

Berne, le 1er mars 1978

Note au Chef du Département

PAYS NORDIQUES : État d'équilibre

Généralités

Examiner séparément l'Europe du Nord du reste du continent se justifie non seulement du point de vue géographique mais surtout en raison du développement historique et culturel et des problèmes politiques qui lui sont propres.

Cette région est appelée à jouer un rôle croissant d'ici la fin du siècle, tant sur le plan de l'équilibre européen, et entre l'Est et l'Ouest, que sur le plan économique grâce à ses richesses naturelles en matières énergétiques et minérales.

L'Europe du Nord tente de compenser sa faible audience politique en Europe de l'Ouest par son intégration sociale régionale, à maints égards bien plus poussée que celle de la CEE, tout en bénéficiant dans l'opinion européenne d'une certaine attraction pour son "modèle de société". Sur le plan international, les pays nordiques jouissent, par tradition et vocation, d'une position qu'ils considèrent comme privilégiée et qui a été acquise de haute lutte par des engagements concrets et matériels, parfois aussi verbaux, dans les enceintes de l'ONU (opérations de maintien de la paix et Droits de l'homme) et dans le domaine de l'aide au développement (Nord-Sud, CNUCED, opérations bilatérales).

L'analyse successive des cinq pays nordiques devrait permettre de faire ressortir à quel point leurs préoccupations socio-économiques, d'indépendance et de sécurité, sont proches des nôtres, inspirées qu'elles sont par l'attachement à l'idéal démocratique.

## 1. FINLANDE

Président de la République depuis 1956, M. Urho Kekkonen, né avec le siècle, a entamé ce 1er mars son cinquième mandat à la tête de la Finlande.

Placés par la géographie et par l'histoire dans l'ombre portée d'une des super-puissances mondiales, les Finlandais se sont ainsi prononcés pour la continuité, non par pusillanimité mais par réalisme, préférant bénéficier d'une certaine assurance face aux prochaines et inévitables modifications à la tête du Kremlin.

Cette sérénité est en fait toute relative car déjà pointe la grande incertitude de "l'après Kekkonen", pour 1984 ou même avant. La stature de l'homme d'Etat à la tête du pays revêt, en Finlande, une importance toute particulière dans la conduite de la politique extérieure, principalement dans le maintien de bonnes relations avec l'URSS.

Protectorat russe depuis le début du XIXe siècle, elle profite de la Révolution d'Octobre pour arracher son indépendance (déclaration du 6 décembre 1917); elle sort meurtrie et amoindrie de la seconde guerre mondiale et doit signer, en pleine guerre froide, le traité d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle avec l'URSS. Traité qui lui enjoint

de se tenir "à l'écart des conflits des grandes puissances", à consulter l'URSS en cas de menaces d'agression (Allemagne ou un de ses alliés) et à accepter son assistance en cas d'agression.

Ce traité, modifié par la suite, trace ainsi le cadre de la "neutralité" finlandaise, nécessaire à la sécurité de l'URSS, et constitue la pierre angulaire et la charte sacrosainte des relations entre les deux pays.

La neutralité finlandaise a pour garantie la confiance que la Finlande inspire à son puissant voisin. La conduite de la politique aussi bien intérieure qu'extérieure se trouve ainsi dépendante des appréciations personnelles des dirigeants au pouvoir en URSS.

Un regard objectif sur la politique suivie par la Finlande depuis un tiers de siècle montre qu'elle a su s'adapter, non sans difficultés, mais non sans bénéfices (adhésion au Conseil nordique, à l'AELE, relations avec la CEE, échanges économiques profitables avec l'URSS, son 1er partenaire qui ne représente cependant que le 20 % de son commerce extérieur) à cette ligne "contractuelle" dictée par les événements, s'assurant ainsi un grand degré d'autonomie. Sans le traité de 1948, sa politique ne serait sans doute pas très différente de celle d'aujourd'hui.

