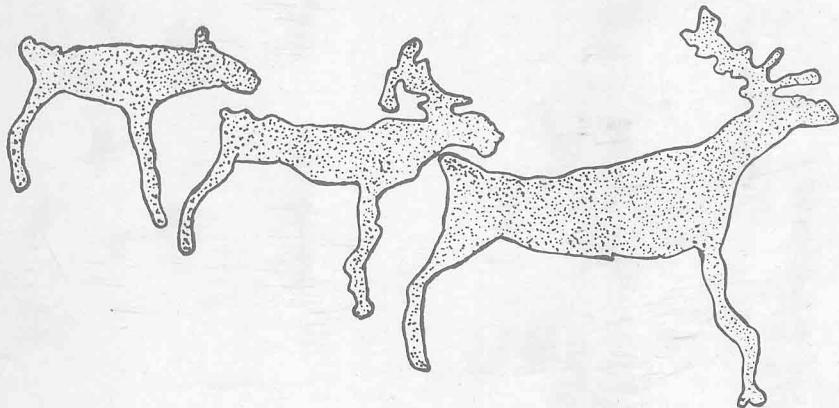


# **BOREALES**

REVUE DU CENTRE DE RECHERCHES INTER-NORDIQUES

## LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FINLANDE DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Jacques JOUVE



N° 30-33

**LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE  
DE LA FINLANDE  
DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE**

Jacques JOUVE

L'islamisation observée en Afrique, où elle progresse à pas de géant et l'intégrisme chiite en Perse et au Levant, offrent de bons exemples d'impérialisme religieux.

Et la finlandisation, à quoi ressortit-elle ?

Qu'un état tampon soit créé arbitrairement pour protéger les marches de telle ou telle grande puissance, on parle aussitôt de finlandisation. Or, tous les types d'impérialismes que nous avons envisagés, étaient des phénomènes actifs, négateurs, à visée hégémonique. La finlandisation, elle, est un état imposé. Le terme est mauvais, prête à confusion, jetant le discrédit sur les enfants de Kaleva qui n'ont d'autre ambition que de préserver leur belle identité nationale, sans l'infliger aux autres pour autant.

Rendons la Finlande aux finlandais et remisons la finlandisation au Musée des Erreurs !

Laissons maintenant la parole à Jacques Jouve, dont le mémoire sérieux mais plein de jeunesse et d'enthousiasme, nous expose le pourquoi de tout ceci.

Vive la Finlande libre !

## AVANT-PROPOS

Une certaine philosophie du jeu d'échecs tend à dominer, depuis la Seconde Guerre Mondiale, toute la politique internationale. Les États sont en quelque sorte distribués dans des cases noires ou blanches. On s'efforce de trouver l'une ou l'autre couleur même pour ceux qui se déclarent neutres — et même dans ce cas, on admet difficilement une autre alternative !

La France, fidèle à ses traditions, s'est révoltée contre une telle idée de bipolarisation en affirmant que même dans la situation actuelle, les États doivent avoir le droit de suivre une politique qui dans leur propre perspective correspond le mieux à leurs propres principes, intérêts et concepts.

C'est avec plaisir que je présente ici une étude française toute nouvelle sur les relations internationales, étude dont le point de départ est une vision selon laquelle les pays comme les hommes sont différents et qu'il faut comprendre, voire respecter leurs personnalités nationales.

Disposé à m'associer à un tel point de vue dans le cadre des règles du jeu de n'importe quelle communauté internationale, je le fais avec d'autant plus de raisons que le sujet concerne la politique extérieure de la Finlande. Il s'agit de mon pays et mes recherches ainsi que mes expériences personnelles me permettent de penser que je suis assez bien au courant de la nature de sa position actuelle.

Il faut se rappeler que la politique, l'art du possible, a plus d'un sens : « ce qui est possible » ne désigne pas seulement les limites de notre liberté de mouvements mais aussi les possibilités inutilisées qui sont offertes à l'action.

Le mérite de M. Jouve est, selon moi, sa capacité de voir la Finlande actuelle, malgré ses servitudes historiques, comme une société et un pays libres, comme une nation qui s'efforce de transformer sa situation, considérée comme négative, en une situation utile autant pour son propre peuple que pour les autres.

On sait que la Finlande, qui par le passé a toujours servi de champ de bataille entre l'Est et l'Ouest, se présente depuis les trois dernières décennies comme un modèle de cohabitation pacifique et de coopération avec des États de systèmes différents. Cependant, rares sont ceux qui savent que la Finlande a su tirer des avantages considérables de sa situation dans la région frontalière entre les deux sphères d'influence.

Les lecteurs de Boréales, qui sont initiés à la vie et à la culture nordiques, savent sur quel terrain et dans quelles conditions le peuple finlandais doit aujourd'hui comme jadis récolter son bien-être. Le mot de Tacite « *finis terrae* », limite extrême du monde connu, décrit avec acuité ce recoint aride de notre continent, d'où les voyages, le commerce et la communication n'ont en général pu se diriger que dans une seule direction en traversant les eaux ou les déserts gelés qui séparent le promontoire finlandais du monde occidental. L'histoire de la Finlande a été, en réalité, une lutte constante contre l'isolement.

L'évolution après la Seconde Guerre Mondiale n'a pas été tout à fait aussi univoque et sans problèmes que l'étude d'ensemble de M. Jouve le laisse penser. L'auteur a bien exposé le paradoxe finlandais qui consiste dans le fait que le plus capitaliste des pays nordiques non seulement a pu survivre mais aussi améliorer son niveau de vie d'une façon jamais atteinte, et qu'il l'a fait dans le voisinage immédiat de l'Union Soviétique sans céder sur ses principes de démocratie politique. Il reste à y ajouter une chose : le retour de la Finlande au sein de la communauté internationale n'était pas évident à la fin de la deuxième grande guerre, et ce retour s'est finalement fait par un parcours de patiente recherche, d'effort et d'erreur.

En cherchant les racines de la notion de « finlandisation » qui est usuelle dans les pays occidentaux, je me suis heurté à ce que Anthony Eden, ministre des affaires étrangères britanniques, écrivait à son gouvernement en commentant les conditions de l'armistice finlandais en 1944 : « Quoique nous puissions sans aucun doute espérer qu'un certain degré réel d'indépendance culturelle et commerciale et un régime parlementaire seront laissés à la Finlande, l'influence russe sera en tout cas prédominante en Finlande et nous ne pourrons pas,

et cela ne servirait aucun intérêt britannique important, contester cette influence\*. »

Que ceux qui souhaitent un exemple sensible des résultats de la politique extérieure, sujet de la présente étude, se rappellent dans quelle situation se trouvait en septembre 1944 la Finlande « finlandisée » par les vainqueurs — y compris les puissances occidentales — et qu'ils voient où elle se trouve maintenant.

Jukka Nevakivi  
Professeur ordinaire d'histoire politique  
de l'Université de Helsinki

\* « Although we shall no doubt hope that Finland be left some real degree of at least cultural and commercial independence and a Parliamentary regime, Russian influence will in any event be predominant in Finland and we shall not be able, nor would it serve any important British interest, to contest that influence. »

D'abord, il y a le ciel; le plus souvent admirable, quelle que soit la saison; d'une certaine transparence, la lumière le possède, l'opacité même des mois neigeux le rend intense, et la profonde nuit boréale met plus près des astres; une sorte de connivence s'établit avec l'environnement qui impose sa loi, son rythme; le ciel est là, vivant, donne sa tonalité, inspire, c'est à n'en pas douter... De l'aéroport à Helsinki, le voyageur s'interroge: où est la ville? Capitale en forêt, cité de l'eau, Sérenissime du Nord toute nimbée de ses érables, elle étonne, «ordonnée avec désordre» écrivait Raymond Queneau, alignant monuments impériaux et hardiesse architecturales avec une sorte de rurale désinvolture; l'arrivée par mer n'est pas moins spectaculaire: on voit le côté «noble» de l'industrie: les chantiers navals occupés à l'édification de gigantesques carcasses dépassant la cime des arbres, et qui, la nuit, violemment éclairés, crachant des gerbes d'étincelles, semblent flotter dans la brume... Au matin, l'industrieuse baie étale docks, hangars et appontements, on évite quelques citadelles du siècle dernier, et tout au fond du paysage, sur leur colline quelques bulbes dorés ramènent à un passé compliqué et sévère...

...«L'histoire de la Finlande va contre la géographie et l'histoire» rappelle Jacques Jouve, et il le démontre avec brio, rassemblant en ces pages l'antinomie de la conduite et la continuité de la pensée finlandaises. Il note que «cela se traduit par une capacité exceptionnelle à faire abstraction, dans les relations avec les Soviétiques, de toute référence idéologique» tout en pratiquant, selon la belle expression de Keijo Korhonen «le courage civique», mélange quasi ineffable de «confiance en soi, modération et pondération»... On ferait un peu trop vite un «Sage» du Finlandais; et ce serait une mauvaise analyse; il n'est pas vraiment sage, il est même un peu fou parfois, à réaliser dans la nuit noire, ou dans des étés qui ne finissent jamais, ses rêves d'indépendance, d'originalité, de coexistence entre l'Est et l'Ouest. Mais il est obstiné, et porté par son paysage, il a décidé une fois pour toutes que là étaient ses racines et que nul ne l'en arracherait ou modifierait cet état.

Tout cela rend l'arrivisme diplomatique très relatif, et cette présence du bon sens de la nature dans toute entreprise redonne de la modestie aux plus hardies aventures humaines; il n'est pas sage le Finlandais, mais il prend le recul et le temps des saisons; l'urgence se heurte aux longues nuits polaires, les «gels nocturnes» de la belle saison finissent toujours par devenir rentables, et les caprices superflus s'usent aux rudes exigences des réalités; le Finlandais anticipe l'impossible, apprivoise l'inimaginable: la lune dans l'eau l'incite à la ténacité, le soleil de minuit à l'allégresse; il a la modestie des îlots polaires mais parfois aussi l'arrogance de ceux qui savent détenir une vérité qui est la leur en propre et à laquelle ils ne renonceront jamais.

Il aime et pratique les paradoxes: c'est ce qui ressort de l'étude de Jacques Jouye: disert, voir lyrique avec une certaine retenue, il a compris ce goût de rapprocher les extrêmes, pour pratiquer les diagonales laborieuses que d'aucuns prévoyaient suicidaires. La politique de la Finlande depuis 1945, s'analyse, avec ses deux facettes contradictoires comme une lente conquête de la considération internationale, comme un cheminement ininterrompu, muet, pugnace vers la coexistence pacifique en Europe. Dès le mois de décembre 1943, au plus fort, et au plus désespéré de la guerre mondiale, dans le feu et les ruines, Urho Kekkonen, justifie dans un discours à Stockholm la politique étrangère de son pays qui se résume à une bonne relation avec les pacifiques États nordiques et l'indépendance neutre vis à vis de l'Union Soviétique; la voie est tracée elle justifie le passé et le présent, va permettre de cheminer vers l'Ouest, de réaliser l'équilibre nécessaire, et propose le programme encore valable aujourd'hui. Lorsqu'en 1956 la Finlande adhère au Conseil Nordique, une étape essentielle est accomplie, sur laquelle on ne reviendra plus jamais, moyen magistral d'échapper à «toute pression soviétique». La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe en 1973/75 marque l'aboutissement de toute une stratégie commencée intuitivement, l'on peut dire, depuis l'indépendance: .... «un aspect essentiel de notre politique étrangère tient à la recherche de solutions pacifiques aux conflits, et au développement d'une coopération internationale plus rationnelle et pacifique»... Les dernières années représentent un constant effort de «décrispation» et de dépersonnalisation des prises de positions politiques, ce qui a permis des orientations plus financières et économiques.

J'aime beaucoup la patiente recherche de Jacques Jouve destinée à faire comprendre une politique mal connue et souvent mal comprise, à faire aimer un pays un peu à l'écart du classicisme diplomatique, en deça des illusions idéologiques mais bien au delà du simple pragmatisme, peut-être « petit » par ses dimensions et la quantité de sa population, mais « grand » par son dessein. La « neutralité active », constructive de la Finlande a sans pareil agi dans le sens de la paix internationale et interne.

Hommage soit donc rendu au Français Jouve et à Boréales d'avoir écrit et publié sur ces « incroyables Finlandais, équilibristes surdoués avec leur langue tombée de la lune »... .

Françoise Thibaut  
Maître de conférence à l'Université de Paris XI  
Le 4 avril 1986

## INTRODUCTION

La Finlande, en Europe Occidentale, mais surtout en France, est un pays peu connu. Une ignorance totale, tant de sa situation géographique que de son évolution historique, ou de son système politique, règne généralement dans notre pays.

Le nom d'Helsinki évoque parfois chez certains amateurs de rencontres sportives, les Jeux Olympiques de 1952, ou plus récemment, les championnats du monde d'athlétisme en Juillet 1983. D'autres auront peut-être en mémoire la conclusion de l'Acte Final d'Helsinki en 1975. Mais bien peu nombreuses, sans doute, sont les personnes à même de situer avec précision cette capitale européenne.

En fait, si la Finlande a acquis quelque renommée, en République Fédérale d'Allemagne d'abord, dans l'ensemble des Etats libéraux ensuite, elle ne le doit en rien à ses charmes, qui pourtant ne manquent pas, mais à la malchance que lui le confère sa position géographique, d'être la voisine de l'Union Soviétique.

Ainsi est apparu au début des années soixante, sous la plume d'un professeur de science politique allemand, Richard Löwenthal, le terme de "finlandisation". Selon cet auteur, la "finlandisation" correspond à l'accordation anticipée d'un Etat aux intérêts d'un puissant voisin ; dans le cas de la Finlande, l'Union Soviétique.

L'utilisation, souvent abusive, de ce terme, a conduit à considérer la

Finlande comme un Etat "à la botte" de l'U.R.S.S., sans aucune volonté ni système propres, comme un Etat colonisé, comme un "pays de l'Est".

L'acception du mot "finlandisation" s'est ensuite étendue pour s'appliquer à d'autres Etats soupçonnés, à tort ou à raison, de complicité passive (au moins) avec l'U.R.S.S.

Peut-on en définitive, parler d'une Finlande "finlandisée"?

C'est là une interrogation qui, selon notre avis, relève plus du jugement de valeur que de la perception d'une situation précise.

Aussi le but de cette étude n'est-il point de "trancher" un débat dans lequel la polémique l'emporte souvent sur la raison, mais simplement de tenter de mieux connaître, de comprendre et d'expliquer la position dans laquelle se trouve ce pays.

La Finlande est un Etat dont la localisation particulière, la structure du système politique, et la taille démographique, confèrent à la politique étrangère un rôle prépondérant. Celle-ci est à la fois le reflet des attitudes internes et des contraintes internationales.

Il nous est donc apparu opportun de présenter la politique étrangère de la Finlande, telle qu'elle est déterminée et ressentie par ses dirigeants, en essayant le plus souvent possible, d'en effectuer le commentaire critique.

Ce faisant, nous aurons l'occasion de montrer que si les rapports avec l'Union Soviétique occupent une place déterminante dans les relations extérieures qu'Helsinki entretient avec l'étranger, ceux-ci ne constituent en aucune façon l'unique centre d'intérêt qui détermine l'action de ses diplomates.

Mais il est difficile d'observer un pays dans l'ignorance totale de ce que fut son passé. Aussi, nous a-t-il semblé indispensable de faire précédé l'étude de la politique étrangère finlandaise contemporaine, d'une brève introduction historique, qui nous permettra, mieux que tout autre discours, de saisir le tournant décisif que la Seconde Guerre Mondiale constitue en la matière.

## CHAPITRE INTRODUCTIF HISTORIQUE

### DES ORIGINES A L'INDEPENDANCE

L'origine exacte du peuple de langue finnoise qui s'établit dans un certain nombre de régions de l'actuelle Finlande, demeure mal définie.(1)

Le nom de "Fenni" fut mentionné pour la première fois dans "La Germanie" de Tacite aux environs de l'an 100 après J.C. (2)

Les Finnois (3) vécurent durant près d'un millénaire dispersés en de nombreuses tribus réparties essentiellement au Sud et à l'Est du pays.

Initialement pêcheurs et chasseurs, ils devinrent ensuite agriculteurs sédentaires et firent le commerce des peaux avec l'ensemble du monde occidental et la Scandinavie.(4)

Outre l'intérêt commercial qu'elle suscitait, la Finlande fut l'enjeu d'une lutte d'influence religieuse entre la foi orthodoxe adoptée par les russes dès le Xème siècle, et les entreprises de christianisation de l'Eglise romaine. C'est finalement le Catholicisme qui allait peu à peu s'étendre sur le territoire grâce à l'action du Royaume de Suède qui établit sa domination sur le pays pendant plus de six siècles.(5)

Durant cette période, la Finlande et ses habitants bénéficièrent du système administratif et des droits communément accordés à l'ensemble des Suédois.

