



- 2 -

Ces déclarations ont été publiées par le bureau de presse du Ministère des Affaires Etrangères et vous les trouverez jointes ici.

Je commente celles qui concernent la politique étrangère non pas dans l'ordre décousu dans lequel elles ont été données à la presse mais par ordre d'importance.

Pour ce qui est d'abord de la neutralité, M. Kekkonen a été prié de donner son avis au sujet de l'opinion d'un membre du cabinet, le Ministre communiste Suonpää, lequel parlant au mois d'octobre, avait prétendu que les termes du traité finno-soviétique d'amitié et de coopération de 1948 excluent pour la Finlande la possibilité de demeurer neutre en temps de guerre. M. Suonpää s'était appuyé ce disant sur une déclaration faite par le Président Kekkonen à Moscou en février 1965.

Vous trouverez les explications du Président de la République à la page 7 du document ci-joint. Le Président ne nie pas, comme vous le voyez, avoir tenu le propos auquel M. Suonpää se réfère. Il conteste en revanche le sens que M. Suonpää y attribue. Bienque cela ne ressorte pas expressément des mots dont il s'est servi, M. Kekkonen a voulu opposer à Moscou une question de fait à une question de droit. Il ne s'est pas réellement prononcé au sujet de la neutralité finnoise: s'exprimant en vue d'une situation dans laquelle l'Allemagne Fédérale posséderait des armes nucléaires, il a seulement voulu manifester sa conviction personnelle fondée sur les circonstances du moment qu'en cas de guerre européenne la Finlande ne serait pas épargnée.

Le Président Kekkonen estime que, dans ces conditions, l'expression de sa désapprobation touchant le réarmement nucléaire de l'Allemagne ne constituait pas une déclaration nuisible à la politique de neutralité de la Finlande.

Le Président Kekkonen estime pouvoir justifier cette opinion en avançant que le but de la politique finnoise et de

./.

- 3 -

sauvegarder l'intégrité de la Finlande en travaillant à maintenir la paix. Or, si le premier instrument de cette politique est bien la neutralité, d'autres moyens doivent à l'occasion être utilisés. De ce point de vue, et l'armement nucléaire de l'Allemagne constituant de facto une grave menace pour la sécurité de la Finlande, la critique de cet armement éventuel est légitime en tant que contribution accessoire à la sécurité de la Finlande en plus de la neutralité.

J'ai tenu à attirer votre attention sur cette déclaration parce qu'elle fait particulièrement bien ressortir ce qui sépare la politique de neutralité de la Finlande de la politique de neutralité de la Suisse.

Nous pensons, nous Suisses, que si la neutralité au sens précis du terme ne peut se manifester que lorsqu'un conflit éclate entre les Puissances, il est en revanche indispensable que l'Etat qui aspire à la neutralité permanente adopte et observe en temps de paix aussi, une politique de neutralité appropriée, c'est-à-dire qu'il fasse tout ce qui dépend de lui pour éviter d'être entraîné dans un conflit éventuel. L'observation de cette conduite lui interdit entre autres de conclure même des alliances défensives ou des traités de garantie voire des accords de sécurité collective. Hors de ces limites, l'Etat demeure maître de nuancer sa politique étrangère conformément à sa situation et à ses intérêts particuliers.

Or, il me semble que c'est dans l'usage que la Suisse et la Finlande font de la liberté de mouvement que le droit des gens accorde aux neutres dans ces limites, que les politiques des deux pays diffèrent.

Alors, que les organes de l'Etat et leurs porte-parole ont extrêmement soin en Suisse de toujours s'abstenir de porter en public un jugement sur la politique étrangère des autres Etats et ne laissent jamais leurs propos déborder sur le domaine réservé à l'expression de la libre opinion des particuliers, on voit le Chef de l'Etat finlandais former publiquement des appréciations

./.

sur des questions qui opposent parfois violemment des Etats étrangers. Il arrive même, comme dans le cas cité, qu'il s'en prenne aux Grandes Puissances, tandis qu'au contraire, la presse finnoise se sent tenue à une prudence que la nôtre ne connaît pas. Je vous ai signalé un autre exemple de cette intempérance de langage par mon RP No 1 du 24.2.1967 à savoir le discours que M. Kekkonen avait prononcé à Vasa le 6 janvier 1967 et dans lequel, s'en prenant aussi à l'Allemagne de l'ouest, il avait qualifié la politique de cette dernière de politique d'agression.

Il me paraît intéressant d'examiner une fois de plus les motifs de cette attitude.

./.

C'est à ma connaissance dans l'exposé ci-joint que M. Karjalainen a fait de la neutralité finlandaise le 5 juin 1967 à Vienne que ces motifs apparaissent le plus clairement. Or vous savez que M. Karjalainen n'est jamais que le miroir absolument fidèle de la pensée du Président.