Son souci d'équilibre est poussé à l'extrême. C'est ce qui explique son engagement à la CSCE, à l'Acte final duquel la Finlande a attaché le nom d'Helsinki, et dans les opérations des "casques bleus" où elle fournit, après le Canada, le plus fort contingent. Afin de contrebalancer le poids de l'URSS, elle a tenté, à maintes reprises, d'organiser une zone

de sécurité régionale (propositions d'une zone de neutralité en 1952, d'une zone démilitarisée en 1963, d'une alliance nordique en 1965). Cette intense activité diplomatique ne justifie pas, aux yeux des Finlandais, l'emploi du terme "finlandisation" (sorte d'auto-censure, de paralysie dans la liberté d'action) qui prévaut à l'Occident. Leur réaction à cet égard est bien souvent épidermique.

Comme l'extradition de "pirates de l'air" soviétiques l'a mis en évidence en juillet dernier, la presse applique d'elle-même une sorte d'auto-censure, véritable règle de conduite, et se contente de citer les moyens d'information étrangers, un peu comme les médias moscovites, mais pour d'autres raisons ...

La faiblesse de la politique finlandaise, constamment obligée de rassurer l'opinion intérieure et les dirigeants soviétiques, tient à cette dépendance de la confiance qu'inspirent au Kremlin les présidents finlandais. La force de cette politique, c'est de reposer sur un consensus national puissant.

Comme l'ont montré les présidents Mannerheim, Paasikivi et Kekkonen, la continuation d'une politique efficace demande une personnalité marquante. Il faut espérer que les Finlandais sauront toujours la trouver afin de poursuivre leur politique, à laquelle il n'existe, pour longtemps encore, pas d'autre alternative. De cette future succession dépend la stabilité de l'Europe du Nord et celle, plus large, du continent. C'est dire que tout ce qui s'y déroule nous concerne directement. Quant aux fréquents remaniements ministériels, en général un par année, ils sont l'expression de la vivacité de la démocratie finlandaise et constituent, à bien des égards, une "soupape" de la vie nationale.

## 2. SUEDE

A mi-parcours de la présente législature (échéance en automne 1979), le premier gouvernement bourgeois de M. Fälldin, après quarante-quatre ans de règne social-démocrate, a été amené à dresser un premier bilan de son activité.

L'espoir de changement mis en lui s'est vite estompé devant la dégradation de la situation économique et l'absence d'une ligne précise du gouvernement en la matière. La récente démission de M. Ahlmar, ministre du travail et président du parti libéral, partisan du "plein-emploi", a été officiellement motivée par des raisons privées. L'aide de l'Etat à l'économie continue cependant, comme par le passé, à être très substantielle, ce qui provoque nombre de critiques de la part de la CEE et de la Norvège (aide aux chantiers navals). La politique nucléaire, source de division au sein de la coalition au pouvoir, pourrait bien déboucher sur un référendum qui déciderait alors de la tenue de nouvelles élections. Les spéculations sur un éventuel retour au pouvoir de M. Olaf Palme vont donc bon train.

La politique extérieure conduite par Mme Karin Söder est, par contre, synonyme de continuité avec peut-être une légère inflexion à se rapprocher davantage que par le passé du vieux continent. La politique de neutralité suédoise, qui n'est pas ancrée dans le droit international comme celle de la Suisse, se définit par conséquent comme une "non-participation in alliances in peacetime aiming at neutrality in the event of war". N'étant pas inscrite dans la constitution et ne faisant pas partie de la "doctrine permanente de l'Etat", la neutralité suédoise est donc soumise à moins de limitations que la nôtre, ce qui explique certaines des positions en flèche de la

diplomatie suédoise: conférence des Nations-Unies sur l'environnement en 1972, prochaine session spéciale de l'Assemblée générale des Nations-Unies sur le désarmement, endettement des pays en développement et aide en leur faveur. Ces vues ne sont cependant pas inconciliables avec un réalisme bien tempéré (mesures contre la Rhodésie et l'Afrique du Sud).