Mais l'émergence d'un véritable sentiment national finlandais, ainsi qu'une spécificité politique de la Finlande, ne furent réellement perceptibles qu'au XIXème siècle, lorsque le Grand Duché de Finlande devint une possession personnelle du Tsar de Russie. (6)

En effet, tout en passant sous le contrôle de la Russie, la Finlande reçut le droit de conserver son organisation politique et administrative basée sur la Constitution suédoise de 1772. Mais à la différence de l'époque antérieure, cette Constitution lui devient propre et la différencie de l'entité politique à laquelle elle appartient.

Comme le souligne Tore Modeen, "c'est en 1809.... que commence l'histoire constitutionnelle et administrative propre à la Finlande." (7)

Cette époque (8) se caractérise par l'existence et l'évolution de deux éléments majeurs.

Tout d'abord une tendance croissante à l'éveil et du renforcement d'une véritable nation finlandaise qui sera couronnée en 1917 par la proclamation de l'indépendance du pays.

Ensuite, une attitude hésitante des Tsars russes, quant au degré d'autonomie et de liberté à accorder à la Finlande, qui se traduira par une opposition entre une longue période d'autonomie relative et des tentatives de russification à la fin du XIXè et au début du XXè siècles.

En 1899, le Tsar Nicolas II publia un manifeste (9) qui avait pour but de réduire l'autonomie de la Finlande.

Bobrikov, nommé gouverneur du Grand Duché, commente ainsi cette décision : "La dignité de la Russie exige que la Finlande revête des habits nouveaux afin qu'à l'étranger aussi on la reconnaisse comme russe..."(10)

En Finlande, la réaction fut immédiate. La population exprima son mécontentement et adressa à Nicolas II une pétition de 523.000 noms (11) par laquelle elle demandait une adéquation du manifeste aux lois constitutionnelles.

Elle finit par obtenir satisfaction en 1905 sous le bénéfice de l'échec des Russes face aux Japonais et des troubles de la première Révolution russe.

La Finlande reçut même le droit d'élire un parlement monocaméral - l'Eduskunta - de deux cents membres élus au suffrage universel direct, légal et mixte (12) pour tous les citoyens âgés d'au moins vingt quatre ans.

De l'avis de Françoise Thibaut, "la Finlande, territoire autonome de l'Empire le plus vétuste et le plus dictatorial du monde possède, en 1906, les institutions les plus modernes et les plus démocratiques d'Europe".(13)

Mais la Finlande fut bientôt l'objet d'une "deuxième russification" dans la mesure où sa situation privilégiée la plaçait en point de mire pour toutes les populations asservies de l'Empire russe.

En Mars 1917, lorsque le Tsar fut renversé, le gouvernement provisoire dirigé par Kerensky rendit à la Finlande tous ses droits constitutionnels, tandis que les Bolcheviks, alors écartés du pouvoir, trouvaient un appui chez certains socialistes finlandais.(14)

Dès ce moment, une opposition de plus en plus nette s'effectua entre les formations de gauche et les mouvements conservateurs.

La victoire des Bolcheviks sur les Monchéviks le 17 Octobre 1917, ne fit qu'exacerber les rapports entre les deux fractions de la population.

Le 6 Décembre 1917, l'Eduskunta, majoritairement conservatrice, déclara la Finlande indépendante.

Dès la fin du mois, le Conseil des Commissaires du Peuple, bientôt suivi par la France, la Suède et l'Allemagne, reconnut la République de Finlande.

Mais la guerre fraticide entre les "blancs" et les "rouges" ne prit fin qu'en Avril-Mai 1918, par la victoire du Lieutenant Général Mannerheim(15) qui exerça la fonction de Régent de l'Etat jusqu'à ce qu'un texte constitutionnel ait été élaboré. (16)

La constitution, adoptée le 17 Juillet 1919, consacre la Finlande en une République unitaire, démocratique et parlementaire, dans laquelle le pouvoir appartient au peuple. Preuve de sa solidité, c'est cette constitution qui, avec quelques aménagements, demeure aujourd'hui encore en vigueur.

- La politique extérieure de la Finlande dans l'entre-deux guerres.

Durant cette période, le jeune Etat indépendant effectuera ses premiers pas dans la vie internationale.

Reconnue par l'ensemble des puissances mondiales, la Finlande va poursuivre une politique de neutralité semblable à celle des autres pays nordiques. Dès 1919, elle adhère à la S.D.N.

Cependant deux problèmes majeurs allaient alors se poser dans ses relations avec ses voisins : Le statut des îles d'Aland, et la délimitation des frontières avec l'Union Soviétique (22).

La Suède revendiquait la possession des îles d'Aland, situées dans le golfe de Botnie, à mi-distance entre la Finlande et la Suède. Or, ces îles appartenaients au Grand Duché de Finlande bien avant son indépendance. L'affaire fut portée devant la S.D.N., où les grandes puissances (23) décidèrent de confirmer la souveraineté de la Finlande sur l'archipel, à condition que celle-ci accorde l'autonomie à ses 20.000 habitants et confirme sa situation de zone démilitarisée(24).

La délimitation des frontières entre la Finlande et l'U.R.S.S. fut en principe réglée par la signature entre les deux Etats du traité de Tartu (Dorpat) le 14 Octobre 1920. Dès le début des négociations, il fut déclaré du côté soviétique, que l'Etat socialiste était mû en politique étrangère par le principe du droit des nations à disposer d'elles-mêmes.

Pour la Finlande, cela signifiait que l'U.R.S.S. n'avait pas le droit d'exiger d'elle des concessions territoriales.

De fait, celle-ci lui céda même un couloir d'accès à l'Océan Arctique (25). En contrepartie, elle accepta de faire certaines concessions (26), dans le but d'assurer une meilleure défense de Léningrad et de sa région.

En fait, les relations avec l'U.R.S.S., loin d'être chaleureuses, avaient tout de même le mérite de placer la paix au-dessus de tout. Les russes eux-mêmes semblaient y attacher une telle importance qu'ils prirent l'initiative, le 21 Janvier 1932, de conclure un traité de non-agression avec la Finlande, auquel fut joint un traité de conciliation et d'arbitrage.

Confiants en leur bon droit et en la force même du droit, les dirigeants finlandais pensaient dès lors qu'il serait possible d'entretenir de bonnes relations avec leur voisin oriental.

Les rapports finno-soviétiques, relativement bons dans la forme, se heurtaient cependant à des écueils non négligeables.

Un premier sujet de discorde se greffa autour du sort réservé à la Carélie orientale. Partie intégrante de l'Empire russe, le système soviétique y fut implanté en 1921 contre la volonté de la population. La Finlande n'agit pas directement en faveur des insurgés, mais permit à des volontaires de se battre à leurs côtés, et accueillit des réfugiés politiques. Elle fit même appel à la S.D.N., arguant que l'U.R.S.S. avait promis lors du traité de Tartu d'accorder l'autonomie à la Carélie orientale. Rien n'y fit (27), mais le contentieux subsista.

Il faut y ajouter la décision prise par le gouvernement finlandais d'interdire le parti communiste sur son territoire (28). Cet acte, pour les soviétiques, correspondait à une démonstration d'hostilité envers leur pays. Pour Staline, obsédé par l'idée d'une Union-Soviétique isolée et encerclée par des puissances ennemis, l'existence d'une Finlande indépendante, capitaliste et anti-communiste, aux portes de Léningrad, était difficilement concevable.

Par une proposition du 14 Octobre 1939, il exigeait que "La Finlande cédat à l'U.R.S.S., pour la durée de trente ans, un territoire sur la presqu'île de Hanko" (29) à l'Ouest d'Helsinki, ainsi que de nombreuses îles du golfe de Finlande, plus la partie occidentale de la presqu'île des pêcheurs à Petsamo. En contrepartie, il offrait un territoire bien plus vaste (30) mais dénué d'intérêt

économique et stratégique.

Céder aux demandes soviétiques équivalait pour les Finlandais, non seulement à renoncer à toute possibilité ultérieure d'assurer la défense de leur territoire, mais aussi à être à la merci d'éventuelles surenchères portant atteinte à la souveraineté de l'Etat.

Le gouvernement finlandais fit un certain nombre de concessions, mais jugea le compromis proposé par les Russes, inacceptable. Les négociations furent alors rompues. Rien alors ne permettait d'affirmer l'imminence d'un conflit armé, d'autant plus que la partie du pacte Ribbentrop - Molotov de 1939 plaçant la Finlande dans la sphère d'influence de l'Union Soviétique, était tenue secrète.

Faisant peu de cas du pacte de non agression de 1932 et de la déclaration finlandaise du 1er Septembre 1939 proclamant sa neutralité l'U.R.S.S. attaqua la Finlande sans sommation ni provocation le 30 Novembre 1939.

L'explication que donna Staline devant la tribune de la S.D.N., lorsqu'à la demande de la Finlande, l'U.R.S.S. fut condamnée pour son intervention belliqueuse, est qu'il était intervenu sur la requête du gouvernement finlandais "légitime" afin de "chasser les usurpateurs vendus aux Anglais et aux Américains".

Ledit gouvernement était en fait un gouvernement fantoche à la tête duquel avait été placé Otto Kuusinen (31), un communiste finlandais exilé en U.R.S.S.

A la surprise générale, le peuple finlandais se défendit avec un acharnement, une détermination et un courage tels, qu'il réussit à tenir en échec 50 divisions russes pendant plus de trois mois. Ce fut au Général Mannerheim, Maréchal de Finlande, que revint la tâche d'organiser la défense du pays. Cette "guerre d'hiver" démontra au monde entier et en premier lieu aux chefs soviétiques, l'hostilité des finlandais au régime communiste et le prix qu'ils étaient prêts à payer pour y échapper.

En 1943, à la Conférence de Téhéran, Staline déclarera à Churchill et à Roosevelt "qu'une nation qui s'est battue si dur pour son indépendance méritait considération"(32). Khrouchtchev aurait même dit (33) "Dans notre guerre contre la Finlande, nous avions la possibilité de choisir le moment et le lieu, nous dépassions l'ennemi en nombre, et nous disposions d'assez de troupes pour nous préparer à notre opération. Pourtant même dans des conditions aussi favorables, nous ne pûmes finalement obtenir la victoire qu'au prix d'énormes difficultés, et de pertes invraisemblables.(34) Une victoire obtenue à ce prix était en fait une défaite morale".

Comme le note Claude Delmas (35) "cette guerre donna des certitudes à l'Allemagne quant à la faiblesse du système militaire soviétique". La guerre prit fin avec le traité de Moscou du 12 Mars 1940 qui consacrait la défaite de la Finlande et lui imposait de lourds sacrifices.

Mais les finlandais, bien que battus militairement, ne perdirent pas espoir d'obtenir un jour justice

Ils devinrent de plus en plus hostiles aux soviétiques, d'autant plus que ceux-ci ne respectaient pas les clauses pourtant très dures déjà du traité de Moscou.(36)

Profitant du retournement d'Hitler contre Staline en 1941, les finlandais décidèrent de reprendre les territoires perdus. C'est le début d'une "guerre de continuation" qui va durer quatre ans.

Tout en se gardant d'associer directement leur combat à celui des armées du Reich, les finlandais s'allierent aux allemands et leurs permirent d'utiliser leur territoire comme base de leurs attaques.

L'Allemagne constituait alors le seul allié objectif de poids qui pouvait leur permettre de défendre leurs droits.

Cependant, en 1944, devant l'échec évident de l'Allemagne et le renforcement de l'armée russe, la Finlande dut se résoudre à accepter les conditions que l'Union Soviétique lui imposait pour accéder à la paix.

Ce bref rappel de ce qui fut l'histoire de la nation finlandaise constitue sans nul doute un élément essentiel pour qui veut, comme nous allons tenter de le faire, prétendre comprendre la politique étrangère de ce pays après la deuxième guerre mondiale.

- (1) Sur ce sujet et en langue française, lire "Les anciens finnois" par Aurélien Sauvageot, Paris, Librairie Klincksieck, 1961.
- (2) Il reste cependant difficile d'affirmer que Tacite ait fait réellement allusion aux Finnois et non aux Lapons appelés dès les origines "Finn" par les Norvégiens.
- (3) A l'origine, "Finnois" fut le nom par lequel on désignait les divers peuples s'exprimant avec la langue du même nom.  
Dans la Finlande contemporaine, le finnois est la langue que parle la majorité des habitants, les finnophones, par opposition aux suédophones qui utilisent prioritairement le Suédois, tous étant Finlandais.
- (4) Suite aux invasions barbares (550 à 800), c'est surtout avec la Scandinavie que s'effectuent ces échanges.
- (5) De 1150 à 1809.
- (6) Suite au traité de "Hamina" en 1809 qui consacrait la défaite de la Suède face aux armées d'Alexandre Ier.
- (7) "Parlement et Administration en Finlande".
- (8) De 1809 à 1917
- (9) Pour plus de précision sur la portée réelle de ce manifeste, lire l'article d'Osimo Jussila, "The historical background of the February Manifesto of 1899", Journal of Baltic Studies, vol 15 (1984), n° 2-3, p. 140 et suivantes.
- (10) Cité par Eino Jutikkala dans son "Histoire de la Finlande" p. 265.
- (11) La Finlande comptait environ 2,7 millions d'habitants au début du siècle.
- (12) La Finlande est le premier pays d'Europe où le droit de vote ait été accordé aux femmes.
- (13) "La Finlande", collection "Comment ils sont gouvernés" p. 38.
- (14) Ce soutien était objectif dans la mesure où les Bolcheviks étaient le seul parti en Russie qui soutenait de droit de sécession de la Finlande.
- (15) Avec l'appui d'une intervention allemande dirigée par le Général R. von der Goltz.
- (16) Le chapitre introductif historique ayant dû être condensé par rapport au texte initial, un décalage s'est instauré dans la numérotation des notes. Nous prions le lecteur de bien vouloir nous en excuser.
- (17) Cependant, première erreur, on omis de convier l'URSS aux négociations comme semblait pourtant l'y autoriser sa situation géographique.
- (18) Annexe 1, Cartes de la Finlande.
- (19) Conformément au traité de Paris de 1856 signé entre la France, l'Angleterre et la Russie.
- (20) Petsamo
- (21) Engagement à ne pas fortifier les îles du Golfe de Finlande : Someri, Narvi, Seiskari, Poninsaari, Levansaari, les deux îles de Tytärsaari et Ruuskeri.
- (22) Sur l'évolution de cette région, voir l'article "Le droit souverain" dans Le Monde du 25.26 Mars 1984.
- (23) Le P.C.F. était né à Moscou même en 1918. En l'interdisant, les finlandais voulaient empêcher que le régime soviétique ne soit appliqué à leur pays.
- (24) Document sur les relations finno-soviétiques "Evolution dans le courant de l'Automne 39".

- (30) 5529 Km<sup>2</sup> contre 2761 Km<sup>2</sup>.
- (31) Le gouvernement Kuusinen n'exerça en fait aucun pouvoir réel ni ne fut reconnu par la population.
- (32) Politique étrangère n° 2.1980 p. 458.
- (33) cité par Claude Delmas dans "La politique militaire soviétique" Que sais-je? n° 2085 - Mai 83.
- (34) Les pertes russes sont estimées à 200.000 h contre 25.000 côté finlandais.
- (35) op Cit p. 35
- (36) Document sur les relations finno-soviétiques n° II. "L'attitude de l'U.R.S.S. envers la Finlande à partir du traité de Moscou". Publication du ministère des affaires étrangères de Finlande.

## PREMIERE PARTIE

### LES RELATIONS DE LA FINLANDE AVEC L'UNION SOVIETIQUE

#### SECTION I : LES BASES DES RELATIONS, SUITE AUX ANNEES DE GUERRE

A l'issue de la guerre, le problème majeur qui domine la politique extérieure de la Finlande, est celui de ses nouvelles relations avec l'Union Soviétique.

Les autres orientations, si elles existent déjà, ne seront réellement développées et cultivées que plus tard, lorsqu'auront été stabilisés les rapports finno-soviétiques.

Ces relations vont se nouer sur des bases psychologiques puis institutionnelles et donner naissance à une politique étrangère finlandaise dont seules quelques crises viendront troubler la continuité.

##### 1 : Les bases psychologiques :

La fin de la deuxième guerre mondiale laisse la Finlande dans une position internationale totalement différente de celle qui règnait avant guerre. Deux facteurs majeurs s'imposent désormais à elle. Un isolement quasi total vis-à-vis du monde occidental et, corrélativement, une vision plus réaliste de la puissance de l'Union Soviétique.

A - L'isolement vis-à-vis des puissances occidentales:

En 1941, la Finlande a vu dans l'Allemagne, le seul allié objectif qui pouvait lui permettre de reprendre les territoires cédés à l'Union Soviétique l'année précédente. Si l'on ne peut nier la présence sur le territoire finlandais de quelques groupuscules fascistes, comme le Mouvement Patriotique Populaire (I.K.L.), ceux-ci ne possèdent qu'une audience très faible auprès de la population.

Le rapprochement avec l'Allemagne Hitlérienne ne doit en aucun cas être assimilé à une adhésion au nazisme. Il correspond simplement au dernier recours qui s'offrit au pays, à ce stade du conflit.