En faisant l'historique de la neutralité finnoise, le Ministre des Affaires Etrangères a rappelé que la Finlande s'était déjà efforcée de faire reconnaître sa neutralité avant la deuxième guerre mondiale. Si elle a alors échoué, et si elle a dû subir les ravages de deux guerres c'est parce qu'elle avait établi sa neutralité d'une manière unilatérale sans se préoccuper de vérifier si elle inspirait vraiment confiance à l'URSS et si cette dernière était effectivement disposée à la respecter dans l'éventualité où son propre territoire ferait l'objet d'une agression. La Finlande entretenait alors avec l'Union soviétique des rapports qui manquaient de cordialité et qui de son côté en tous cas étaient empreintes de méfiance. Au lieu d'essayer de s'entendre avec l'URSS et de chercher à comprendre les soucis que sa sécurité inspirait à cette dernière, la Finlande ne s'est souciée que d'une chose, c'est de donner à sa neutralité l'appui de la société des Nations d'abord puis, quand l'impuissance de cette organisation est devenue évidente, de l'ensemble des pays nordiques.

./.

- 5 -

Depuis la guerre, la Finlande a reconnu que les exigences de l'URSS vis-à-vis d'elle étaient limitées à des considérations de sécurité liées à la politique et à la géographie. C'est en tenant compte de cette situation et en y adaptant sa propre politique étrangère que la Finlande est arrivée à établir avec l'URSS les relations de voisinage confiantes et amicales qui constituent la condition sine qua non de son indépendance.

Or, aucun pays ne peut prétendre suivre une politique propre et par conséquent aussi une politique de neutralité si il n'arrive pas d'abord à maintenir son indépendance.

C'est de l'application de ce principe, de cette nécessité première peut-on dire, qu'est né le pacte d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle entre l'URSS et la Finlande du 6 avril 1948. Ce pacte constitue le premier instrument dans lequel les préoccupations de sécurité de l'URSS dans ses rapports avec la Finlande ont été définis expressis verbis.

Dans la suite de sa démonstration, le Ministre des Affaires Etrangères vise à prouver que le pacte en question ne constitue pas un traité d'alliance. Ce pacte ne charge pas la Finlande de plus d'obligations que celles que le droit international impose à n'importe quel Etat neutre, à savoir défendre son territoire contre tout agresseur. Il découle implicitement du pacte qu'au cas où l'URSS serait attaquée mais où la Finlande demeurerait épargnée, cette dernière ne serait pas obligée à d'autres devoirs ~~que~~ ceux des neutres.

Je laisse aux juristes du Département le soin de décider si cette théorie peut se concilier avec le point de vue suisse selon lequel un neutre a l'obligation de s'abstenir de signer même des traités défensifs ou des traités de garantie.

Ce qui me paraît important dans l'exposé de M. Karjalainen c'est l'ordre de préséance dans lequel il place d'abord la nécessité pour son pays de considérer les intérêts de la sécurité soviétique et ensuite seulement l'exercice de ses droits

./.

en tant qu'Etat indépendant. M. Karjalainen ne présente pas cette situation comme une théorie ou une doctrine mais bel et bien comme un fait concret et inéluctable de la vie politique finlandaise.

La première préoccupation des hommes d'Etat finlandais responsables des relations extérieures de l'Etat doit donc en toute circonstance être de conserver la confiance totale de l'URSS. Vu l'histoire des relations germano-soviétiques d'une part et germano-finlandaises de l'autre il est permis si non de justifier en tous cas de comprendre pourquoi dans certaines occasions le Chef de l'Etat estime devoir formuler des appréciations qui nous paraissent, à nous Suisses, constituer une entorse à la réserve que nous pensons qu'un Etat qui se dit perpétuellement neutre doit se soumettre.

Nous touchons ici du doigt le risque qui est attaché aux grands pouvoirs conférés au Président par la Constitution en matière de politique étrangère. Cette dernière est extraordinairement dépendante du jugement personnel d'un seul homme. Aussi bien, durant la campagne électorale le candidat du parti conservateur, M. Virkkunen a-t-il fortement critiqué l'usage que M. Kekkonen fait de son pouvoir d'appréciation en politique étrangère. De fait, M. Virkkunen a opposé à la doctrine présidentielle, une doctrine beaucoup plus proche de la nôtre. Alors que le Président insiste à chaque occasion sur la politique de neutralité et la flexibilité dont celle-ci doit faire preuve, M. Virkkunen a insisté lui sur la neutralité et les règles de droit qui la caractérisent.

\*

\*

\*

Ce n'est pas seulement à l'adresse de l'Allemagne que le Président Kekkonen estime devoir prononcer certains jugements dans l'intérêt de l'indépendance et de la sécurité de la Finlande.

./.

- 7 -

Il a estimé utile aussi, comme vous le savez déjà (RP No 5 1.12.1965) de formuler des suggestions en rapport avec la neutralisation éventuelle de la "calotte nordique" en ce qui concerne l'emploi des armes nucléaires et avec la neutralisation de la frontière soviéto-norvégienne, cette seconde mesure devant constituer le cas échéant un complément de la première.