Quant aux relations entre la Suède et les Etats-Unis, tendues lors de la guerre du Vietnam, elles font preuve aujourd'hui d'une réelle détente.

Ces considérations "mondialistes" mis à part, la Suède demeure préoccupée par sa position stratégique et par les problèmes régionaux qui en découlent. Ainsi en va-t-il de la mer Baltique où l'on signale une activité accrue de la marine soviétique (sous-marins de type Golf), et où se pose le problème de la délimitation des eaux internationales et de pêche. Il est à remarquer que la Suède s'oppose à toute régionalisation de la mer Baltique, à laquelle elle veut conserver son caractère international. On se souviendra, pour mémoire, que la marine soviétique doit passer par les détroits danois de Skagerrak et de Kattegat afin d'atteindre la mer du Nord. Ces obstacles majeurs expliquent pourquoi l'URSS a concentré sa flotte la plus puissante dans les bases de Murmansk et de Pechanga dans la péninsule de Kola, non loin de la frontière nord de la Norvège, afin de se garder ouvert l'accès maritime à l'Atlantique.

Malgré le fait qu'elle ne jouisse d'aucun débouché sur la mer de Barents, la Suède n'en demeure pas moins préoccupée par la situation qui prévaut dans la calotte polaire. Elle contribue d'ailleurs à l'équilibre de cette région en maintenant à Kiruna, au nord du pays, une importante place d'armes.

Si la Suède, en "donnant de la voix" dans les instances internationales, se remémore l'époque où elle était une grande puissance européenne, elle n'en n'utilise pas moins ce facteur pour renforcer sa position dans une région influencée directement par l'URSS. Si sa volonté de défense n'est pas mise en doute, on peut tout de même s'interroger sur sa capacité réelle de se ménager une position aussi "avantageuse" que lors du dernier conflit mondial en cas d'hostilité. Ce doute, pour être juste, n'est pas propre à la Suède et c'est bien ce qui pourrait se révéler préoccupant à l'avenir.

### 3. NORVEGE

En octobre dernier, le Parlement norvégien (Storting) entamait une nouvelle législature de quatre ans et confirmait le choix de M. Nordli à la tête du gouvernement minoritaire travailliste de tendance modérée.

Indépendamment de son intégration à l'Europe, la politique étrangère norvégienne, conduite par M. Knut Frydenlund, reste dominée par la position stratégique de son pays à la croisée des intérêts de l'OTAN, dont elle est membre avec un statut spécial, et de l'URSS. Ce statut, partagé avec le Danemark, découle directement des enseignements tirés de la seconde guerre mondiale et prévoit que ces deux pays n'accepteront pas de base sur leur territoire, pour des troupes étrangères ou pour des armes nucléaires, aussi longtemps qu'ils ne seront pas soumis à une menace immédiate. Cette formulation à elle seule en dit long sur la position particulière de la Norvège vis-à-vis de son puissant voisin.

La question de la participation de quelque 500 soldats allemands à des manœuvres de l'OTAN ("NATO fire brigade": force de 5.000 hommes de sept pays, responsable de rendre

- 8 -

possible la présence immédiate de l'OTAN en cas de situations critiques), soulevée à mi-janvier 1978, continue d'être une source de tensions avec l'URSS.

Ce problème n'est en fait pas nouveau puisque le Président finlandais avait déjà fait part à la Norvège, lors d'une visite à Oslo en septembre 1976, de ses "graves préoccupations" devant cette présence allemande. Ces propos, davantage manifestation de dépendance vis-à-vis de Moscou que crainte réelle, faisaient suite à ceux tenus par le Ministre de la défense norvégienne à Bruxelles, en juin 1976, annonçant la "normalisation" des relations avec la RFA et la participation d'ici 1980 de quelques 1.500 soldats allemands aux manoeuvres de l'OTAN.