En effet, il n'était évidemment pas question de compter sur une aide militaire opérante des démocraties occidentales, le revers russe de 1941 les ayant placées dans la position d'alliées de l'Etat Soviétique.

Bien que les dirigeants finlandais aient toujours insisté sur la spécificité de leur combat par rapport à celui des troupes allemandes, les alliés se sont en général refusés à accepter la nuance et, de fait, ont considéré la Finlande comme un état ennemi.

En Septembre 1941, le gouvernement britannique envoyait au ministre finlandais des affaires étrangères, une note en ces termes (37): "Aussi longtemps que la Finlande en alliance avec l'Allemagne soutient une guerre agressive contre et sur le territoire d'un allié de la Grande-Bretagne, le gouvernement se doit de considérer la Finlande comme étant un membre de l'Axe, étant impossible de séparer la guerre que mène la Finlande contre la Russie de la guerre générale en Europe".

Le texte continue ainsi : "Si malgré tout le gouvernement finlandais persiste en envahissant le territoire russe, l'on arrivera à une situation dans laquelle la Grande-Bretagne se trouvera forcée de traiter la Finlande comme un ennemi ouvert, non seulement pendant la guerre, mais aussi quand la paix commencera à se réaliser".

Ainsi, lorsque la défaite de l'Allemagne face à l'Union Soviétique

devint inévitable au cours de l'année 1944, la Finlande se retrouve dans le camp des vaincus, à la merci de la bonne volonté des vainqueurs.

Du coté scandinave, toutes les tentatives de collaboration militaire se soldèrent par un échec. Comme l'a dit Jakobson (38) : "Le Danemark craignait l'Allemagne, la Finlande craignait la Russie, la Norvège ne craignait personne, et la Suède n'arrivait pas à décider qui elle craignait le plus".

L'Allemagne vaincue, la Finlande se retrouvait seule. Proche géographiquement de l'Union Soviétique qui avait été son seul ennemi, celle-ci s'arrogait le droit de lui dicter ses conditions de paix sans que la France, les U.S.A. ou l'Angleterre ne puissent y trouver à redire. L'émergence latente de la guerre froide ne fit que confirmer l'abandon de la Finlande à la sphère d'influence soviétique.

Pour sauvegarder son indépendance et se défendre à corps et à cris contre l'influence soviétique, la Finlande pouvait-elle cependant, dans les années qui suivirent la guerre, compter sur une aide des démocraties occidentales?

L'expérience encore proche de la Guerre d'Hiver demeurait suffisamment forte dans la mémoire des finlandais pour qu'ils puissent se leurrer sur la volonté réelle des puissances occidentales, de leur porter secours.

Il serait injuste d'affirmer que l'attaque russe contre la Finlande laissa les observateurs étrangers indifférents. Lorsque celle-ci plaida sa volonté d'affirmer son bon droit devant la Société des Nations, la communauté internationale condamna en bloc l'attitude soviétique et prononça même son exclusion de l'organisation (39). En France l'opinion publique s'émeut de la résistance héroïque des finlandais contre l'Est :

*"Le monde s'était installé en spectateur, d'abord pour pleurer la tragédie de ces malheureux finlandais, ensuite pour applaudir à leur hérosme". (40)*

Une aide militaire fut même envoyée par les gouvernements anglais et français. Cependant, comme le souligne Jukka Nevakivi (41) cette aide ne fut jamais assez importante pour apporter un changement décisif à l'issue du

conflict. Un document anglais (42) relatant une conversation entre Sir Orme Sergent et Mr. Snow au sein du cabinet de guerre, exprime bien l'état d'esprit britannique:

*"Jusqu'à maintenant, je crains avoir donné à Mr. Snow peu de raison de supposer que nous attachions quelque réelle importance à la prolongation de l'existence de la Finlande, en tant qu'Etat indépendant. Le matériel de guerre que nous avons envoyé et que nous envoyons à la Finlande n'affectera manifestement pas l'issue finale et constitue simplement un geste".*

Mr. Nevakivi ajoute que le matériel de guerre délivré par les franco-anglais arriva souvent, sur le territoire finlandais, de façon incomplète, se révélant ainsi inutilisable (43).

La France se montra toutefois plus déterminée que son allié d'outre Manche à porter secours à la lointaine Finlande. E. Daladier était résolu à agir. De nombreux plans de secours furent élaborés dans ce but. Le principal projet français prévoyait l'envoi d'un détachement à Petsamo afin de soulager le front septentrional finlandais.

Les Anglais eux, se montraient surtout soucieux de protéger les régions minières de Kiruna et Narvik en Laponie, de l'avance allemande.

Ils préconisèrent une action sur Narvik. Attaquer à Petsamo aurait été sans nul doute le seul moyen de faire basculer le conflit à l'avantage de la Finlande.

Cependant, comme le note J.B. Duroselle (44) cela équivalait: "à se donner gratuitement un nouvel ennemi de 190 millions d'habitants, disposant d'une armée de 200 divisions".

Les Français parurent à certains moments, prêts à prendre le risque, mais à aucun moment les Anglais.

A force d'hésitations et de controverses, le 12 Mars 1940, (45) arriva sans qu'une décision en faveur de la Finlande n'ait été prise ! Il était clair que si les démocraties occidentales étaient restées passives en 39-40 alors que l'Union Soviétique était militairement relativement faible, elles ne viendraient pas au

secours de la Finlande cinq ans après, face à un état puissant et qui plus est, récemment leur allié !

#### B - Le réalisme vis-à-vis du puissant voisin soviétique

Avant même la fin de la guerre, les dirigeants finlandais avaient déjà pris conscience qu'il leur fallait apprécier une nouvelle mesure de la puissance de l'Union Soviétique. Le conflit ne pouvant durer indéfiniment, il convenait d'envisager un nouveau type de relations qui permettrait d'assurer la paix.

Dans ce but, l'Etat finlandais devait cesser d'entretenir les illusions qui soutenaient la politique étrangère d'avant-guerre et s'attacher à répondre aux impératifs de la paix. Lors de son discours prononcé à Helsinki le 10 Décembre 1958, Kekkonen lui-même résuma très bien cette prise de conscience ainsi: *"Depuis des centaines d'années, la Finlande a été un avant-poste militaire et politique de l'Occident. Pour nous, cela a signifié de grosses destructions à travers les siècles, et durant les 250 dernières années, des guerres perdues. Depuis 1944, une conscience grandissante de ce fait a aidé à créer le climat pour l'établissement d'une politique de paix permanente, pour une amitié permanente entre notre pays et sa tradition occidentale et notre voisin de l'Est".*

Avant guerre, la Finlande avait l'impression de pouvoir se permettre de parler haut et fort à son voisin soviétique et parfois même de le braver sans que cela puisse menacer l'intégrité de son territoire ou la nature de son système politique.

Cette attitude reposait sur une confiance parfaite dans les règles du droit international et leur application, ainsi que sur une haute opinion dans la capacité de la défense finlandaise à résister à une aggression soviétique.

L'attaque du 30 Novembre 1939 et les propos de Staline qui l'accompagnèrent suffirent à convaincre les finlandais du peu de cas que l'Union Soviétique faisait du droit international et du droit des nations à disposer d'elles-mêmes.

Si l'on ne pouvait que louer la manière avec laquelle l'armée finlandaise avait combattu les troupes soviétiques, il était devenu évident que l'Union Soviétique avait atteint une puissance militaire telle qu'un nouveau conflit devait, par tous les moyens, être évité. Comme l'explique très bien Hélène Carrère d'Encausse (46) : "Avant de changer l'Europe et le monde, la guerre aura changé l'U.R.S.S. en la faisant passer du statut d'Etat très moyen qui était le sien, au statut de grande puissance".

Petit Etat isolé sur la scène internationale, la Finlande avait pour voisin l'une des toutes premières puissances mondiales, victorieuse dans le récent conflit et encore présente militairement dans de nombreux pays d'Europe. Un tel voisinage ne prédisposait point, c'est le moins que l'on puisse dire, à l'exercice d'une politique internationale indépendante.

Pourtant il faut le souligner, la Finlande, contrairement à ce qui s'est passé dans les autres pays d'Europe Orientale, n'a pas été occupée par l'armée rouge. De même que le gouvernement fantoche soutenu par l'URSS n'a pas réussi à prendre le pouvoir. Elle se trouvait donc dans la position d'un Etat qui se donne pour objectif d'essayer de vivre en paix avec l'Union Soviétique tout en conservant sa souveraineté et les libertés inhérentes à son système politique; objectifs qui apparaissent bien difficiles à réaliser simultanément.

Les Finlandais y travaillèrent avec le même acharnement qui les avait animés durant la guerre. La tâche était d'autant plus rude, que comme nous allons le voir, les conditions de paix qu'imposèrent les soviétiques, allaient se révéler "draconiennes".

## 2 : Les bases institutionnelles

Les bases institutionnelles de l'immédiat après-guerre reposent sur les clauses de paix imposées par l'U.R.S.S. en 1944, confirmées par le traité de Paris de 1947 ainsi que sur le traité d'amitié de coopération et d'assistance mutuelle de 1948.

#### A: Le traité de Moscou et le Traité de Paris

En 1944 les termes de l'armistice ne firent pas l'objet de négociations comme ce fut le cas quatre ans plus tôt à Moscou, mais au contraire, dictées par l'Union Soviétique.

La Finlande ne put que signer le document qui consacrait sa défaite, le 14 Février 1944. Les conditions exigées par l'U.R.S.S. se révélaient plus dures encore que celles du traité de Moscou. La Finlande dut céder à l'U.R.S.S. une partie du Sud-Est du pays dont les 400.000 habitants décidèrent à l'unanimité d'émigrer vers l'Ouest ; elle dut céder également Petsamo et le couloir d'accès à l'océan Arctique. Elle se vit obligée de louer pour une durée de 50 ans, la presqu'île de Porkkala, située tout près d'Helsinki, afin que les russes y installent une base militaire.

Les lois anti-communistes furent supprimées et l'armée, après avoir chassé les dernières troupes allemandes stationnées dans le Nord du pays, devait être réduite aux effectifs d'avant-guerre.

Le traité de Paris de 1947 fixait des limites permanentes aux effectifs de la défense finlandaise et imposait à la Finlande des réparations d'un montant de 300 millions de dollars payables en biens de consommation dont la valeur devait être calculée sur la base des prix de 1936.

En fait, si l'on déduit les 73,5 millions de dollars de réduction qu'accepta l'U.R.S.S., ce fut quelques 444,7 millions de la même monnaie que paya la Finlande.

Ce traité conféra à l'U.R.S.S. un certain nombre de territoires à haute valeur stratégique. Le major Touko J.Rissanen de l'armée finlandaise s'est livré à une étude de l'importance géopolitique des "territoires perdus" (47). Il montre comment la possession de l'Isthme de Pechanga (Petsamo) constitue un port libre de glace pour les soviétiques et un renforcement de la sécurité de la base située dans la presqu'île de Kola près de Murmansk. Le fait que la région de Petsamo recèle des exploitations de nickel n'est pas non plus sans avoir intéressé les soviétiques.

Les aires de Kuusamo et de Salla confèrent une plus grande sécurité à Kondalaksha et à la ligne ferroviaire de Murmansk, qui avant la guerre, se trouvait distante d'à peine 50 kilomètres de la frontière finlandaise.

Le recul de la frontière dans le Sud-Est augmente la sécurité de Léningrad, leit-motif de la défense russe. Ainsi la ville de Viipuri (Vyborg) qui était le principal port exportateur de la Finlande et un grand centre économique, passa aux mains des russes.

Au total la Finlande perdit 10 % de ses terres cultivées et de nombreuses implantations industrielles.

Si dures qu'apparaissent ces conditions, la Finlande avait cependant réussi à préserver son indépendance et à défendre l'accès de son territoire à l'armée rouge. Mais le traité de Paris accentue encore son isolement vis-à-vis du monde occidental, en lui interdisant de conclure une alliance ou de se joindre à une coalition contre l'Union Soviétique, celle-ci s'engageant par ailleurs à faire de même.

Sur le plan économique, le traité de Paris eut des conséquences à long terme quant à l'évolution du pays. Afin de parvenir à payer les réparations de guerre, la Finlande dut créer de toutes pièces une industrie métallurgique nouvelle, ainsi que développer des manufactures de biens de consommation qui bouleversèrent les structures de l'économie du pays, encore essentiellement agricoles. La Finlande allait, par la force, devenir un pays industriel.

Les incidences en seront étudiées dans le chapitre consacré à l'économie.

Le poids des échéances dont la Finlande devait s'acquitter était tel que pendant de nombreuses années elle ne vécut que dans l'idée de se décharger au plus vite de ses obligations. Cela eut pour effet d'accroître encore son isolement sur la scène internationale et de contribuer à lui donner l'image d'un Etat lié à l'Union Soviétique.

Cette impression s'accrut encore un peu plus lorsqu'en 1948 la Finlande signa avec l'U.R.S.S. un traité d'Amitié, de Coopération et d'Assistance

Mutuelle dont l'énoncé commençait à devenir familier, bien qu'il ne faille surtout pas confondre ce pacte avec ceux que l'U.R.S.S. avait déjà signé ou signera avec les pays de l'Europe de l'Est.

Il convient maintenant d'examiner à travers les textes (48) et les diverses interprétations existantes, quelle en est la signification réelle pour la Finlande.

#### B - Le Traité d'Amitié, de Coopération et d'Assistance Mutuelle de 1948

Le texte fondamental sur lequel s'appuie la politique extérieure de la Finlande vis-à-vis de l'Union Soviétique est sans doute celui du Traité d'Amitié, de Coopération et d'Assistance Mutuelle (49) (F.C.M.A.) signé à Moscou le 6 Avril 1948.

L'axe directeur de ce traité (50) voulu par l'Union Soviétique, répond à une crainte permanente de cette dernière. Il s'agit en effet d'empêcher qu'un état ennemi ne se serve du territoire finlandais pour attaquer l'Union Soviétique. S'il n'est pas le seul, l'aspect militaire tient donc une place majeure dans la rédaction du texte.

L'article premier fait obligation à la Finlande de défendre son territoire par tous les moyens en cas d'agression armée de l'Allemagne ou d'une puissance qui lui soit alliée. La spécification de l'Allemagne s'explique par la vision des alliances qu'avait l'Union Soviétique dans l'immédiate après-guerre. D'autre part, l'U.R.S.S. s'engage à "venir en aide" à l'armée finlandaise au cas où celle-ci serait en difficulté, mais seulement après accord entre les deux gouvernements.

En retour la Finlande ne se voit assignée aucune obligation d'assistance à l'U.R.S.S. au cas où celle-ci serait attaquée en un point extérieur à la Finlande.

Le F.C.M.A. finlandais diffère donc sensiblement ici de ceux passés entre l'U.R.S.S. et les pays d'Europe orientale.

Ce n'est point un traité d'alliance qui unit la Finlande et l'U.R.S.S., mais un accord qui répond à un problème particulier qui faisait obstacle à de bonnes relations entre les deux pays. C'est dans cet esprit qu'il fut signé par la Finlande.

Ce que l'on peut reprocher au F.C.M.A., c'est qu'il laisse en blanc l'hypothèse d'une invasion du territoire finlandais non par l'Allemagne, ou en fait par toute autre puissance, occidentale dans le contexte actuel, mais bien par l'Union Soviétique elle-même.

Les Finlandais ont tendance à peu évoquer ce problème en public car pour eux, dans l'esprit du F.C.M.A. il ne se pose pas. En effet, la notion première sur laquelle se base le texte du F.C.M.A. est la reconnaissance par l'Union Soviétique de la "Neutralité finlandaise". Le fait de mettre ainsi en avant l'aspiration de la Finlande à demeurer à l'écart des conflits d'intérêt des grandes puissances, indique que l'U.R.S.S. écarte de facto toute attaque contre le territoire finlandais (La garantie apparaît certes bien mince, mais ayant déjà échappé à un FCMA du type de ceux imposés à la Roumanie ou à la Hongrie, il était difficile aux finlandais de demander plus).

L'article 6 fait également obligation aux hautes parties contractantes d'observer les principes de respect mutuel de souveraineté, d'indépendance et de non ingérence dans les affaires intérieures de l'autre partie.

Force est tout de même de constater que l'U.R.S.S. n'a tenté aucune action contrevenant aux principes ainsi énoncés depuis trente-six années écoulées.(51)

Outre les aspects très importants de la reconnaissance de la neutralité finlandaise et des accords militaires qui unissent les deux pays, le F.C.M.A. organisait également les relations finno-soviétiques dans maints autres domaines.

Ainsi que le note Keijo Korhonen, ancien ministre des affaires étrangères (52) : "En 1948, les négociations, et pas plus les finlandais

*que les soviétiques, n'accordèrent beaucoup d'attention aux autres articles de l'accord, les articles trois, quatre, cinq et six. Mais plus tard, il s'est passé exactement que ces derniers articles qui furent approuvés après des négociations relativement brèves, sont devenus dans la pratique, les plus importants du point de vue de l'application de l'accord".*

L'article quatre, énonce la volonté des deux Etats de collaborer dans les domaines culturels et économiques. Il correspond un peu à la "pierre d'angle" de l'esprit que de part et d'autre on a voulu donner au traité, l'établissement, après une période de troubles et d'incertitudes, de relations de bonne entente véritable et diversifiée basée sur ce qui reste le maître mot de la politique étrangère orientale de la Finlande : LA CONFIANCE MUTUELLE.