Les rédacteurs politiques dont M. Kekkonen était l'hôte le 29 décembre n'ont pas manqué de le questionner de nouveau sur cette affaire. Vous pourrez lire sa réponse à la page 5 du document ci-joint. Ces deux suggestions sont ouvertement critiquées par les journaux de droite finlandais qui y voient une ingérence dans les affaires de NATO. M. Kekkonen recourt ici à la même casuistique que lorsqu'il parle de l'Allemagne: il ne critique pas la politique de la Norvège, insiste-t-il, il ne fait que dire ce qui conviendrait à la sécurité de la Finlande.

\* \*  
\*

Enfin, vous trouverez à la page 8 et à la page 9 les réponses de M. Kekkonen à deux questions concernant les relations de la Finlande avec les deux Allemagnes et l'adoption par la Finlande d'une "nouvelle politique étrangère".

En ce qui concerne les deux Allemagnes, la réponse de M. Kekkonen vous intéressera d'autant plus qu'à l'issue du déjeuner offert aux membres de la Délégation parlementaire finlandaise qui a été l'hôte du Département militaire au mois de septembre 1967, le Président du Conseil National, M. Schaller, a communiqué à mon collègue, M. Châtelain, qu'il ressortait d'une conversation avec ses voisins de table que la Finlande reconnaîtrait la République démocratique d'Allemagne au printemps 1968 au plus tard.

- 8 -

J'avais moi-même abordé cette question dans une conversation personnelle avec le Ministre Karjalainen en février 1967. M. Karjalainen m'avait alors donné une réponse catégorique: non seulement il n'est pas question que, les choses demeurant ce qu'elles sont en Allemagne, la Finlande modifie la nature de ses rapports avec la République démocratique et avec la République fédérale; l'URSS n'a d'ailleurs jamais exercé sur elle une pression quelconque pour qu'elle accorde la reconnaissance diplomatique du Gouvernement de M. Ulbricht.

Dans sa déclaration du 29 décembre, le Président Kekkonen confirme sans réserve cette attitude. Il ajoute qu'elle est juridiquement fondée sur l'article 10 du traité de Paris du 10 février 1947 dont voici les termes:

"Finland undertakes to recognise the full force of the Treaties of Peace with Italy, Roumania, Bulgaria and Hungary, and other Treaties or arrangements which the Allied and Associated Powers have agreed upon in order to restore peace, or would in the future agree upon, in regard to Austria, Germany and Japan".

Vous ne manquerez pas d'observer que le Président Kekkonen a jugé opportun de faire observer à son interpellateur que si la Finlande reconnaissait diplomatiquement les deux Allemagnes, elle se susciterait probablement des difficultés considérables avec la République fédérale. Il n'est pas difficile d'imaginer que les difficultés auxquelles pense le Président ne sont pas étrangères au grand intérêt que la Finlande possède à régler d'une manière satisfaisante pour son commerce ses relations avec le futur marché européen intégré.

./.

Je joins ici pour votre Service d'information politique un exposé détaillé du point de vue officiel sur la question qui est dû à la plume d'un spécialiste du Ministère des Affaires Etrangères.

Il me paraît ainsi clair que l'information communiquée à M. Schaller est dépourvue de fondement sérieux.

./.

- 9 -

J'observe en revanche que si cette information est fausse, elle correspond effectivement aux intentions de certains membres de l'Assemblée nationale finnoise qui se recrutent dans les rangs des partis socialiste et communiste et qui préconisent depuis la constitution du Gouvernement de coalition ce que j'appellerais une "inflection à gauche" de la politique étrangère finnoise. Les protagonistes de cette nouvelle politique étrangère ont trouvé (à part les communistes) deux porte-parole bavards sinon éloquents en M. Kuusi, député socialiste, Président de la Commission des Affaires Etrangères de la Eduskunta, et M. Raatikainen, Secrétaire général du parti socialiste. Toutefois, M. Kuusi et M. Raatikainen s'expriment avec tellement peu de clareté sur ce qu'ils entendent par "nouvelle politique étrangère" que le Président Kekkonen n'hésite pas à en écarter la suggestion faute de pouvoir en saisir la signification. On ne voit pas non plus distinctement si le programme de cette "nouvelle politique étrangère" comprend ou non, dans l'esprit de ses protagonistes socialistes, la reconnaissance de la République démocratique. C'est le cas pour M. Raatikainen qui l'a clamé tout haut à Berlin même le 13 février. M. Kuusi, sans doute parce qu'il est Président de la Commission des Affaires Etrangères, ne s'est pas encore rangé ouvertement à cet avis.

Il y a lieu d'ailleurs de douter de la sincérité de M. Raatikainen et de ses amis car il est logique d'admettre qu'ils cherchent à se servir de la politique étrangère comme il se servent de la politique intérieure, dans l'idée assez naïve qu'en formulant des revendications à la satisfaction desquelles ils ne croient pas eux-mêmes ils pourront détacher du parti communiste quelques éléments modérés ou révisionnistes et les attirer au parti socialiste.

J'ai déjà noté dans mon RP No 2 du 19.1., p. 5 ce que cette imprudente conduite a coûté au parti socialiste lors de l'élection du 15 janvier dernier.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération, l'assurance de ma haute considération.

*Mutibols*

✓ 3 annexes