Réitérées à plusieurs reprises, ces déclarations devaient déclencher l'ire de M. Kossyguine, Président du Conseil des ministres soviétiques, lors d'une rencontre recherchée avec les représentants des cinq pays nordiques à Helsinki (6 décembre 1977), à l'occasion du 60e anniversaire de l'indépendance de la Finlande. Les Soviétiques ont donc jugé que l'avertissement lancé par M. Kekkonen n'avait pas été pris au sérieux. L'attaque frontale, mais verbale, de la Norvège rejetée sans ambages par M. Nordli, était reprise à Oslo par M. Semskow, vice-ministre soviétique aux Affaires étrangères, le 6 janvier à la veille de la signature, le 11 janvier, de l'accord provisoire de pêche entre les deux pays sur la "zone grise" de la mer de Barents (valable jusqu'au 1er juillet 1978). Cet accord, relativement défavorable à la Norvège, semble avoir été obtenu grâce au "retrait" norvégien sur la question de la présence de soldats allemands qui continuera donc à être limitée (déclaration du 9 janvier).



En lâchant du lest sous la pression soviétique, Oslo espère ainsi s'être réservé des cartes plus importantes dans la partie décisive, et loin d'être réglée, des questions concernant le partage territorial de la mer de Barents (cf carte annexée), le litige sur l'interprétation du traité du Spitzberg (Svalbard): problème des gisements de minerais dans la mer Arctique et présence de travailleurs soviétiques dans la région, et la délimitation territoriale de l'Arctique, toujours en suspens.

Mis à part la Finlande, la Norvège, seul pion avancé de l'Occident en contact avec l'URSS, se voit ainsi chargée, avec la Suède, d'une très lourde responsabilité devant les développements de la situation dans la calotte polaire. Le caractère stratégique global de cette région lui donne à croire qu'elle est à l'abri d'une attaque soviétique car celle-ci déclencherait immédiatement l'intervention de l'OTAN. Comparée aux remarques du Kremlin "ébranlé" par la présence de 480 soldats allemands, cette analyse du secrétaire d'Etat norvégien à la défense paraît pour le moins confiante et faire peu de cas du déséquilibre entre les propos soviétiques et le déploiement des forces en présence. Les relations soviéto-norvégiennes vont ainsi se révéler d'un intérêt capital pour l'avenir de cette région dans laquelle les découvertes pétrolières et les convoitises qu'elles pourraient susciter, semblent promises à acquérir une très grande importance.

#### 4. ISLANDE

La fin de la "guerre de la morue" et la reprise des relations diplomatiques avec le Royaume-Uni (juin 1976) n'ont pas pour autant mis un point final au problème de la pêche en haute mer (90 % des exportations islandaises). Un accord avec

la Communauté reste donc indispensable si l'on veut éviter de fortes tensions dans cette zone qui pourraient affaiblir le dispositif de l'OTAN. Les négociations à ce sujet sont pour l'instant au point mort.

Membre fondateur de l'OTAN, l'Islande signait à l'issue de la Guerre de Corée, en 1951, un accord avec les Etats-Unis les autorisant à créer une base militaire à Keflavik (S-O de Reykjavik). De relais, cette base est devenue un important centre de détection et de contrôle des déplacements des unités maritimes et de sous-marins soviétiques. Source de revenus appréciés, cette base jouit toujours du soutien des dirigeants conservateurs et de la population (postes d'emploi).

Dépendante à raison de 80 % de l'URSS pour son approvisionnement pétrolier, l'Islande n'a d'autre choix que de lier le maintien de cette base aux concessions que ses mêmes alliés lui accordent au sujet des zones de pêche. Ces deux questions ne devraient pas manquer de jouer d'un regain d'actualité à l'approche des prochaines élections au Parlement (Althing) en juin prochain.

##### 5. DANEMARK

Sur le plan intérieur, le gouvernement minoritaire social-démocrate de M. Jørgensen, issu des élections anticipées du 15 février 1977, doit faire face, comme bien d'autres, à de sérieuses difficultés socio-économiques. Un léger glissement à gauche a pu être constaté à la suite d'un remaniement ministériel en octobre dernier.

