

LÉGATION DE SUISSE

Stockholm

Rapport politique no.12.

Stockholm, le 15 juillet 1946.

*En circulation
M. H.*

Confidentiel.

Monsieur le Conseiller fédéral,

Objet: La Suède en juillet 1946. Sa politique extérieure.-

La situation actuelle de la Suède présente de si frappantes analogies avec celle de la Suisse, les problèmes qui se posent à elle - en politique extérieure surtout, mais aussi en politique intérieure - sont si semblables à ceux que notre Pays doit résoudre que leur étude approfondie nous paraît avoir un intérêt réel pour la Suisse.

I. La Suède et la Suisse sont restées neutres pendant la guerre de 1939 et sont sorties indemnes de cette catastrophe. Mais elles ont connu les mêmes dangers d'invasion; elles ont souffert des mêmes blocus; elles ont subi les mêmes pressions; leurs petites armées, mobilisées jusqu'au dernier homme, étaient prêtes à défendre l'honneur et l'indépendance de leur pays et leurs peuples se sont ingéniés à venir en aide aux Nations qui souffraient de la famine. Sans doute, la Suisse fut entièrement encerclée par l'Axe, mais la Suède avait à proximité d'elle l'Allemagne et l'URSS. Sans doute aussi, la Suède est-elle infiniment plus vaste que la Suisse (11 fois plus grande); sa frontière maritime et sa frontière terrestre sont plus étendues - (plus de 2000 kilomètres pour chacune d'elles) - ce qui a dicté aux deux pays une stratégie et une tactique militaires différentes. Il n'en demeure pas moins que l'analogie est frappante. Cela, les Suédois l'ont compris comme les Suisses et jamais peut-être dans le cours de leur histoire ces deux nations - si éloignées géographiquement - ne se sont rapprochées si rapidement, attirées à la fois par leur idéal commun de paix, par leur raison et leur sympathie naturelle.

A Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre,
Chef du Département politique fédéral,

B e r n e .

28.7
Retour
21. VII. 46 / dg



II. Mais si la situation extérieure de la Suisse nous paraît avoir été plus dangereuse que celle de la Suède pendant la guerre, celle de la Suède nous semble actuellement plus critique que la nôtre, du fait de la défaite de la Finlande et de la fragilité du "bloc scandinave".

1) La Finlande a été battue par l'URSS dans ses deux guerres. Il serait vain de prétendre - comme le font certains optimistes - que la Finlande jouit de toute son indépendance politique: en réalité, Suomi est sous la coupe de Moscou. Le récent procès contre Rysto Riti et les membres de son gouvernement, les instructions en cours contre certains généraux (le Général Oesch, Suisse d'origine, en particulier) l'indiquent clairement et les renseignements de source sûre qui nous parviennent presque chaque jour nous confirment dans cette opinion. Ainsi, une brèche très large est ouverte dans le flanc de la Suède; une splendide armée d'un demi-million de Finlandais a disparu et des bases aériennes très proches peuvent être utilisées contre la Suède. Comme pour illustrer la porosabilité de la Suède par voie maritime, un bâtiment de guerre français "le Terrible", puis 2 grands croiseurs américains et 4 destroyers (avec 3000 hommes) viennent de jeter l'ancre au coeur même de la ville de Stockholm, à 500 mètres du Palais Royal et du Parlement ...

2) La défaite de la Finlande^a par ailleurs effrité le "bloc scandinave" qui ne comprend plus aujourd'hui que trois Etats: la Suède, la Norvège et le Danemark. De par sa situation - décentré^y il est vrai, mais cependant fort importante - ce bloc est devenu une barrière entre l'URSS d'une part et les puissances occidentales et anglo-saxonnes d'autre part. Chacun des deux groupes en réalise la signification. Certaines puissances exercent une pression discrète - dont nous avons recueilli l'écho dans la bouche des personnes les plus qualifiées - mais fort inquiétante pour la Suède. En veut-on une preuve ~~très~~ récente? Un "messenger" vient de faire

- 3 -

une enquête en Scandinavie dans le but de déterminer ce que valait ce "bloc", quels étaient les sentiments réciproques des 3 Etats, quelles étaient leurs dispositions à l'égard de l'URSS. Nous avons eu le privilège de nous en entretenir avec lui longuement.