Cette confiance mutuelle sera évoquée de façon permanente par les dirigeants finlandais qui auront à charge d'établir les rapports de leur pays avec le grand voisin de l'Est.

Il importe à présent, les bases premières des relations finno-soviétiques d'après-guerre posées, d'analyser l'esprit d'ensemble de la politique orientale finlandaise et son évolution au fil du temps.

- (37) Publiée dans : "Documents concerning the relations between Finland, Great Britain and the United States of America, during the autumn of 1941 (Publication of the ministry for foreign affairs of Finland - Helsinki 1942).
- (38) Cité par Eino Jutikkala dans l'"Histoire de la Finlande" p. 315
- (39) le 14 Décembre 1939.
- (40) Eino Jutikkala op. cit. p. 319.
- (41) Jukka Nevakivi : "The appeal that was never made".
- (42) Minute by Sargent - 27 Dec.1939, Fo ibid, 7578 Author's italics.
- (43) Op.Cit. p. 80-81 et suivantes.
- (44) J.B. Duroseille : "L'abîme 1939-45, série politique étrangère de la France 1871-1961 p. 90.
- (45) "Paix de Moscou", première capitulation de la Finlande face à l'Union Soviétique.  
(Discours prononcé à Helsinki le 10 Décembre 1958 par le Président Kekkonen)
- (46) Hélène Carrère d'Encausse : "Le Grand Frère" p. 14
- (47) Finland from a geopolitical perspective, Military Review - Oct.77.
- (48) Voir annexe n° 2
- (49) En Anglais : FCMA : Friendship Cooperation and Mutual Assistance Treaty
- (50) Texte du F.C.M.A.
- (51) Le F.C.M.A. a été reconduit en 1958, en 1970 et en 1983.
- (52) Allocution prononcée à Oulu le 26.11.76 et à Lahti le 27.11 de la même année, pour l'anniversaire de la Société Paasikivi, Ministre des Affaires Etrangères : "Feuilles finlandaises" Helsinki - 13.12.76

## SECTION II : L'EVOLUTION DES RELATIONS FINNO-SOVIETIQUES

Les relations finno-soviétiques, telles qu'elles se révèlent aux yeux des observateurs d'après-guerre, se caractérisent par une remarquable stabilité. Quarante années nous séparent à présent de la fin de la seconde guerre mondiale.

Aucun changement profond n'est, en effet, survenu dans la nature et l'esprit même des relations qui se sont nouées entre les deux pays. L'U.R.S.S. n'a pas annexé la Finlande, ni celle-ci adopté un régime de type "démocratie populaire".

Bien au contraire, on a assisté durant cette période à un développement simultané d'une société hautement capitaliste et de relations excellentes avec l'Etat soviétique communiste. Seules de rares crises ont affecté le "beau fixe" qui semble définitivement régner sur ces relations.

Quelle est donc "la recette miraculeuse" ayant permis aux dirigeants finlandais de réaliser un tel tour de force?

### 1 - La remarquable continuité des relations finno-soviétiques

La permanence des bons rapports unissant la Finlande et l'Union Soviétique est le fruit d'une double volonté : d'une part celle de quelques hommes autour d'un schéma politique et d'autre part celle de tout un peuple leur accordant un soutien massif.

Parlant des contacts entre les personnalités politiques finlandaises et soviétiques, Jean Jacques Fol (53) remarque que : " *l'un des points fondamentaux de toutes ces conversations tient à la nature des personnes, ou encore à leur personnalité aussi bien physique et sociale que morale*".

De fait, il est indéniable que la spécificité des liens qui se sont tissés

entre la Finlande et l'URSS, tient en grande partie aux hommes qui en ont été les instigateurs ainsi qu'à leurs idées.

Le principal d'entre eux, coté finlandais, se nomme J.K. Paasikivi, Premier Ministre, puis Président de la République, il a défini le cadre dans lequel la politique étrangère orientale de son pays évolue depuis lors. Son premier Ministre puis successeur, Urho Kekkonen adhéra pleinement et développa même par la suite cette vision nouvelle des relations finno-soviétiques, nommée à ce titre, la "Ligne Paasikivi-Kekkonen"

Avant même que prenne fin la "guerre de continuation", Paasikivi et Kekkonen se rejoignaient dans l'idée que la politique extérieure devait "précéder toute autre préoccupation, et qu'à l'intérieur de ce contexte, les relations avec le "voisin de l'Est" étaient prédominantes" (54). Les deux hommes politiques avaient bien conscience qu'il leur faudrait désormais vivre en bonne intelligence avec l'U.R.S.S. sous peine d'y sacrifier l'indépendance de leur pays.

En effet, l'Allemagne vaincue, il n'existe plus aucun contre-poids à la puissance soviétique en Europe centrale. Force était donc d'avoir une vue réaliste des choses. Un mot résume l'essence même de la ligne Paasikivi-Kekkonen, et ce mot, c'est celui de réalisme.

Voici comment ont raisonné ses concepteurs:

Les aléas de la géographie nous ont placés dans le voisinage de l'Union Soviétique. Quoique nous fassions, nous ne pouvons nier cette proximité. Des relations doivent s'instaurer. L'U.R.S.S. étant de surcroit éminemment plus puissante que la Finlande, il ne peut s'agir de relations d'hostilité. Bien au contraire, il nous appartient de lui montrer que la Finlande ne nourrit, à son intention, aucun désir de récupérer les territoires perdus, ni aucune animosité, afin qu'elle n'éprouve aucune crainte quant à la défense de sa frontière occidentale.

Pour ce faire, il convient d'établir un climat de confiance mutuelle entre les deux pays. La confiance, ainsi que l'écrit Kekkonen (55) est "en tous les cas, la plus importante chose à accomplir dans les relations avec l'Union Soviétique".

Le F.C.M.A. signé en 1948 constitue la pièce centrale de cette politique. Mais parallèlement, celle-ci nécessite un effort et une activité constante des dirigeants finlandais afin que du côté soviétique la ligne Paasikivi-Kekkonen ne soit pas seulement synonyme de la nécessité d'un instant, mais d'une volonté à long terme.

Car pour Paasikivi, jusqu'en 1956, (56) et surtout pour Kekkonen pendant les vingt-cinq années durant lesquelles il a conduit la politique étrangère, seule une attitude honnête, non équivoque et non susceptible de changement, peut annihiler le scepticisme soviétique et donc protéger l'indépendance de la Finlande.

Sur le plan pratique, cela se traduisit par la mise en place de contacts fréquents et répétés avec l'Union Soviétique. Chaque nouvelle rencontre était marquée par la réassurance de la bonne volonté des Finlandais à vivre en bonne harmonie avec leur voisin. Cette pratique ne pouvait sainement s'instaurer sans une abstraction complète de toute référence idéologique dans les discours et dans les attitudes des finlandais vis-à-vis des soviétiques.

Cela ne signifiait pas que la Finlande adhérait ni même approuvait le système soviétique, mais simplement qu'elle s'imposait de s'abstenir de toute critique qui pourrait provoquer le courroux du Kremlin.

Le point peut-être le plus remarquable, est qu'année après année, la politique orientale d'Helsinki n'a jamais dévié de la ligne Paasikivi-Kekkonen. "La ligne de développement qui fut caractéristique des relations entre l'U.R.S.S. et la Finlande pour plus de trente ans (57) est demeurée inchangée "(58) réaffirme Urho Kaleva Kekkonen en 1977.

En effet, durant toute la période où il est demeuré au pouvoir, le Président Kekkonen est toujours resté persuadé de la pertinence de cette politique pour sauvegarder la paix et l'indépendance de son pays.

La permanence de cette politique étrangère de la Finlande vis-à-vis de l'Union Soviétique n'a pu cependant s'imposer qu'avec le concours et le soutien d'une large majorité de la population. Car dans un pays ainsi peu puissant et peuplé que la Finlande, seul un consensus national profond, tant au niveau

politique qu'au niveau populaire, pouvait permettre la conduite d'une politique aussi fragile et incertaine.

Parvenir à persuader un peuple dont l'histoire, jusqu'à la guerre meurtrière la plus récente, a été marquée par de nombreux conflits avec la Russie, qu'il lui faudra désormais non seulement vivre en bonne intelligence avec elle, mais même accepter de ne pas s'exprimer de façon très ouverte sur le régime qui y règne, n'était point assurément une tâche aisée.

*Comme nous le confie le Président Kekkonen, " cela était particulièrement difficile, car le changement de notre position politique était si radical que les citoyens avaient de la peine à le comprendre et encore moins à s'en accommoder". (59)*

Kekkonen et Paasikivi employèrent dès lors toute leur verve et leur énergie à essayer de persuader la population que la Finlande devait absolument parvenir à gagner la confiance de l'Union Soviétique, et que pour cela, ils avaient besoin de l'effort de chacun.

Pendant plus de trente ans, Kekkonen va multiplier les discours, communiqués et visites afin de "responsabiliser" la population.

*"L'époque dans laquelle nous vivons réclame un grand sens des responsabilités de la part de chaque citoyen sur les conséquences qui affectent la position de notre pays", (60)*

déclare-t-il le 9 Octobre 1945 avant de poursuivre ainsi: "A l'époque présente, il est du devoir de tous les citoyens qui désirent ce qui est le mieux pour leur pays, de soutenir et de promouvoir le travail du gouvernement pour établir les dernières conditions d'une politique de bon voisinage entre la Finlande indépendante et l'U.R.S.S.".

Le Président Paasikivi implanta également sur tout le territoire des centres de réflexion et d'information (61) qui avaient et ont toujours pour but de sensibiliser les gens à la politique étrangère. Ainsi que l'explique Mr. Keijo Korhonen (62) alors Ministre des Affaires étrangères, " Les Sociétés Paasikivi qui fonctionnent un peu partout dans le pays, ont une importance permanente. Elles font beaucoup plus que simplement préserver le souvenir

*de l'homme d'Etat né il y a cent ans. Il leur appartient aussi de répandre en Finlande un esprit civique éclairé ainsi que la compréhension et la compétence en matière de politique étrangère".*

*Car si pour le Président Paasikivi, "la politique étrangère ne doit pas être subordonnée à l'opinion politique dans un pays comme la Finlande, mais doit correspondre à la meilleure voie viant à sauvegarder l'intérêt national". (63)*

à terme, dans un pays où règne la démocratie parlementaire, le Chef de l'Etat ne pouvait se passer du soutien de la nation.

Les résultats obtenus semblent dépasser toutes les espérances. Même s'il subsiste - cela est normal et doit être souligné - de nombreux groupes, organisations ou personnalités, qui dénoncent l'opportunité de la ligne Paasikivi-Kekkonen, un large consensus national paraît avoir été atteint en ce domaine.

Un exemple peut nous aider à prendre une réelle conscience de ce fait. Revenons pour cela au F.C.M.A. du mois d'Avril 1948 : Avant de donner à Mauno Pekkala les pleins pouvoirs pour signer le traité, Paasikivi le fit soumettre à l'approbation du Parlement qui l'entérina par 157 voix contre 11 (64).

*Comme l'écrit Yrjö Littunen (65) "même si aucun sondage d'opinion de cette époque n'est disponible, il est certain que le résultat du vote du Parlement diffère radicalement de l'opinion publique prédominante".*

Dans les années qui suivirent, de nombreux sondages furent organisés sur ce sujet. La question posée, toujours la même, s'énonçait en ces termes: "Selon votre opinion, est-ce que le F.C.M.A. entre la Finlande et l'Union Soviétique a eu un effet positif ou négatif, ou n'a eu aucun effet sur la position internationale du pays ?" (66)

De 1964, date du premier sondage à 1978, le nombre de réponses positives n'a cessé de croître pour passer de 57 à près de 80%. Une autre série de sondages réalisée de 1964 à 1980 (67) révèle qu'en moyenne 88 % des personnes interrogées considèrent comme bonne la conduite de la politique étrangère finlandaise.

Les réélections successives de Kekkonen à la présidence de la République, qui est le centre décisionnel principal de la politique étrangère finlandaise, de 1956 à 1978, doivent être interprétées comme autant de preuves de la confiance populaire dans la politique qu'il incarnait.

Le consensus national, pour être complet, se devait de toucher la classe politique. A ce stade, un accord tacite semble également avoir été conclu entre les différents groupements politiques. S'il leur est permis et même de leur devoir de s'opposer à la tribune de l'Assemblée et dans leurs prises de position pour tout ce qui concerne la politique intérieure, l'unité nationale demande qu'ils soutiennent d'une seule voix le Président de la République en matière de politique internationale.

Nous serons amenés à expliquer comment la structure de la vie politique finlandaise favorise une telle situation et à faire remarquer que le consensus politique n'est point peut-être aussi parfait qu'il y paraît de prime abord. Mais en politique intérieure comme en politique internationale, ce qui importe, c'est la tendance générale et celle-ci tend de façon éclatante vers le consensus.

A contrario, si la caractéristique principale de la politique orientale finlandaise correspond à la stabilité, celle-ci a cependant connu quelques évolutions et périodes de crise.

## 2 - Evolutions et crises

### A - Evolutions

#### a) - Le retour de la presqu'île de Porkkala

L'article 8 de l'armistice du 19 Septembre 1944, confirmé par le traité de Paris de 1947, concède à l'Union Soviétique la location pour une durée de cinquante ans de la presqu'île de Porkkala située à une quarantaine de kilomètres d'Helsinki afin d'y installer une base militaire. Comme le note Eino

Jutikkala (68): "Bien que le désir affirmé de la Finlande de se maintenir à l'écart des conflits d'intérêts entre les grandes puissances fut mentionné dans le préambule du traité (69) le pays ne pouvait pas être neutre, même au sens le plus large du terme, aussi longtemps que les russes disposerait de la base de Porkkala à l'intérieur du territoire national".

L'effectivité de la neutralité finlandaise et sa crédibilité aux yeux des Etats étrangers ne pouvaient être reconnus alors que des soldats soviétiques traversaient chaque jour la gare d'Helsinki pour se rendre à Porkkala. Le Président Paasikivi ne manqua point de souligner à maintes reprises cette contradiction aux officiels du Kremlin.

La décision du gouvernement soviétique, en Septembre 1955, de restituer la presqu'île de Porkkala aux finlandais, doit être perçue comme une évolution capitale, non seulement des relations finno-soviétiques stricto-sensu, mais de la position de la Finlande indépendante dans le monde, ainsi que du champ d'action de sa politique internationale.

Paasikivi, à son retour de Moscou, à Helsinki, déclara à la radio:

"C'est la septième fois que je reviens de Moscou après des négociations. Jusqu'à présent, j'en suis revenu mécontent. C'est la première fois que je suis satisfait". (70)

Mais pour quelle raison l'Union Soviétique a-t-elle décidé de façon unilatérale de faire ce "cadeau" à la Finlande?

Comme toujours lorsqu'il s'agit d'une affaire qui touche l'U.R.S.S., le secret est de rigueur, et il est difficile de prétendre percer à jour quelles ont pu être les plus intimes motivations des dirigeants du Kremlin.

Nous pouvons cependant essayer de cerner les principales raisons. Celles-ci nous semblent reposer sur deux éléments principaux: Une reconsideration globale de la situation finlandaise comme garante de la sécurité de Léningrad, et un climat de détente qui s'est instauré dans les relations internationales au milieu des années 1950.

Le traité F.C.M.A. conclu en 1948, correspond pour les soviétiques à un gage de l'orientation de la politique étrangère finlandaise. Conclu pour dix ans il devait donc être renouvelé en 1958. Or celui-ci était essentiellement l'œuvre du Président Paasikivi.

Les élections présidentielles devant se dérouler en 1956, les soviétiques se mirent à craindre qu'un nouveau Président ne reconduise pas le traité.

Comme condition à la rétrocession de Porkkala, les soviétiques ont alors demandé que le F.C.M.A. soit reconduit pour une période de 20 ans. Certains (71) ont donc émis l'hypothèse d'un véritable chantage orchestré par l'U.R.S.S.: "Nous vous rendons Porkkala, mais vous prorogez le F.C.M.A. de 20 ans".

Quelle que puisse être la validité de cette interprétation, les Finlandais n'ont certes pas conclu un marché de dupes. En effet le F.C.M.A. est indispensable à de bonnes relations avec l'Union Soviétique, et relève d'une volonté commune, alors que la presqu'île de Porkkala est une pièce essentielle de la souveraineté finlandaise qu'il n'était point obligatoire, pour la Russie, de restituer.

On peut cependant souligner que les clauses mêmes du F.C.M.A. rendent inutile la présence des troupes soviétiques en Finlande, puisqu'en cas d'attaque contre l'U.R.S.S. à travers le territoire finlandais, celle-ci doit mettre "*en oeuvre toutes les forces dont elle dispose pour la défense de son intégrité territoriale*". (72)

Mais la décision soviétique du 19 Septembre 1955 (73) est aussi le fruit de l'établissement d'un climat de détente tant au Kremlin que dans les relations Est-Ouest.