- 11 -

Sur le plan extérieur, c'est la double appartenance à l'OTAN (avec les mêmes réserves que la Norvège) et à la Communauté qui dicte la conduite des affaires. En décembre dernier, l'approbation par le Parlement (Folketing) de la loi sur l'élection directe au Parlement européen était obtenue non sans quelque résistance populaire. Ce vote a ainsi permis au Danemark de prendre la présidence du Conseil des ministres de la Communauté, sans avoir à "rougir", au début de cette année - avant le tour de la RFA au début de juillet prochain - au moment même où s'achevait la période transitoire de cinq ans nécessaire à l'adaptation de certains problèmes nationaux aux structures de la CEE (idem pour le Royaume-Uni et l'Irlande).

Indépendamment de l'intérêt primordial porté aux questions de la mer Baltique (plaidoyer ferme du Premier Ministre devant M. Kossyguine à Helsinki en décembre dernier), le Danemark voue de plus en plus d'attention au Groënland. Un statut d'autonomie devrait lui être accordé le 1er mai 1979, après consultation de ses habitants. Un vote sur le maintien du Groënland dans la Communauté devrait ensuite avoir lieu. Les résultats du référendum de 1972 - 2/3 contre la CEE - ne laissent place à peu d'espoir si la CEE ne trouve pas de règles de pêche acceptables pour le Groënland.

En cas d'indépendance - considérée à terme par une partie des nationalistes comme la suite logique du statut d'autonomie - la situation stratégique du Groënland se verrait revalorisée. Son sous-sol, semble-t-il riche en chrome, molybdène, uranium et pétrole, pourrait ainsi devenir l'objet d'une convoitise internationale aux répercussions imprévisibles.

On se rappellera pour mémoire que l'ancien Premier-ministre danois, le chef du parti libéral ayant subi le revers le plus sérieux aux dernières élections, M. Poul Hartling, vient de succéder au Prince Sadruddin Aga Khan, comme Haut Commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés.

### Conclusions

A travers la crise économique qui les secoue, il est frappant de constater le respect des pays nordiques pour la démocratie.

Réunis depuis 1951 au sein du Conseil nordique, chargé de promouvoir la coopération régionale dans les domaines socio-économiques, juridiques, culturels et techniques, les cinq membres de cette organisation font montre, dans leur conduite de la politique étrangère, d'une même attitude héritée du dernier conflit mondial. Tirant les leçons de cette douloureuse expérience, ces pays ont choisi de vivre en équilibre et en bonne harmonie avec les pays qui les entourent afin de ne pas donner de prétexte à une intervention soviétique.

A cet égard, il est intéressant de signaler que les Nordiques mesurent la réalisation de cet objectif à la non-évocation, par les Soviétiques, de la disposition du Traité de 1948 avec la Finlande qui prévoit des consultations en cas de menaces militaires. La proximité de l'énorme puissance soviétique incite ainsi les pays scandinaves à accorder une grande importance à leurs prises de positions politiques, sans que l'on puisse toutefois parler de "finlandisation".

Face au renforcement de la présence soviétique en mer Baltique et dans la calotte polaire, à proximité de la mer du Nord riche en gaz et en pétrole, il ne paraît pas illégitime de se demander si les pays nordiques continueront de bénéficier d'un climat de relative concorde dans leurs relations avec leurs voisins. Aguerriés par leur expérience historique et conscients de leur importance dans l'équilibre des forces, les pays nordiques méritent notre compréhension devant un avenir non exempt de nuages.

Secrétariat politique

J. Cuendet

Annexe: 1 carte de l'Arctique

Copie à:

- Monsieur l'Ambassadeur A. Weitnauer
- Monsieur l'Ambassadeur E. Diez
- Monsieur l'Ambassadeur A. Hegner
- Monsieur l'Ambassadeur J. Iselin
- Monsieur l'Ambassadeur J. Cuendet
- Madame l'Ambassadeur F. Fometta
- Monsieur le Ministre J. Zwahlen
- Monsieur E. Andres
- Monsieur A. Greber
- Monsieur F. Nordmann