Que vaut donc ce "bloc"? cette "Brüderschaft", comme certains idéologues ont cru pouvoir le qualifier? ... L'entretien que nous avons eu avec "le messenger" susindiqué a confirmé les renseignements que nous avons recueillis d'autres sources bien informées: nous ne répéterons pas avec le fabuliste français que "ce bloc enfariné ne nous dit rien qui vaille"; mais nous constatons qu'actuellement il présente bien des fissures et que la guerre l'a singulièrement affaibli. Ce n'est un secret pour personne que l'entente n'est point parfaite entre certains souverains nordiques? Mais il y a plus: la Norvège, qui - plus durement que le Danemark - a souffert de l'occupation, reproche à la Suède d'avoir été trop germanophile pendant la première partie de la grand'guerre. Un incident a concrétisé récemment ce reproche. (Un éminent chef d'orchestre suédois a subi un affront lors d'un congrès en Norvège et, plus tard, une décoration norvégienne a été refusée en Suède, peut-être par représailles) L'on sait d'ailleurs en Suisse que les Etats victimes du conflit de 1939 éprouvent quelque jalousie, voire quelque rancune, envers leurs voisins épargnés...

Il n'est donc pas surprenant que la politique extérieure des 3 pays en cause soit actuellement différente: l'on croit pouvoir, dans ses grandes lignes, la caractériser comme suit: la Norvège et le Danemark sont membres de l'ONU et paraissent sympathiser avec l'URSS; la Suède, elle, n'est pas encore entrée dans l'ONU (ce qui ne tardera pas); elle cherche à tenir la balance entre les deux groupes de puissances qui s'affrontent à Paris; son peuple, dans son ensemble, semble avoir plus de sympathies pour Londres que pour Moscou.

- 4 -

Du côté suédois, l'on a fait fréquemment appel à la solidarité des frères scandinaves et, il y a quelques jours, le Ministre des affaires étrangères, M. Undén, y insistait ... Cet appel sera-t-il entendu à Oslo et à Copenhague? Peut-être, plus tard, quand le souvenir de la guerre s'atténuera...

C'est à la lumière de ces deux faits essentiels - la défaite de la Finlande et la fragilité du "bloc scandinave" - qu'il convient d'examiner la politique extérieure de la Suède. Disons d'emblée que le Gouvernement suédois paraît suivre actuellement une politique extérieure non pas opportuniste mais très sage, dictée par l'issue de la guerre, la situation actuelle entre les grandes puissances et les rivalités qui rendent la conclusion de la paix si laborieuse entre elles.

III. Deux problèmes essentiels retiennent actuellement l'attention du Gouvernement suédois: un problème de pure politique extérieure - l'entrée de la Suède dans l'ONU - et un problème relevant à la fois de la politique extérieure et de la politique économique: les négociations commerciales avec l'URSS.

A. L'ONU. Si la situation de la Suède présente avec celle de la Suisse les analogies frappantes que nous avons résumées, il n'en est pas de même dans la question de la neutralité: les discours de M. le Ministre des affaires étrangères Undén du 22 octobre 1945 (confirmé par diverses déclarations et par les discours du 27 juin et du 14 juillet 1946) et de M. le Conseiller fédéral Petitpierre des 2 avril 1946 au Conseil national et 5 mai à St-Gall l'ont démontré de manière lumineuse. Il ne saurait en être autrement: la neutralité de la Suisse est son statut d'état, elle est le fondement de sa politique étrangère et les Etats reconnaissant que cette neutralité était dans l'intérêt de l'Europe lui ont donné sa garantie sous certaines conditions. La neutralité de la Suède, en revanche, est une neutralité d'occasion. Et c'est pour-

quoi la Suède n'a pas hésité à déclarer officiellement qu'elle était prête à renoncer à sa neutralité en entrant dans l'ONU, dans la mesure où les statuts de l'ONU l'exigeraient. Mais M. Undén a précisé que la Suède ne se laisserait pas entrainer dans un bloc ou dans un autre, pour le cas où les grandes Puissances se diviseraient en deux groupes ...