La mort de Joseph Staline en Mars 1953 entraîna un certain assouplissement du régime soviétique, à l'intérieur du pays, comme dans ses relations avec l'étranger.

Krouchtchev qui allait peu à peu s'affirmer comme étant son successeur tenait la Finlande dans une certaine estime.

Sur le plan international, c'est également la détente qui était à l'ordre du jour dans les relations Est-Ouest.

Cette détente dans les relations internationales, liée à une détente du régime soviétique, furent génératrices de deux autres faits qui allaient marquer l'évolution future de la politique étrangère finlandaise. Il s'agit de son entrée à l'Organisation des Nations-Unies en Décembre 1955, ainsi que de son admission au Conseil Nordique en Janvier 1956.

b) - L'entrée à L'Organisation des Nations Unies et au Conseil Nordique

L'admission de la Finlande à l'O.N.U. en Décembre 1955 résulte aussi de la détente dans les relations Est-Ouest. En effet, depuis les prémices de la guerre froide (1947) une forte tension régnait au Conseil de Sécurité entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis quant à l'acceptation de nouveaux membres à l'O.N.U.

Les U.S.A. voulaient examiner chaque candidature séparément alors que l'U.R.S.S. prônait une admission en bloc des pays de l'Est plus la Finlande. Les Américains étant opposés à une acceptation de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie, l'U.R.S.S. bloqua l'entrée séparée de la Finlande et de l'Italie. En Décembre 1955 chacun assouplit sa position et la Finlande put alors accéder à l'O.N.U. en même temps que quinze autres Etats.

Plus importante du point de vue des relations finno-soviétiques est sans doute l'admission de la Finlande au Conseil Nordique en 1956.

Le Conseil Nordique, né à Copenhague en 1952 est un organe consultatif des parlements et des gouvernements nordiques. Il unissait alors la

Norvège, la Suède, le Danemark et l'Islande. Il s'agit d'un organisme qui n'est doté d'aucune structure permanente propre. Il a seulement pour but d'assurer une coopération scandinave dans les domaines économique, culturel, et social. Les résolutions du Conseil n'ont aucune valeur obligatoire pour chacun des membres et la compétence de celui-ci ne peut s'exercer dans le domaine de la coopération militaire.

Pour la Finlande, l'adhésion à un tel groupement ne pouvait en aucun cas affecter les relations avec l'U.R.S.S. Cependant, celle-ci demeurait méfiante envers toutes les formes de coopération occidentale, d'autant plus que le Danemark et la Norvège appartenaient à l'O.T.A.N. Ainsi en 1952, elle fit savoir à la Finlande qu'un tel projet pouvait faire obstacle aux bonnes relations entre les deux pays.

Cependant, durant les négociations qui amenèrent le retour de la presqu'île de Porkkala, les finlandais mirent le sujet à l'ordre du jour. Désireux de reconduire le F.C.M.A. et semble-t-il convaincus du caractère inoffensif du Conseil Nordique, les soviétiques, par la voix de Nikita Khrouchtchev, déclarèrent que "l'adhésion au Conseil Nordique est l'affaire intérieure de la Finlande". (74)

Le 27 Janvier 1956, la Finlande assista donc à la première session au sein du Conseil Nordique.

L'année 1955 constitue une date décisive dans la position internationale de la Finlande. Elle marque la fin d'une période durant laquelle les relations finno-soviétiques auront non seulement dominé mais accaparé l'ensemble de la politique étrangère finlandaise. S'ouvre désormais pour la Finlande, une ère de diversification et d'élaboration d'une politique internationale "normale".

Deux nouveaux cadres d'activité s'offrent désormais à elle et vont lui permettre de nouer des contacts non plus seulement avec l'U.R.S.S. mais avec l'ensemble des pays du monde et d'essayer de jouer un rôle actif sur la scène internationale.

Cela va être la base de la neutralité finlandaise telle que nous serons

amenés à l'analyser.

Quelle que soit la portée réelle d'une telle ouverture, il ne faudrait pas pour autant commettre l'erreur de reléguer l'Union Soviétique au rang d'un simple voisin avec qui la discussion se ferait d'égal à égal. Deux crises significatives, surgies en 1958 et 1961, vont rappeler aux Finlandais combien les relations avec l'U.R.S.S. doivent être menées avec vigilance et effort permanent.

## B - Les crises

### a) La crise des "gels nocturnes" (75)

La crise de 1958 constitue l'exemple type invoqué par ceux qui voient dans la Finlande un simple pion de l'Union Soviétique.

Il s'agit d'une pression de l'U.R.S.S. sur le Président de la République finlandaise afin de modifier la composition d'un gouvernement qui lui paraissait inamical.

Monsieur Fagerholm, malheureux candidat (76) social démocrate aux élections présidentielles de 1956 avait été nommé Premier Ministre. Il avait formé un gouvernement dont étaient absents les communistes et qui comprenait des personnalités (77) envers lesquelles l'animosité de Moscou était notoire. Moscou, déjà agacé par l'émergence en Finlande d'articles et d'ouvrages critiques envers l'Union Soviétique, ayant perdu son "bras de fer" avec les puissances occidentales dans la "première crise de Berlin", décida de rappeler son ambassadeur et de bloquer toutes les relations commerciales.

Kekkonen pouvait-il sans risque, ignorer cette mise en garde et braver le courroux du Kremlin ?

Tel est toujours le dilemne qui se pose au chef d'un petit pays en une telle situation.

Sans même parler de constante pression des États-Unis et de la C.I.A. sur les gouvernements des Etats d'Amérique latine et des caraïbes, on pourrait ici évoquer le cas de tous les petits Etats qui ont des frontières communes avec

des puissances plus importantes : Mexique-USA, Belgique-France, Tchad-Lybie,...

Kekkonen suivit un sage raisonnement : Mieux valait faire certaines concessions et sauver l'essentiel, c'est-à-dire l'indépendance, que lever la tête en un geste beau, grandiose et inutile. C'est toujours cette recherche de ce que l'on peut faire et de ce qu'il faut à tout prix éviter, qui animera l'esprit des concepteurs de la politique étrangère finlandaise.

Le Président Kekkonen retira donc sa confiance au gouvernement Fagerholm et nomma un gouvernement entièrement composé de membres de son parti : Le parti agrarien.

Ainsi il évitait la colère du Kremlin, car son parti avait la confiance de l'U.R.S.S., tout en ne s'abaissant pas à faire entrer des communistes dans le nouveau gouvernement. Il déclara " *l'Union Soviétique n'est pas en effet intervenue dans les affaires internes de la Finlande, mais elle a indiqué ses vues, un droit qui ne peut pas être nié*". (78)

On ne peut certes nier que la conclusion de cette crise se soit accompagnée de certaines bavures. En effet, l'action de Kekkonen fut souvent interprétée comme une manœuvre visant à la promotion de son parti. D'autre part, alors que le Gouvernement Fagerholm était encore en place, il fit interdire, afin de "calmer Moscou" la publication des mémoires du communiste Leino (79), très critiques envers l'Union Soviétique.

De l'aveu d'un universitaire finlandais "*la censure de cet ouvrage fut une erreur fondamentale en Finlande. Elle fournit un précédent à l'Union Soviétique qui se charge de rappeler l'incident chaque fois qu'un livre lui paraît contraire à l'amitié finno-soviétique. Elle a également contribué à fixer à l'étranger l'image d'une Finlande museée par l'U.R.S.S.*" (80)

La seconde crise qui allait secouer les relations finno-soviétiques survint en 1961 suite à la construction du mur de Berlin.

b) - La "crise de la note" de 1961 :

La crise de la note du 30 Octobre 1961 fut certainement plus grave encore que celle de 1958, car elle ne touchait pas seulement la politique intérieure de la Finlande, mais menaçait à terme son indépendance.

Sur le plan interne, il s'agissait pour l'U.R.S.S., de réagir à la formation d'une coalition de partis politiques derrière Mr. Olavi Honka, ancien Chancelier de Justice, qui se présentait en candidat indépendant contre Kekkonen aux élections présidentielles de 1962.

Pleinement confiant en la personne d'Urho Kekkonen, les Soviétiques redoutaient qu'un changement de Président n'affecte la conduite de la Finlande. Pour être clair, Khrouchtchev déclara (81) : "Quiconque est pour Kekkonen a l'amitié de l'U.R.S.S. et quiconque est contre lui, est contre l'amitié de l'U.R.S.S."

La note elle-même, envoyée le 30 Octobre 1961 par l'Union Soviétique, fait état de la situation internationale et du caractère agressif de la politique allemande. Elle se terminait ainsi (82) "Le gouvernement soviétique s'adresse au gouvernement finlandais et lui demande de procéder à des consultations sur les mesures susceptibles d'assurer la défense des deux Etats contre la menace d'une agression armée de la part de l'Allemagne de l'Ouest et des pays qui lui sont alliés, ainsi qu'il est prévu par le Traité d'Amitié, de Coopération et d'Assistance Mutuelle entre l'U.R.S.S. et la République de Finlande".

Comme arguments, les Soviétiques invoquaient l'accroissement de l'influence Ouest Allemande dans la Baltique, la visite de Mr. Strauss Ministre de la Défense de la République Fédérale à la Norvège, et l'établissement par l'Allemagne de l'ouest et le Danemark d'un commandement associé dans la Baltique (83); ce à quoi répondit un porte-parole allemand en évoquant l'incroyable disproportion des forces au profit de l'U.R.S.S. qui régnait dans la Baltique. (84)

La réaction qui suivit l'envoi de la note soviétique fut des plus vive, tant à l'étranger que dans certains milieux finlandais.

Selon Max Jakobson "la note soviétique était une attaque contre l'Allemagne de l'Ouest et une mise en garde envers la Norvège et le Danemark, et à un degré moindre, envers la Suède contre les conséquences d'une coopération avec l'Allemagne de l'Ouest".

Cependant, pour Kekkonen, il convenait de prendre une décision. Devait-il oui ou non accepter les négociations militaires que lui proposait Khrouchtchev? Répondre par l'affirmative équivalait à prendre à son compte les griefs soviétiques contre l'Allemagne et à céder une partie de la souveraineté du pays. Il prit donc contact avec le Kremlin en disant qu'il voulait avant toute chose discuter de la note elle-même. Puis, au fil des négociations, il parvint à persuader Khrouchtchev qu'une mobilisation en Finlande serait un facteur d'inquiétude dans toute la Scandinavie et ne ferait que raviver les forces de l'OTAN.

Le Chef du P.C. Soviéтиque finit par adhérer à cette idée.

Entre temps, certes, Honka avait décidé de retirer sa candidature "dans l'intérêt de la Patrie". Mais la Finlande avait sauvegardé son indépendance et prouvé que l'article 2 du F.C.M.A. n'était point uniquement le "jouet" de l'U.R.S.S. Peu de temps auparavant, dans un discours à l'intention de Khrouchtchev, Kekkonen avait d'ailleurs affirmé que (85) "Même si le reste de l'Europe devait devenir communiste, la Finlande maintiendrait sa démocratie traditionnelle nordique aussi longtemps que la majorité de la population le voudrait ainsi".

Il n'est peut-être point tout à fait inexact de penser que la diplomatie du Président Kekkonen a permis à cette époque d'éviter qu'une grave crise internationale n'ait lieu.

En effet, suite à l'humiliation qu'avait constitué l'érection du mur de Berlin, une négociation militaire finno-soviétique aurait certainement accru de façon importante - il est difficile d'en imaginer l'ampleur - la tension entre les deux blocs, dans cette région du monde.

Comme il avait déjà déclaré et pressenti, Kekkonen, dans son discours de Nouvel-An 1961 (86) : "La Finlande peut mettre en avant son exceptionnelle position pour devenir l'artisan d'un pont entre l'Est et l'Ouest".

Depuis lors, la Finlande a essayé de poursuivre ce rôle, notamment en organisant et accueillant sur son sol les négociations sur le désarmement (SALT) et la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.) Durant les 23 années qui se sont écoulées depuis la crise de 1961, aucune tension réellement grave n'a affecté les relations finno-soviétiques.

Après ce bref rappel de la politique étrangère de la Finlande envers l'Union Soviétique, il convient d'examiner de manière plus approfondie quelles sont dans la réalité, les conséquences que la présence d'un tel voisin peut avoir sur la vie en Finlande, tant sur le plan politique qu'économique et social.

Comment une telle coexistence peut-elle se poursuivre sans heurts? Doit-on en déduire en un a priori réducteur que les Finlandais sont tout simplement et complètement finlandisés? Ou bien faut-il chercher ailleurs la réponse?

C'est ce que nous allons essayer maintenant d'analyser.

- (53) Jean Jacques Foi "Les pays nordiques aux XIXe et XXe siècles. Nouvelle Clio 78 - Chapitre "Relations internationales et finlandisation".
- (54) Juhani Suomi "Urho Kekkonen and Finland's relations with Soviet Union. Yearbook of finnish foreign policy 1981 p.8.
- (55) Urho Kekkonen : "A President's View" Heinemann, London 1982 p.38.
- (56) Date de l'élection de Kekkonen.
- (57) De 1956 à 1981.
- (58) Allocution du Président Kekkonen, prononcée lors d'un dîner officiel au Kremlin le 17 Mai 1977.
- (59) Urho Kekkonen : "A président view" p. 38.
- (60) Urho Kekkonen : "Neutrality" Broadcast Between 1943 ans 1969 - Heinemann London 1970.
- (61) Elles se regroupent pour former la société Paasikivi.
- (62) Allocution prononcée à Oulu le 26.11.76 et à Lahti le 27.11 pour l'anniversaire de la Société Paasikivi. Publication du Ministère des Affaires étrangères de Finlande. Helsinki 21.12.1976
- (63) Markku Haranne, lecteur du département de sociologie à l'Helsinki School

of Economies, et depuis le 1er Octobre 1980, Secrétaire Général à la Commission de planification pour l'information de la défense nationale : "L'opinion publique et la Sécurité et la politique étrangère, relation du début". Yearbook of Finnish foreign Policy 1979 p.41.

- (64) Avec 30 parlementaires absents.
- (65) Yearbook of Finnish Foreign policy 1977 p.34 :"The development of public opinion on foreign policy since world war II".
- (66) Voir annexe n° 3 YFFP 77 p.34
- (67) Voir annexe n° 3 YFFP 79 p.49.
- (68) op. Cit p. 330.
- (69) F.C.M.A. de 1948
- (70) Cité par Alain Bézard dans "la politique extérieure de la Finlande". N.E.D. n° 3837-38 - 1971 p. 26.
- (71) Article paru dans le Uusi Suomi, journal conservateur du 20 Septembre 1955.
- (72) F.C.M.A. Article 1
- (73) Date du traité qui rétrocède à la Finlande la base de Porkkala.
- (74) Bezard Op CIT p. 27.
- (75) Cette expression est employée en finnois pour désigner les gels qui se produisent tardivement, au printemps ou au début de l'été, ou de façon précoce à la fin de l'été, au cours de la nuit, dans les régions humides. Ces gelées arrêtent la croissance normale des cultures. La comparaison signifie que l'amélioration des rapports finno-soviétiques s'est brusquement trouvée arrêtée.
- (76) Kekkonen ne l'avait emporté que par 151 voix contre 149 lors du vote des grands électeurs. Nous étudierons le système politique présidentiel par la suite.
- (77) Le gouvernement Fagerholm comprenait en particulier Väinö Leskinen qui, à cette époque, était "la bête noire" des Russes.
- (78) Discours à la radio du Président Kekkonen, prononcé le 10 Décembre 1958 à Helsinki
- (79) Yrjö Leino : Kommunisti Sisäministerinä (Le ministère de l'Intérieur communiste)
- (80) Propos recueillis à l'Université d'Helsinki au mois de Juin 1984.
- (81) La Finlandisation - Claude Delmas p. 32
- (82) Op. Cit
- (83) Précisé dans le discours fait par Kekkonen à Jyväskylä le 19 Novembre 1961.
- (84) 87 destroyers soviétiques contre 37 pour les forces de l'OTAN  
200 vedettes contre 60  
50 bateaux de débarquement contre 6  
cité par Claude Delmas - Op CIT p. 32
- (85) Alain Bezard - op. Cit. p. 45
- (86) Cité par Jan-Magnus Jansson, "Urho Kekkonen Era" Year book of Finnish Foreign Policy 1981 - p. 7

### SECTION III : LES CONSEQUENCES DE LA PROXIMITÉ SOVIETIQUE

Etre le voisin d'un Etat tel que l'Union Soviétique, se réclamer du libéralisme et de la démocratie, et adopter une politique étrangère qui vise à établir avec celui-ci des relations de confiance et de bonne entente, intrigue les observateurs étrangers.

Quelles sont en fait les incidences que la présence soviétique, à quelques centaines de kilomètres seulement d'Helsinki, a introduit sur le développement des systèmes, social, politique, économique et idéologique, qui règnent en Finlande ?

