

Dans le cadre de son adhésion à l'OTAN, la Finlande et la Suède s'engagent à maintenir un niveau d'investissement dans leurs capacités militaires respectives à hauteur de 2 % de leurs produits intérieurs bruts (PIB).

Le budget consacré par la Finlande à la défense représente actuellement 1,9 % du PIB. Le gouvernement finlandais a annoncé son intention d'augmenter de 2,2 milliards d'euros sur les quatre prochaines années ses dépenses de défense dont 900 millions d'euros pour 2022²⁸. Helsinki entend accroître ses capacités, comme en témoigne sa commande de 64 F-35 auprès des Etats-Unis²⁹ et l'objectif de modernisation de sa marine par l'acquisition de quatre nouvelles corvettes multi-missions auprès d'un armateur finlandais, la *Rauma Marine Constructions*. Le rapport du gouvernement du 13 avril 2022 signale que (i) les forces armées vont procéder « *immédiatement* » à l'achat de nouveaux matériels de défense, notamment pour pallier le volume insuffisant des stocks de munitions³⁰, (ii) produire localement des explosifs, (iii) augmenter le nombre de soldats d'active (au-delà des 500 par an actuels), des réservistes (10 000 réservistes de plus par an pour les trois prochaines années) et des gardes-frontières.

²⁸ Portant le budget de défense total pour l'année 2022 à 5,8 milliards d'euros et à 1,96 % du PIB.

²⁹ Les premières livraisons sont attendues d'ici 2026 et s'échelonnent jusqu'en 2030.

³⁰ Il est à noter que la Finlande dispose au demeurant de stocks stratégiques importants : six mois de carburant et de céréales, trois à dix mois de médicaments.

Le budget consacré par la Suède à la défense en 2021 représente actuellement 1,2 % du PIB. Dans le contexte de la dégradation de l'environnement de sécurité de la Suède provoquée par la guerre en Ukraine, une allocation supplémentaire de 96 millions d'euros combinée à une augmentation du plafond d'équipements de 2,9 milliards d'euros a été annoncée fin mars pour l'année 2022³¹.

Les capacités générées par ces deux nouveaux alliés contribueront au renforcement de l'Alliance et contribueront donc à un moindre effort des forces armées françaises. Par ailleurs, le renforcement des capacités de défense de la Finlande et de la Suède est susceptible de générer des contrats pour l'industrie de défense européenne, notamment française.

d. Conséquences financières

Le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources de l'OTAN, qui fixe les contributions des pays membres selon un principe de partage des coûts fondé sur le revenu national brut, a établi que la Finlande et la Suède contribueraient respectivement à hauteur de 0,9 % (soit environ 23,7 millions d'euros par an) et 1,9 % (soit 50,1 millions d'euros par an) aux financements communs de l'Alliance, regroupant les budgets civil et militaire, ainsi que le programme d'investissement au service de la sécurité (NSIP).

En conséquence, la révision des contributions devant permettre la participation de la Finlande et de la Suède aux budgets de l'Alliance entraînera une baisse des contributions des Alliés, et donc de la France (de l'ordre de plus de 880 000 € pour le budget civil et de 5,4 millions d'euros pour le budget militaire selon l'estimation préalable faite par la Représentation permanente française auprès de l'OTAN). Pour mémoire, la quote-part de la France se monte à 10,4913 %, celle du Royaume-Uni est de 10,4509 % celle de l'Allemagne à 14,7533 % et celle des Etats-Unis de 22,1227 %.

V. Etat des signatures et ratifications

Les demandes formelles d'adhésion ont été déposées par la Finlande et par la Suède le 18 mai auprès du Secrétaire général de l'OTAN³². L'ensemble des Etats membres de l'Alliance ont signés les protocoles d'adhésion le 5 juillet. Au 12 juillet 2022, dix d'entre eux les avaient ratifiés³³ : le Canada, le Danemark, l'Estonie, l'Islande, la Norvège, le Royaume-Uni, l'Albanie, la Pologne, l'Allemagne et les Pays-Bas.

³¹ [More weapons and ammunition as allocations increase.](#)

³² [La Finlande et la Suède soumettent leur demande d'adhésion à l'OTAN.](#)

³³ <https://www.state.gov/nato-status-lists/page/4/>

PROTOCOLE

AU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD SUR L'ACCESSION DE LA RÉPUBLIQUE DE FINLANDE, SIGNÉ À BRUXELLES LE 5 JUILLET 2022

Les Parties au traité de l'Atlantique Nord, signé le 4 avril 1949 à Washington,

Assurées que l'accession de la République de Finlande au traité de l'Atlantique Nord permettra d'augmenter la sécurité de la région de l'Atlantique Nord,

Conviennent ce qui suit :

Article I^{er}

Dès l'entrée en vigueur de ce protocole, le Secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord enverra, au nom de toutes les Parties, au Gouvernement de la République de Finlande une invitation à adhérer au traité de l'Atlantique Nord. Conformément à l'article 10 du traité, la République de Finlande deviendra Partie à ce traité à la date du dépôt de son instrument d'accession auprès du Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Article II

Le présent protocole entrera en vigueur lorsque toutes les Parties au traité de l'Atlantique Nord auront notifié leur approbation au Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique informera toutes les Parties au traité de l'Atlantique Nord de la date de réception de chacune de ces notifications et de la date d'entrée en vigueur du présent protocole.

Article III

Le présent protocole, dont les textes en français et anglais font également foi, sera déposé dans les archives du Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Des copies certifiées conformes seront transmises par celui-ci aux Gouvernements de toutes les autres Parties au traité de l'Atlantique Nord.

En foi de quoi, les plénipotentiaires désignés ci-dessous ont signé le présent protocole.

Signé à Bruxelles, le 5 juillet 2022.

PROTOCOLE

AU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD SUR L'ACCESSION DU ROYAUME DE SUÈDE, SIGNÉ À BRUXELLES LE 5 JUILLET 2022

Les Parties au traité de l'Atlantique Nord, signé le 4 avril 1949 à Washington,

Assurées que l'accession du Royaume de Suède au traité de l'Atlantique Nord permettra d'augmenter la sécurité de la région de l'Atlantique Nord,

Conviennent ce qui suit :

Article I^{er}

Dès l'entrée en vigueur de ce protocole, le Secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord enverra, au nom de toutes les Parties, au Gouvernement du Royaume de Suède une invitation à adhérer au traité de l'Atlantique Nord. Conformément à l'article 10 du traité, le Royaume de Suède deviendra Partie à ce traité à la date du dépôt de son instrument d'accession auprès du Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Article II

Le présent protocole entrera en vigueur lorsque toutes les Parties au traité de l'Atlantique Nord auront notifié leur approbation au Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique informera toutes les Parties au traité de l'Atlantique Nord de la date de réception de chacune de ces notifications et de la date d'entrée en vigueur du présent protocole.

Article III

Le présent protocole, dont les textes en français et anglais font également foi, sera déposé dans les archives du Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Des copies certifiées conformes seront transmises par celui-ci aux Gouvernements de toutes les autres Parties au traité de l'Atlantique Nord.

En foi de quoi, les plénipotentiaires désignés ci-dessous ont signé le présent protocole.

Signé à Bruxelles, le 5 juillet 2022.