Depuis lors, les difficultés qui ont précisément éclaté entre deux groupes ont singulièrement déçu et inquiété les dirigeants et l'opinion publique en Suède; l'enthousiasme du début a fait place à une sorte de résignation qui nous paraît caractériser les débats du Riksdag du 27 juin 1946, consacrés entièrement à ce problème. (Voir notre rapport détaillé du 28 juin). Un orateur social-démocrate suggéra même d'attendre et d'imiter la Suisse? L'ancien ministre socialiste des affaires étrangères Sandler constata que l'on ne pouvait faire aucune réserve, qu'il fallait dire "oui ou non", que le Riksdag était suffisamment représentatif de l'opinion pour qu'on pût se passer d'une votation populaire; il se prononça donc pour une entrée prochaine dans l'ONU, "sans jérémiades et sans illusions"... Un ancien ministre de l'instruction publique, M. Bagge, conservateur, se prononça dans le même sens: "sans enthousiasme mais sans résistance": "il serait aussi dangereux de rester en dehors de l'ONU que d'en être membre..." dit-il.

Ainsi furent votés, par les deux Chambres, le même jour, les pleins pouvoirs au gouvernement pour l'entrée de la Suède dans l'ONU "sans jérémiade, sans illusion, sans enthousiasme", à l'unanimité.

La presse suédoise que nous avons suivie attentivement s'est exprimée dans le même sens. Ainsi donc - sans que la question soit soumise au peuple - la Suède posera prochainement sa candidature à l'ONU. Quand? ... Les palabres inquiétantes de la conférence de Paris ont redoublé sa vigilance et son inquiétude:

- 6 -

d'entente avec la commission des affaires étrangères, réunie les 12-13 juillet 1946, le Gouvernement n'a pas déposé sa demande avant le 15 juillet - délai ultime pour que la candidature ~~soit~~ ^{fût} soumise à la prochaine assemblée générale de l'ONU.

Bien qu'aucune communication officielle n'ait été faite à ce propos, nous croyons pouvoir résumer comme suit l'opinion du Ministère :

- a) il faut s'assurer au préalable l'unanimité des membres de l'ONU - ce qui paraît acquis d'avance - afin d'éviter tout affront;
- b) il ne faut pas que la Suède soit mêlée d'une manière quelconque aux traités de paix, qui ne la concernent pas.

La tournure prise par les dernières journées de la conférence de Paris pourrait apporter quelque retard à la candidature de la Suède qu'il faut cependant prévoir comme prochaine.

Telle est la situation à la date du 15 juillet.

B. Les négociations commerciales Suède - URSS. Ces négociations intéressent directement la Suisse à un double point de vue. Tout d'abord, la Suisse a exporté pour 20 et 21 millions de marchandises en Suède pendant les mois d'avril et de mai 1946 (contre 188.600.- et 27.000.- pour les mois correspondants de l'année antérieure). Elle se place ainsi comme le deuxième fournisseur de la Suède après les Etats-Unis d'Amérique, avant l'Angleterre elle-même. Ce marché éphémère (sur les dangers duquel nous avons attiré déjà l'attention dans nos rapports économiques antérieurs) est dû essentiellement au fait que la Suède est engagée pour trois ans, voire quatre ans, dans les marchés extérieurs, et que son industrie ne peut plus fournir à son propre pays: l'industrie suisse y supplée. D'autre part, un nouveau crédit et de nouveaux engagements de la Suède envers l'URSS seraient susceptibles de provoquer des demandes semblables de l'URSS à la Suisse: il lui importe donc d'être renseignée à temps.

- 7 -

Or, précisément, les négociations Suède - URSS - suspendues pour peu de temps - portent sur des engagements nouveaux de l'industrie suédoise envers l'URSS pour un montant de 200 millions de couronnes par an pendant 5 ans, soit 1 milliard ... Les milieux industriels suédois se sont émus, non à cause des chiffres eux-mêmes (l'URSS a toujours payé ponctuellement jusqu'à ce jour) mais par crainte de ne pouvoir satisfaire, dans ce délai, à ces nouveaux engagements. Les mêmes industriels qui, à la fin de la guerre, poussaient ardemment à l'extension du marché russe marquent aujourd'hui leur opposition sur le volume des opérations. Des voix s'élèvent - au Parlement et dans la presse - pour que toute l'affaire soit soumise aux Chambres. L'on fait observer que, finalement, ce serait le consommateur suédois qui en subirait les conséquences par une raréfaction des objets laissés à sa disposition.

Cette question - que nous traitons plus à fond dans un rapport économique de ce jour - est d'importance. Elle fait l'objet de discussions actives avec la délégation suédoise qui retournera incessamment à Moscou. Elle est en liaison avec la décision de la Riksbank (du 13 juillet 1946) de revaloriser la couronne - question qui a fait l'objet de plusieurs télégrammes de notre part et que nous suivons de très près.

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, les assurances de ma très haute considération.

Ekholm.