#### 1 - Plans Politique et Idéologique

##### A - Plan Idéologique :

Comme le montre l'étude de son histoire, la Finlande est un pays séculairement attaché aux règles de la démocratie et à l'exercice des libertés individuelles. Sur ce point, les nouvelles relations qui se sont nouées avec l'Union Soviétique après la seconde guerre mondiale n'ont amené aucune remise en question. Lors d'un discours prononcé devant la Société Paasikivi à Helsinki, en 1962, le Président Kekkonen s'exprimait ainsi : " Si nous analysons les conditions qu'une politique de neutralité impose à l'opinion publique, il doit être noté dès le départ que la neutralité doit naturellement ne pas être étendue à la sphère de l'idéologie : la neutralité n'implique pas que la défense de notre démocratie doive être abandonnée". (87)

Les Finlandais, tant par leur penchant naturel, que par le choix de leur mode de vie, sont résolument tournés vers l'Occident. Ils ont conscience d'appartenir à un Etat démocratique, libéral et capitaliste.

Cela se traduit en particulier par la place dominante qu'occupe le

monde occidental dans leurs centres d'intérêt.

En 1982, sur 994 ouvrages traduits des langues étrangères les plus usitées en Europe, 460 l'étaient de l'Anglais, 183 des langues scandinaves, 109 de l'allemand, 38 du français, contre seulement 28 du russe (88).

Toujours la même année, sur 214 films projetés dans les salles de cinéma, 104, soit près de la moitié étaient d'origine américaine, 71 provenaient du reste de l'Europe (URSS exclue), 6 des pays scandinaves, et 17 de la Finlande même.

Lorsque l'on sait que durant cette période les salles de cinéma ont accueilli quelques neuf millions de visiteurs pour une population totale de 4,8 millions d'individus, on a une certaine idée de la place de la culture occidentale dans la vie du finlandais moyen. Le mode d'existence des finlandais diffère d'ailleurs peu de celui de leurs voisins suédois ou norvégiens.

Ceux-ci reçoivent également régulièrement la visite de ceux-là lors de vacances ou de week-end prolongés. La collaboration culturelle qui s'effectue entre les pays scandinaves au sein du Conseil Nordique (89) renforce et entretient cette identité.

La Finlande effectue également des échanges internationaux de stagiaires. Elle a signé des accords officiels avec les Pays-Bas, la Belgique, le Brésil, l'Italie, l'Autriche, la Pologne, la France, la Suisse.

Des stagiaires sont également échangés en vertu d'accords de coopération officieux avec la Grande-Bretagne, la République Fédérale d'Allemagne, les Etats-Unis, et le Canada.

La Finlande est également membre de l'IASTE, l'Association Internationale pour l'Echange d'Etudiants du domaine technique (90).

Sur le plan économique, il règne en Finlande une certaine prospérité que peuvent illustrer quelques exemples: le P.N.B. par an et par habitant est plus élevé que celui du Japon, des Pays-Bas ou de l'Autriche et atteint un niveau comparable à celui de la France (91).

Le nombre de téléphones pour mille habitants est supérieur à celui de la France (92). Fait plus révélateur encore du niveau de vie, la majorité des foyers finlandais possède une résidence secondaire à la campagne, près d'un lac ou sur une île. Pour les plus aisés d'entre eux, il est courant d'aller passer une ou deux semaines d'hiver sur la Rivière Italienne ou dans une station de ski des Alpes françaises.

Tout en insistant sur la spécificité culturelle de son pays, Jouko Tyyri estime que celui-ci est "étonnamment américain sous maints rapports".

*L'Ancien Testament, les Patriarches ou les Pères fondateurs, la Terre Promise et les Libres Pâtures, représentent pour nous un passé fonctionnel. Le premier Président de notre République, K.S. Ståhlberg, est une sorte de Lincoln". (93)*

Devant un tel tableau, il paraît difficile de comprendre comment "ces nordiques" parviennent dans une large mesure à s'abstenir de toute critique envers l'Union Soviétique et son système politique.

Parmi l'ensemble des facteurs explicatifs plausibles, il en est un, indispensable à étudier afin d'éviter de porter, de l'extérieur, un jugement trop hâtif sur leur attitude. Il s'agit de la psychologie particulière du peuple finlandais.

Mr. Paul Parant, français résident depuis plus de treize années en Finlande et auteur de nombreux articles consacrés à ce pays (94) s'est beaucoup intéressé à ce caractère typiquement finlandais. Il décèle chez ses compagnons d'existence un profond égoïsme qui les engage à n'envisager les problèmes que sur leur plan personnel. Tant qu'ils ne sont pas touchés directement par un événement, ils s'abstiennent de réagir. Quiconque les interrogerait par exemple sur les raisons de leur silence suite à l'invasion de l'Afghanistan par les troupes soviétiques en 1979, se verrait invariablement répondre comme suit : "Les cris de protestations des puissances occidentales ont eu à peu près autant d'effet sur la situation en Afghanistan que notre silence. A ceci près que nous n'avons pas leur puissance et que nous disposons de mille trois cents kilomètres de frontières avec l'Union Soviétique, qui ne nous aurait certainement pas pardonné de réagir trop violemment".

En un mot, les finlandais mettent toujours en avant l'efficacité contre les glorioles inutiles. Comme l'a écrit le philosophe et homme d'Etat finlandais J.V. Snellman, voilà plus d'un siècle (95) : " *Seules les tribus non civilisées se battent jusqu'au dernier homme*".

A ceci, l'on peut ajouter que les finlandais sont des gens qui sont capables de séparer totalement les problèmes. Si vous pouvez leur apporter une aide précise dans un domaine bien défini, ils ne se soucieront jamais de savoir qu'est ce que vous représentez réellement en dehors de ce qu'ils peuvent retirer de votre contact.

Sur le plan externe, cela se traduit par une capacité exceptionnelle à faire abstraction - dans le cas des relations avec les soviétiques - de toute référence idéologique tout en ayant de très bons contacts avec Moscou. Wolf Halsti décrit ainsi la vision qu'ont les Finlandais de leurs relations avec les russes (96) : " *Naturellement nous avons comme voisin un horrible système, disent les finlandais, mais ce n'est pas notre système, et aussi longtemps qu'aucune tentative n'est faite pour exporter ce système vers notre pays, nos relations avec l'Union Soviétique resteront correctes. Si les russes veulent conserver un système communiste, c'est leur affaire, s'ils veulent le réformer ou s'en débarrasser, c'est aussi leur affaire*".

Max Jakobson confirme cette analyse en écrivant que l'attitude des finlandais "affirme la primauté de l'égoïsme national sur les exigences de la solidarité idéologique". (97)

Déjà présent dans la nature propre de chaque finlandais, un tel état d'esprit n'a pu qu'être renforcé et encouragé dans le but de réaliser les relations de bon voisinage que depuis une quarantaine d'années la Finlande entretient avec "l'Ours soviétique".

Mr. Keijo Korhonen (98) a tenté de définir les obligations qui pèsent sur les finlandais depuis la dernière guerre mondiale : " *Vivre comme finlandais exige à mon sens confiance en soi, modération et pondération. Cela exige aussi un certain caractère qu'on pourrait définir par l'expression traduite de l'anglais de "courage civique". On attend aussi de*

*nous finlandais, le désir de comprendre les modes de pensées et la position des autres nations, et spécialement de notre grand voisin de l'Est, ainsi que la capacité à saisir que les autres - y compris notre voisin - ne pensent pas toujours nécessairement de la même façon que nous".*

#### B - Plan politique

Sur le plan politique également, la situation de base est celle d'un état démocratique libéral, où seule la pratique illustre l'importance du voisinage soviétique.

La Constitution du 17 Juillet 1919, toujours en vigueur, instaure une démocratie parlementaire pluraliste. Le titre premier affirme la forme républicaine de l'Etat et la forme démocratique du pouvoir par l'intermédiaire d'une chambre unique (l'Eduskunta) qui assure le pouvoir législatif avec le Président de la République ; ce dernier détient le pouvoir exécutif suprême, assisté en cela d'un Conseil des Ministres (Art. 2). Le pouvoir judiciaire est indépendant et le territoire indivisible (Art. 3).

La loi du 13 Janvier 1928 organise l'élection, le statut et le travail des parlementaires. Deux cents députés sont élus tous les quatre ans au suffrage direct et proportionnel. Le scrutin proportionnel a pour conséquence qu'aucune majorité véritable ne peut être dégagée au sein du Parlement.

Les gouvernements désignés sont donc des gouvernements de coalition dont la stabilité a toujours été des plus fragiles. De 1917 à 1970, 72 gouvernements différents se sont succédés à Helsinki (99).

Le Chef de l'Etat finlandais est élu pour une durée de six ans selon une procédure qui s'apparente à celle de l'élection du Président des Etats-Unis. Dans un premier temps, les citoyens élisent un collège de trois cents électeurs. Puis ces derniers se réunissent sous la présidence du Président du Conseil pour procéder à l'élection du Président de la République.

Le pouvoir du Chef de l'Etat croît ou décline en fonction de la stabilité parlementaire et gouvernementale. Lorsque le système des partis fonctionne de façon satisfaisante, il reste dans l'ombre. Si au contraire, comme c'est le cas la plupart du temps, les mécanismes sont bloqués, le rôle du Président est alors déterminant.

Politiquement, il est l'élément moteur du régime. Mais l'importance réelle de son rôle se fait surtout sentir en matière de politique étrangère qui constitue véritablement "son domaine réservé".

*C'est lui " qui nomme les délégués aux Conférences Internationales. Lui qui, en cas de besoin, donne des directives aux négociateurs. Lui qui décide de la signature et de la ratification des traités. De lui encore que dépend la reconnaissance des puissances étrangères... Pratiquement ce sont les Présidents finlandais qui ont conduit, en toute indépendance, la politique extérieure, se réservant les décisions les plus importantes sans s'en décharger sur leur Premier Ministre, sur le Ministre des Affaires Etrangères ou sur les fonctionnaires compétents". (100)*

Au premier abord, le système politique de la Finlande apparaît donc et demeure réellement très peu influencé par la présence à l'Est d'Helsinki du plus puissant Etat communiste du monde. Toutefois, il faut cependant reconnaître que celle-ci confère un caractère particulier au déroulement même de la vie politique. Cette spécificité tient principalement au rôle prédominant que joue le Président de la République dans la conduite des relations extérieures, mais aussi à la façon dont les dirigeants finlandais négocient avec leurs homologues soviétiques.

L'action du Chef de l'Etat dans la politique étrangère finlandaise dépasse en fait largement l'énoncé des prérogatives qui lui sont reconnues par la constitution. Cela est particulièrement vrai pour tout ce qui concerne les relations avec l'Union Soviétique.

La conduite d'une politique étrangère orientale basée sur la confiance et la recherche de rapports de bon voisinage exige, nous l'avons vu, un large consensus national et en premier lieu, un consensus au sein de la classe politique.

En régime parlementaire pluraliste, seul le Président de la République peut se targuer d'être au-dessus des partis et d'oeuvrer uniquement pour le "Salut de la Nation". C'est également de par sa position le personnage qui au sein de l'Etat est susceptible de nouer le plus grand nombre de contacts personnels avec les dirigeants étrangers. Mais le facteur essentiel de la prépondérance du Chef de l'Etat en matière de politique étrangère est lié à la personnalité et à la durée du mandat de celui qui demeure l'artisan principal, aux côtés de J.K. Paasikivi, des relations finno-soviétiques d'après guerre : Le Président Urho Kaleva Kekkonen.

Premier Ministre de J.K. Paasikivi, Kekkonen occupa le premier poste de l'Etat de 1956 à 1981, c'est-à-dire à peu près un quart de siècle. Les rapports personnels d'amitiés qu'il eut avec les principaux dirigeants soviétiques et la confiance que ceux-ci avaient en lui, eurent un poids déterminant dans le climat des relations finno-soviétiques.

Evoquant l'issue "heureuse" de la crise de la "Note" soviétique du 30 Octobre 1961, Alain Bezard (101) remarque que "*peut-être plus encore que des arguments stratégiques, les relations personnelles que Kekkonen et Khrouchtchev ont toujours entretenues ont été décisives*".

A. Bezard explique ensuite que les deux hommes d'Etat se rencontraient souvent au cours de voyages non officiels, de parties de chasse ou de pêche.

Pendant toute la durée d'exercice de sa fonction présidentielle, Kekkonen imposa ses vues et ses analyses tant devant les gouvernements qu'au sein de l'Assemblée Nationale. Son influence était telle que d'aucun en Finlande, ont été jusqu'à l'accuser de se poser en seul gardien de l'indépendance nationale afin d'imposer ses idées politiques personnelles ou celles de son parti.

Mr. Georg C. Ehrnrooth, parlementaire d'opposition d'Helsinki, s'exprime à ce sujet en des termes sans équivoques (102). "Aucun politicien ayant le désir de réussir n'ose le dire (émettre de critiques) car l'expérience montre que la moindre critique de la politique étrangère

officielle, à savoir la ligne Paasikivi-Kekkonen, vous fait accuser par les partis concurrents de vouloir nuire aux relations entre la Finlande et l'Union Soviétique.

En fait, selon Mr. Ehrnrooth, la réalité de la "finlandisation" tient surtout au blocage du système politique qui résulte de la toute puissance qu'a acquis Kekkonen sur la vie politique (103).

Mais la spécificité de la vie politique finlandaise tient aussi à la manière dont se nouent les liens politiques avec le Kremlin.

Comme nous l'avons précédemment noté, il n'est pas rare qu'une pression de Moscou parvienne à influer plus ou moins directement sur le choix des personnalités gouvernementales voire présidentielles à Helsinki. Le Président Kekkonen fut toujours très compréhensif à cet égard et a sans cesse reconnu que "*l'U.R.S.S. a un intérêt légitime à voir son voisin la Finlande, posséder un gouvernement bien intentionné*". (104)

Réalisme et instinct de conservation sont à la base d'un tel raisonnement. Néanmoins, la vraie question qui se pose ici pourrait s'énoncer comme suit : Jusqu'à quel point les Finlandais sont-ils prêts à aller dans leurs concessions envers l'Union Soviétique? En un mot, se sont-ils fixés des limites au delà desquelles ils répondraient par la négative aux exigences du Kremlin?

La lecture des communiqués officiels ou des discours des membres du gouvernement est de bien peu de secours pour se faire une idée assez claire de la situation. Certes la souveraineté de la Finlande et l'attachement de ses dirigeants à l'intégrité de son territoire, sont sans cesse réaffirmés, mais rares sont les exemples de prise de position publique d'un représentant finlandais contre telle ou telle attitude de l'U.R.S.S. ou d'un de ses représentants.

C'est que les Finlandais ont bien assimilé une règle élémentaire de psychologie : Ne jamais obliger une grande puissance à courber l'échine publiquement devant un plus petit qu'elle.

Il s'agit donc d'agir discrètement sans bruit, mais avec efficacité par

le biais de ce que l'on pourrait appeler la diplomatie "discrète". Quelques exemples rapportés par un professeur d'histoire à l'Université d'Helsinki en présence d'un responsable du Ministère des Affaires Etrangères illustrent la manière particulière qu'ont les finlandais de faire entendre leur voix lorsqu'ils le jugent nécessaire.

Il y a quelques années, un ambassadeur soviétique en poste à Helsinki montrait un zèle excessif dans la défense des intérêts de son pays et intervenait sans doute un peu trop dans les affaires intérieures de la Finlande. La diplomatie finlandaise et Kekkonen en personne, firent comprendre aux soviétiques qu'un tel personnage ne pouvait être accepté en Finlande, sans compromettre les bonnes relations entre les deux Etats. Suite à cette intervention, ledit ambassadeur fut rappelé à Moscou, et remplacé par un diplomate plus respectueux de la souveraineté finlandaise. La Finlande avait donc montré qu'elle était à même de comprendre les désirs soviétiques mais qu'elle n'accepterait jamais que ceux-ci viennent remettre en question son indépendance. Seulement, elle avait procédé de manière à éviter de défier publiquement son voisin. En effet, aucun discours, publication ou allusion officielle, ne vinrent mentionner l'incident en Finlande.

De même, lorsqu'en 1978, le Maréchal Oustinov fit - de source non officielle - au nom de l'Etat soviétique, des propositions d'exercices militaires en commun à la Finlande, celle-ci refusa poliment et prétendit ensuite que jamais une telle proposition ne lui avait été faite.

La technique employée du côté finlandais consiste à ne pas consentir de trop importantes concessions à l'U.R.S.S., tout en évitant que celle-ci le ressente comme une attaque publique à laquelle elle se croirait obligée de réagir. Pour reprendre les propos du Président Kekkonen, il s'agit de "*faire en sorte de ne jamais dire non aux Soviétiques et à amener les Soviétiques à dire toujours oui à la Finlande*". (105)

Il paraît difficile de conclure un chapitre consacré à l'incidence de la proximité soviétique sur le système politique de l'un de ses voisins sans se livrer à une étude de l'influence réelle qu'exerce le parti communiste dans ce pays.

Fondé à Moscou en 1918, le parti communiste finlandais se heurta dès ses débuts à la peur que suscitait chez les électeurs de gauche, l'exemple de la

Révolution bolchevique. Il fit l'objet de trois interdictions légales en 1920 puis en 1924 et enfin en 1930, date à partir de laquelle il fut totalement exclu de la vie politique jusqu'en 1944.

Après la seconde guerre mondiale, l'ensemble des P.C. occidentaux connurent un regain de faveur. En Finlande même, la libre reconstitution du P.C. était incluse dans les clauses de la Convention d'Armistice. Il devient alors le principal animateur du SKDL (106) qui obtint 49 sièges aux élections législatives de 1945.

Il s'intègrera alors peu à peu dans le système parlementaire, mais sans jouer le rôle prépondérant qu'aurait souhaité l'U.R.S.S. : "Il est sans doute probable que pendant toute la période 1950-1960, le S.K.D.L. espéra accomplir une plus large conquête du pouvoir et devenir beaucoup plus qu'un des trois principaux partis du multipartisme finlandais : mais c'était sans compter avec la conception très "occidentale" du pouvoir qu'ont finalement les finlandais, et la peur de tout ce qui vient de Russie". (107)

A partir de 1966, les communistes participèrent à l'ensemble des gouvernements, mais sans occuper de postes majeurs. De 1970 à 1975, ils refusèrent de se joindre aux formations gouvernementales suivantes. Ils en firent ensuite partie jusqu'en 1982 et actuellement sont dans l'opposition.

Mais le P.C. finlandais pèse au fond un poids assez faible sur l'échiquier politique, et depuis quelques années tend à perdre de plus en plus de suffrage. La raison majeure de cette "anémie relative" tient à la division interne qui affecte le parti, entre une tendance majoritaire "révisionniste" modérée et une minorité très proche de Moscou dirigée par Mr. Taisto Sinisalo (108). Il existe aussi chez les réformistes une troisième tendance, beaucoup plus dure envers les staliens que l'on nomme "la ligne de la hache".

Lors du congrès de Mai 1982, l'indépendance de la majorité des membres du parti à l'égard de l'Union Soviétique fut nettement proclamée. Mr. Sinisalo qui était vice-Président ne fut pas reconduit dans ses fonctions. Une caricature parue en Mai 1984 dans le journal conservateur UUSI SUOMI révèle

toute l'estime que portent les finlandais à Mr. Sinisalo. Ce dernier est représenté devant un électrophone aux couleurs soviétiques, écoutant la "voix de son maître" (109).

Le bureau politique du P.C. finlandais admit même en son sein une personnalité (110) qui avait été accusée d'antisoviétisme quelques jours plus tôt. En Avril 1982 le groupe communiste vota contre la proposition gouvernementale relative à l'achat de nouveaux armements aux soviétiques.

Le P.C. finlandais semble donc peu à même d'assurer aux soviétiques un relai d'action solide et efficace sur la vie politique en Finlande. Aux élections législatives de 1984 il a encore perdu 8 sièges, n'en détenant plus que 27 à l'Assemblée Nationale (111)

Comme le confirme Mr. Paul Parant, "*La vie interne du parti, aggravée par sa coopération gouvernementale, ses échecs électoraux répétés, la relative facilité avec laquelle cette formation sera remplacée en Avril 83 par le parti rural (112), attestent de la baisse peut-être définitive du P.C. finlandais*". (113)

## 2 - Plan économique

L'incidence de la proximité soviétique ne doit pas être uniquement observée sous l'angle politique et idéologique. Concrètement, celle-ci a des conséquences sur la vie économique du pays. Elle place la Finlande dans une situation de dépendance relative, mais en même temps, lui procure des avantages commerciaux non négligeables.

### A - Une certaine dépendance

L'armistice de 1944, nous l'avons vu, imposait à la Finlande vaincue des réparations dont seule une restructuration totale de l'économie pouvait assurer le paiement. En effet, l'article II de la Convention d'Armistice indique que le montant des réparations sera payable en marchandises. L'accord de base du 17 Décembre 1944 définit le pourcentage dans lequel devra s'effectuer le paiement par produit. Voici son énoncé (114)

- Machines :	33,6 %
- Navires :	20,1 %
- Produits de l'industrie du bois :	13,7 %
- Produits de l'industrie du papier :	19,7 %
- Cables :	8,3 %
- Bateaux de la flotte marchande :	4,6 %

Or, pendant les années qui précèdent la guerre, les produits issus de la forêt représentaient entre 80 et 90 % du total des exportations finlandaises.

Les modalités de règlement des réparations s'opposaient donc à la structure même de l'économie du pays. En un temps record (115) la Finlande se vit alors obligée de procéder à une révision complète de son tissu économique, dans le sens des demandes soviétiques.

Cependant, lorsque le paiement des réparations de guerre fut intégralement effectué, la production industrielle finlandaise se trouvait tellement spécialisée qu'elle ne pouvait trouver de débouchés en dehors du marché soviétique.

En acceptant de se porter acquéreur de ce qui auparavant leur était dû, les soviétiques dissipèrent les craintes des finlandais quant à l'écoulement de leur production industrielle. Mais ce faisant, ils se trouvaient liés à l'Union Soviétique. De 0,5 % dans la période de 1936-40, les exportations finlandaises vers l'U.R.S.S. passèrent à 17,5 % des exportations totales du pays entre 1951 et 1955.

Aujourd'hui, l'Union Soviétique absorbe 26 % des ventes annuelles finlandaises. Mais le facteur majeur de dépendance économique envers l'U.R.S.S. réside dans les importations d'énergie.

Possédant peu de ressources énergétiques sur son propre territoire, la Finlande a l'obligation d'importer 69 % de ses besoins en matière (116). Les deux tiers proviennent d'Union Soviétique. Pour l'U.R.S.S. c'est la seule manière de parvenir à équilibrer en valeur les échanges commerciaux entre les deux pays.

La Finlande importe ainsi 60 % de ses besoins en pétrole, ainsi que du gaz naturel et du charbon. Cette dépendance énergétique pourrait s'estomper quelque peu dans les prochaines années avec une extension de la production énergétique nationale issue de la tourbe, ainsi qu'une augmentation du potentiel des centrales nucléaires (117).

La part du pétrole dans la consommation a quant à elle baissé, passant de 55,5 % en 1973 à 36 % en 1983. De plus, selon les études de l'O.C.D.E., "On prévoit que la consommation d'énergie continuera d'augmenter beaucoup plus lentement que la production". (118)

Au total, il convient donc de nuancer les rapports de dépendance économique qui lient la Finlande à l'U.R.S.S. Si la contrainte économique peut toujours, avec succès, être utilisée par l'U.R.S.S. en cas de crise, il ne faudrait point considérer, comme nous le verrons par la suite, que le commerce finlandais est tourné exclusivement vers l'Est. En effet, le marché soviétique représente encore moins de la moitié des ventes finlandaises à l'exportation d'un secteur donné. Comme le fait également remarquer Mr. Aarne Castren de la Confédération des Industries Finlandaises, "C'est un commerce qui ne peut s'accroître" (119), car la règle d'or des échanges finno-soviétiques est la stabilité.

Il est également essentiel de souligner que le commerce avec l'Union Soviétique, loin de n'apporter que des désavantages, est la source de nombreux profits pour les milieux d'affaires finlandais.

Selon la thèse des communistes, les réparations ont été en un certain sens bénéfiques à la Finlande, qui possède une économie beaucoup plus diversifiée qu'autrefois, et peut exporter des produits métallurgiques d'une très grande valeur. L'argument est sans doute un peu facile, car il suppose que la Finlande, sans la contrainte soviétique, n'aurait pas réorienté elle-même son économie.

Quoi qu'il en soit, il est vrai qu'en période de crise, où les marchés mondiaux offrent des débouchés souvent incertains, l'assurance d'un négoce stable avec l'Union Soviétique constitue un support non négligeable à l'économie finlandaise.

De même sa situation d'interlocuteur privilégié possédant la confiance du Kremlin lui permet d'obtenir des contrats dont bien peu de pays occidentaux pourraient se targuer de bénéficier. Pour les chefs d'entreprises finlandais, faire abstraction de toute référence idéologique, constitue le moyen de gagner beaucoup d'argent. Selon un vieux adage, "l'argent n'a pas d'odeur".

Nous serons amenés à analyser avec plus de précision la structure des échanges commerciaux finno-soviétiques, lorsque nous traiterons des principaux accords de commerce qui lient la Finlande sur la scène internationale.

Après avoir évoqué les bases des relations finno-soviétiques, leur évolution à travers la politique étrangère orientale finlandaise, et l'impact qu'elles avaient sur la vie même en Finlande, une interrogation de portée générale s'impose. Globalement, l'indépendance de la Finlande est-elle viable à long terme? Persiste-t-il toujours un danger de russification du territoire et du système politique ?

L'indépendance pour la Finlande et ses dirigeants signifie avant tout la mise en oeuvre d'une politique de neutralité. Est-il réellement possible de parler de neutralité à propos de ce pays? En fin de compte, il s'agit d'essayer de définir la marge de manœuvre dont dispose la Finlande vis-à-vis de son voisin.

- (87) 27 Novembre 1962 - "Neutrality" Broadcasts from 1943 to 1969
- (88) Yearbook of Nordic Statistics - 1983 p. 331
- (89) L'appartenance scandinave de la Finlande sera étudiée en détail dans la deuxième partie.
- (90) FINLANDE "Faits et chiffres" 1983, édition Otava p. 152
- (91) OCDE, études économiques "Finlande" 83-84 (PNB : 10 238 US \$)
- (92) OCDE op CIT, 522 contre 498
- (93) "Finlande faits et chiffres" p. 208
- (94) Notamment, NED, "les pays d'Europe occidentale" Finlande" 1981 et 1982 Mr. Paul Parant travaille également à l'Ambassade de France à Helsinki.
- (95) Cité par Max Jakobson "La neutralité finlandaise "Apparences et réalités". Politique étrangère n° 2 1980 p. 460
- (96) Wolf Halsti : "Finlandization" extrait of "Detente" edited by G.R. Urban 1976
- (97) op. CIT p. 460
- (98) op Cit p. 2 et 3;
- (99) Source : Klaus Törnudd - Scandinavian Studies. Colombia University 1969.
- (100) "Finlande, informations politiques, économiques et culturelles" "Les pouvoirs du Président de la République" p. 2
- (101) Op. CIT p.46
- (102) Est et Ouest - n° 657 - Novembre 1981 - Georg.C.Ehrnrooth : "Finlande vingt cinq ans de régime Kekkonen".
- (103) Nous essayerons d'analyser dans la conclusion, dans quelle mesure le remplacement de Kekkonen par Mauno Koivisto en 1982 a changé quelque chose à cette situation.
- (104) Cité par Claude Delmas, Op. Cit. p. 31
- (105) Cité dans Le Monde du 08.09.Juin 1975 p. 15
- (106) Ligue Démocratique Du Peuple Finlandais, mouvement qui regroupe des partisans des Démocraties Populaires, et des sans parti.
- (107) Françoise Thibaut : "La Finlande, un régime parlementaire en attente" Revue de droit public et de la science politique - 1977 (93) p. 661
- (108) Les partisans de la minorité du P.C. sont appelés les "Taististes". "Taisto" en finnois signifie Lutte.
- (109) Voir annexe n° 4
- (110) Mr. Kamppiainen
- (111) Le Monde du 22 Mars 1984.
- (112) Après le départ des communistes du gouvernement en Décembre 1982.
- (113) "La Finlande en 82" NED n° 4661-4662 p. 228
- (114) Alain Bezard. op. cit p. 29.
- (115) Le délai de paiement des réparations avait été fixé à 6 ans, puis prolongé de 2 ans.
- (116) Source : O.C.D.E. 1981
- (117) La part de l'énergie nucléaire représente déjà 16 % de la consommation totale d'énergie, soit le troisième rang mondial. Source: "Finland on the World Economic Map Olli Kaila, Economic review 1984 p.7
- (118) O.C.D.E. : Etudes Economiques 83-84 "Finlande"
- (119) Cité dans le Nouveau Journal du 14.03.84 p. 29

## SECTION IV : LA VIABILITE DE L'INDEPENDANCE FINLANDAISE

S'interroger sur la nature et la solidité de l'indépendance finlandaise face à l'Union Soviétique suppose que l'on tente de répondre à deux questions fondamentales:

- Dans l'état actuel des choses, quel est le degré d'autonomie de la politique étrangère finlandaise ?
- Au-delà du risque de "finlandisation", la Finlande doit-elle craindre une véritable russification ?

La première question peut recevoir une formulation plus précise. En effet, la Finlande, selon la ligne Paasikivi-Kekkonen, est un Etat dont la notion de neutralité détermine la politique étrangère. Nous nous livrerons donc à une analyse des différents aspects que revêt cette neutralité eût égard à la proximité de "l'Ours soviétique".

Notre seconde interrogation implique quant à elle que nous envisagions dans quelle mesure l'Union Soviétique pourrait avoir un intérêt suffisant pour décider d'annexer la Finlande.

### 1 - Neutralité ?

#### A - La neutralité dans les années 80

Avant la seconde guerre mondiale, le concept de neutralité appliqué à un Etat n'avait d'effectivité et de sens réels qu'en période de conflit. Il pouvait

alors être défini comme "l'état d'une nation qui ne participe pas à une guerre" (120). La neutralité correspond donc pour l'Etat concerné à une prise de position juridique. Elle n'a point d'incidence réellement contraignante en temps de paix sur la politique extérieure quotidienne. La Belgique, la Suisse ou la Suède se trouvaient dans ce cas.

Mais après 1945, la division progressive du monde en deux pôles opposés, confère à la neutralité une signification plus étendue. Celle-ci devenait un moyen d'exprimer son refus de se ranger dans l'un ou l'autre des deux blocs. De la "neutralité" on passe alors souvent au "neutralisme", c'est-à-dire à une "doctrine consistant à refuser d'adhérer à une alliance militaire, au moins en temps de paix" mais aussi "impliquant le refus de s'intégrer à l'un des grands blocs politiques et idéologiques du monde". (121)

Il semble cependant difficile de parler d'Etat strictement neutre dans l'Europe d'après-guerre.

En effet, après une période de protectionnisme consécutive à la crise des années trente, l'Europe s'est trouvée englobée dans une interdépendance économique mondiale basée sur la division internationale du travail. Aucun Etat, à l'exception peut-être de l'Union Soviétique, ne peut assurer le développement de son économie sans être lié pour un grand nombre de produits à des relations commerciales avec l'étranger.

De tels liens commerciaux, toujours difficiles à équilibrer avec harmonie, créent de sérieuses atteintes à la politique de neutralité qu'ont choisi certains Etats.

Ainsi, la Yougoslavie, officiellement neutre, demeure encore tributaire dans une large proportion de ses échanges commerciaux avec l'ensemble des pays de l'Est. De même que politiquement, la division bipolaire du monde rend difficile à un Etat situé non loin de l'une des deux grandes puissances, d'observer une complète neutralité. Ainsi, "Quelques mois seulement après l'agression soviétique en Afghanistan, Mr. Olof Palme, qui dix ans plus tôt manifestait dans les rues de Stockholm contre la présence américaine au Viêtnam, se rend en visite à Moscou pour examiner avec

*Arbatov les moyens de contrecarrer les menées belliqueuses des U.S.A. et des autres membres de l'Alliance Atlantique". (122)*

Il apparaît en fait très difficile d'isoler un modèle unique d'effacité de neutralité européenne. Chaque Etat qui annonce son désir de rester neutre sur la scène internationale, le fait en fonction d'une situation, d'impératifs et d'intérêts qui lui sont propres. Plusieurs classifications peuvent néanmoins être tentées. Raymon Aron (123) discernait trois catégories d'Etats européens qui peuvent être qualifiés de neutres :

- La Suisse et la Suède qui pratiquent une "neutralité armée de type traditionnel."
- La Finlande et l'Autriche, qui mettent en application une "neutralité désarmée".
- La Yougoslavie, qui met en oeuvre une "sorte de neutralisme".

La neutralité peut être également (124) "l'attitude la plus conforme pour les Etats à leurs intérêts immédiats, soit qu'ils se désintéressent de par leur éloignement de l'issue du conflit (isolationnisme américain jusqu'en 1917), soit que leur faiblesse leur interdise, malgré leur sympathie pour l'un des belligérants, d'entrer en guerre (par exemple le Danemark en 1870), soit qu'ils escomptent de leur neutralité une occasion fructueuse de commerce (ce fut le cas des Provinces Unies, de la Suisse et de la Suède)".

La Suisse (125) a notamment toujours profité de son statut de neutralité pour jouer le rôle très lucratif d'intermédiaire commercial entre les pays occidentaux et la République Sud-Africaine, suite aux résolutions de 1966 et de 1977 des Nations Unies, prohibant l'exportation d'armes vers le pays de l'apartheid.

Dans ce cas, comme l'a écrit Diderot : " Etre neutre ou profiter de l'embarras des autres pour arranger ses affaires, c'est la même chose". (126)

## B - La spécificité de la neutralité finlandaise

Isolée à la limite orientale du monde occidental, la Finlande vaincue de 1944 ne pouvait s'opposer à son vainqueur soviétique en s'alliant militairement aux puissances de l'Ouest. A l'opposé, bien que proche géographiquement de l'Union Soviétique, le fossé qui la séparait du système communiste rendait impossible tout rattachement au futur pacte de Varsovie. Petit Etat tampon entre l'Est et l'Ouest, seule sa volonté de ne pas s'immiscer dans les conflits entre grandes puissances pouvait lui assurer la paix.

A l'Est, la neutralité finlandaise est reconnue par le préambule du F.C.M.A. finno-soviétique de 1948 et s'est vu confirmée par la rétrocession de la presqu'île de Porkkala par les soviétiques en 1955.

A l'Ouest, la politique étrangère d'Helsinki fut longtemps et demeure encore largement assimilée à un succédané des grandes orientations internationales qui émanent de Moscou.

Les Finlandais ont donc le double souci de démontrer la crédibilité de leur politique de neutralité chez leurs amis occidentaux et leur attachement aux règles contenues dans le F.C.M.A. à leur voisin soviétique.

### a - Quelle autonomie vis-à-vis de Moscou ?

C'est sans doute Max Jakobson qui a le mieux défini les termes sur lesquels repose la neutralité finlandaise : "elle ne se fonde pas sur un titre juridique relevant du droit international. C'est un énoncé politique décrivant la façon dont la Finlande entend conduire ses relations avec l'étranger, non seulement en cas d'un conflit futur, mais hic et hunc : demeurer en dehors des alliances militaires et rester à l'écart des conflits entre les blocs ; décider en toute indépendance des réactions qu'appellent les changements des situations internationales ; maintenir des rapports d'amitié avec tous les pays". (127)

Or, ce qui est généralement reproché à l'Etat finlandais, c'est justement un manque d'indépendance vis-à-vis de Moscou dans ses prises de

position sur le plan international. Il n'y aurait donc point de politique étrangère purement finlandaise, mais simplement un alignement permanent sur les options prises au Kremlin.

Une telle vision des choses nous semble refléter une situation réelle quant au fait, mais dans une large mesure, erronée quant à l'interprétation qui en est donnée.

A l'échelle des relations Est-Ouest, il est fait généralement peu de cas des intérêts propres aux petits Etats. La seule chose qui importe vraiment est de parvenir à les comptabiliser dans l'un ou l'autre des deux camps.

En ce qui concerne la Finlande, si celle-ci se trouve dans certains cas, proposer des projets de portée internationale qui cadrent avec l'analyse qu'en font les soviétiques, c'est la plupart du temps bien moins parce que cela fait plaisir à ces derniers, que parce que ces propositions se trouvent servir parallèlement des intérêts proprement finlandais.

Ainsi, lorsqu'en 1963, le Président Kekkonen a commencé à développer son projet d'une zone dénucléarisée en Europe du Nord, les russes l'ont soutenu entièrement car une telle suggestion, si elle était acceptée, leur conférait la certitude d'une sécurité totale à l'Ouest du pays. Croire que le but de Kekkonen était alors uniquement celui de promouvoir les thèses soviétiques serait toutefois le produit d'un jugement hâtif.

En effet, l'article 2 du F.C.M.A. finno-soviétique prévoit qu'en cas d'agression contre l'U.R.S.S. à travers le territoire finlandais, la Finlande a le devoir de défendre son intégrité territoriale avec l'aide si besoin est, des troupes soviétiques.

Il suffit de regarder une carte de cette région du monde pour se rendre compte qu'une telle agression ne peut provenir que d'un des deux pays scandinaves voisins de la Finlande. Si l'on parvenait à une situation dans laquelle l'ensemble de l'Europe du Nord serait définitivement classée comme zone dénucléarisée, ladite zone serait donc en quelque sorte neutralisée, ce qui par contrecoup rendrait absolument inutile cette clause du F.C.M.A. par laquelle la

Finlande est liée à l'Union Soviétique. La sécurité et l'indépendance du pays ne pourraient que s'en trouver renforcées.

Il apparaît donc ici, évident que la Finlande a personnellement tout intérêt à voir aboutir l'initiative de Kekkonen, et bien sûr, vu d'Helsinki, c'est cela seul qui compte.

Un autre moyen de mesurer le degré d'autonomie de la politique étrangère de la Finlande, consiste à analyser ses prises de positions lors des votes à l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Alain Bezard (128) s'est attaché à étudier la tendance des votes de la Finlande à l'O.N.U. en se basant sur un travail réalisé par Tapani Niijoja qui porte sur la période 1956-1965 (129). Il en retira un certain nombre d'observations:

- La Finlande détient un pourcentage d'abstention élevé, bien supérieur à ceux de l'Autriche et de la Suède.(130)
- Il existe une très grande identité de vote entre la Suède et la Finlande. Dans seulement 0,5 % des cas, les deux pays se sont prononcés de façon différente sur les problèmes qui leur étaient soumis.
- Plus étonnant, la Finlande vote moins souvent dans le même sens que l'U.R.S.S., qu'avec les autres pays considérés et plus souvent contre.
- Elle s'exprime plus fréquemment contre l'U.R.S.S. que contre les U.S.A., mais dans une proportion inférieure à l'attitude suédoise.

Alain Bezard conclut que : " la Finlande est plus proche de l'U.R.S.S. que la Suède et l'Autriche" mais que "ceci ne provient pas du fait que la Finlande et l'U.R.S.S. votent le plus souvent de la même façon, mais du fait que la Finlande a essayé de voter plus rarement dans un sens opposé à l'U.R.S.S." (131)

Aucune étude d'envergure chiffrée n'a été effectuée pour la période

récente. L'analyse des différentes prises de position de la Finlande ces dix dernières années permet généralement de confirmer ce constat, mais aussi de discerner certaines évolutions de comportement.

Sur le plan global, on peut tout d'abord signaler qu'une certaine prise de conscience par la Finlande de son rôle à jouer sur la scène internationale a eu pour conséquence une diminution de ses abstentions. Celles-ci demeurent toutefois le principe de base pour l'ensemble des conflits qui opposent l'Est et l'Ouest (Cambodge, Viêtnam, Afghanistan).

On dénote également une volonté permanente d'affirmer sa neutralité devant le "concert des Nations" et de convaincre les Etats membres de l'O.N.U. de son indépendance vis-à-vis de l'Union Soviétique. Ce désir s'exprime à l'aide de trois procédés différents :

- La Finlande essaie chaque fois que cela est possible de mêler sa voix à un communiqué commun de l'ensemble des pays nordiques.

- Elle s'est ensuite donnée pour objectif de soutenir le plus fréquemment possible les positions adoptées par le Secrétaire Général des Nations Unies, qui est généralement reconnu comme oeuvrant de façon constante pour la paix et la coopération mondiale, au-dessus de toute considération partisane.

- Enfin, lorsque la nature de son vote lui apparaît n'exprimer que partiellement sa vision d'un problème, et donc susceptible d'être mal interprétée, elle joint une explication de vote. Aussi, le communiqué lu par l'ambassadeur d'Helsinki à l'O.N.U., Mr. Pastinen, suite à l'abstention de la Finlande lors du vote de la résolution condamnant l'intervention soviétique en Afghanistan, précise que "*dans l'optique du gouvernement finlandais, il est important que des conditions normales soient restaurées en Afghanistan aussi rapidement que possible et que les troupes étrangères se retirent comme il a été demandé*". (132)

Autant dire, comme l'a écrit le Professeur Osmo Apunen, que la Finlande s'est abstenu dans ce vote afin de ne pas avoir à voter "pour ou contre l'U.R.S.S., même si elle avait pu voter avec la majorité pour tout ce qui concerne le contenu de la résolution" (133)

Dans son désir de persuader l'Assemblée Générale de l'O.N.U. de la solidité de sa neutralité, la Finlande a cependant commis récemment une erreur en condamnant l'intervention américaine dans l'île de la Grenade.

Il lui fut alors reproché de prendre ouvertement parti pour l'Est contre l'Ouest, en référence à son abstention au sujet de l'Afghanistan.

Officiellement, le Gouvernement d'Helsinki explique le vote de son représentant par le fait que l'affaire de la Grenade ne constitue point un sujet réel d'opposition entre l'Est et l'Ouest. Comme preuve, il met en avant le fait que de nombreux pays traditionnellement enclins à soutenir les U.S.A., ont également voté en faveur de la résolution les condamnant. (134)

Mais dans les milieux politiques de la capitale, chacun s'accorde à penser que le Gouvernement de Mr. Sorsa a commis une grave faute qui risque de compromettre la crédibilité de la neutralité du pays.

b - Quelle crédibilité à l'Ouest ,

Dans l'esprit des dirigeants finlandais, la crédibilité de la politique de neutralité pratiquée par leur pays, vis-à-vis du monde occidental, repose sur un concept et sur une constante. C'est-à-dire respectivement une politique de "neutralité active", selon l'expression du Président Kekkonen, et une défense nationale solide.

Le concept de "neutralité active" élaboré par Urho Kekkonen, comme nous l'explique Mr. Keijo Korhonen (135) tend à "réunir deux éléments apparemment différents : sous sa direction (Kekkonen), la Finlande a évité précisément de se mêler aux conflits qui ne la concernent pas, ce qui est le point de départ de n'importe quel pays neutre. D'autre part, la Finlande a voulu prendre part aux efforts pour réaliser les buts estimés justes par la communauté internationale dans son ensemble".

Au-delà d'un souci permanent de se tenir en dehors des conflits mondiaux, la neutralité représente pour le finlandais un moyen de se faire

reconnaître comme acteur autonome sur la scène internationale.

Ce sont les différentes orientations de cette neutralité active que nous nous efforcerons d'examiner dans la seconde partie de cette étude.

La crédibilité de la neutralité d'un Etat repose également sur la capacité de celui-ci à préserver l'intégrité de son territoire en cas de menace extérieure.

La question qui se pose pour la Finlande est de savoir si en cas de conflit conventionnel (136) bilatéral avec l'U.R.S.S., elle serait capable de mettre en oeuvre un dispositif de défense suffisamment dissuasif pour faire réfléchir l'agresseur quant à l'opportunité d'une telle attaque.

Le traité de Paris de 1947 impose un certain nombre de restrictions à la défense finlandaise. Il stipule que l'armée de terre ne peut excéder 34.000 hommes, la Marine 4.500 et l'armée de l'air 3.000. Le tonnage maximum de la flotte doit être limité à 10.000 tonneaux et le nombre d'avions ne doit pas excéder les 60.

Selon l'article 17 " *La Finlande ne possèdera, ne fabriquera et n'expérimentera aucune arme atomique, aucun projectile automoteur ou dirigé, ni aucun dispositif pour le lancement de ces projectiles*".

Au début des années soixante, les militaires finlandais firent valoir qu'en vertu des progrès techniques en matière de fusée air-air ou sol-air, il leur était impossible d'assurer l'intégrité du territoire conformément à l'engagement pris dans l'article 1 du F.C.M.A. Des négociations s'établirent entre l'U.R.S.S. et la Grande-Bretagne, garants du traité de paix, qui aboutirent à une déclaration commune publique du 9 Janvier 1963 annonçant qu'un accord avait été réalisé.

Au terme de cet accord, la Finlande se voyait autorisée à acquérir des missiles défensifs. Les puissances mondiales tant à l'Est qu'à l'Ouest reconnaissaient ainsi de façon explicite la neutralité de la Finlande et lui donnaient les moyens de la défendre. (137)

Il est cependant à noter que les pays occidentaux furent et demeurent, les plus réticents à accorder à la Finlande une augmentation de son

potentiel de défense, car ils considèrent que cela contribue de manière indirecte à accroître les effectifs militaires soviétiques. L'isolement de la Finlande se trouve donc, s'il en était besoin, encore une fois confirmé.

Aujourd'hui les forces armées finlandaises demeurent à un niveau relativement faible (138). Si on les compare au potentiel militaire soviétique dans la région de Murmansk et autour de Léningrad, elles apparaissent même insignifiantes. Il demeure toutefois essentiel de prendre en considération deux facteurs qui pourraient à l'avenir peser de tout leur poids.

Nul ne doit oublier qu'à l'instar de ce qui s'est passé durant l'hiver 1939-40, les finlandais sont prêts à se battre en cas de violation de leur territoire national, quel que soit le rapport de force dans lequel ils se trouvent vis-à-vis de leurs ennemis. Leurs effectifs de réserve permettent de mobiliser plus de 700.000 hommes ayant reçu une formation militaire. Si les techniques en matière d'armement ont bien changé depuis quarante ans, les conditions climatiques difficiles demeurent. Les finlandais ont toujours su en tirer parti.

Parallèlement, ceux-ci ont tout à fait conscience (139) que seule une défense relativement forte leur permettra de démontrer la crédibilité de leur politique de neutralité aux Occidentaux. Car seul, un potentiel militaire relativement élevé peut leur donner les moyens de se conformer à l'article 1 du F.C.M.A. sans avoir à recourir à l'aide soviétique". C'est ce qui a été exprimé par le Président Kekkonen dans une lettre adressée au chef des forces armées en 1969:

*"Les forces de défense finlandaises ne doivent jamais être simplement un "auxiliaire" de la défense soviétique avec la fonction de gagner du temps pour des consultations et une aide subséquente, la Finlande doit être capable de défendre le pays par ses "propres forces", avec l'aide de l'U.R.S.S. s'il en est besoin". (140)*

Cette volonté d'assurer la sécurité du territoire s'est réellement développée à partir du début des années 1970. Un débat national sur la politique de défense, ses principes, et les allocations budgétaires en matière d'armement s'est instauré par l'intermédiaire de trois comités parlementaires de défense qui ont publié leur rapport en 1971, 1976 et 1981.

Comme le note Kari Möttölä (141) : "Sur l'initiative du premier Comité de Défense, fut élaborée pour la première fois, la législation sur les fonctions des forces de défense, en 1974".

Voici quel en est l'énoncé :

- "- La responsabilité pour la surveillance du sol, du domaine maritime et de l'espace aérien du pays..."
- La protection de l'intégrité territoriale du pays, en utilisant la force si nécessaire.
- La défense du pays et de ses institutions, aussi bien que la subsistance et les droits de base de la population..."

Le rapport du troisième Comité parlementaire de défense contient une étude sur le potentiel des forces de défense qui doit être développé pour la période 1982-1986. Comme première application de ses conseils, le Budget de la Défense de 1982 s'est accru d'un pourcentage jamais vu depuis des dizaines d'années (142)

L'ensemble des formations politiques, exception faite du S.K.D.L. (Communistes) se sont regroupées pour soutenir le Gouvernement de Mr. Kalevi Sorsa sur ce dossier.

Il est indispensable de souligner que ce renforcement de la défense du pays n'est envisagé dans aucun écrit comme pouvant servir à parer une attaque soviétique. Seules les obligations qui résultent de la lecture du F.C.M.A. sont invoquées. Mais d'un point de vue pratique, toute augmentation du potentiel militaire accroît la capacité de défense du pays contre n'importe quel agresseur, U.R.S.S. incluse.

Il est d'ailleurs significatif que le Président Mauno Koivisto ait insisté sur la nécessité d'accroître les dispositifs de défense lors de ses voeux de bonne année 1985, tout juste trois jours après qu'un missile soviétique SS 4 se soit écrasé en Laponie finlandaise. "Nous devons" a-t-il déclaré " nous doter de moyens permettant de parer les violations de notre territoire et de notre espace aérien". (143)

Le deuxième argument invoqué pour justifier cette hausse du budget de la défense auprès des officiels soviétiques, est que celle-ci permet de rééquilibrer la balance des échanges commerciaux finno-soviétiques, généralement favorable aux Finlandais. En effet, le budget 1982 prévoit un montant d'achat d'équipement militaire soviétique de 300 millions de Marks. (144)

Les budgets de 1983 et de 1984 confirment également la hausse des crédits alloués à la défense.

Le débat concernant la défense nationale fut à nouveau relancé en Janvier 1983 suite à l'interview du Général Bernard Rogers par le quotidien Helsingin Sanomat. (145) Le commandement suprême des forces de l'O.T.A.N. en Europe émit des doutes quant à la détermination des finlandais à défendre leur territoire, en particulier contre l'Union Soviétique. Cette déclaration provoqua de vives réactions en Finlande. Les Ministères de la Défense et des Affaires Etrangères, et le Commandant en chef des forces armées rédigèrent une réponse dans laquelle ils soulignent trois points majeurs:

- " - Premièrement, Mr. Rogers s'est exprimé avec une méconnaissance totale de la situation.
- Deuxièmement, les finlandais sont totalement déterminés à défendre leur pays, et à le faire quelles que soient les circonstances.
- Troisièmement, il n'y a aucune raison pour supposer que l'Union Soviétique ait des plans dans le but d'exploiter le territoire finlandais dans une situation de crise". (146)

C'est justement cette dernière hypothèse que nous allons essayer d'analyser à présent.

## 2 - Danger Soviétique ?

### A - Une position difficile.

#### a) Un danger latent

Il serait sans doute préremptoire d'affirmer qu'après la seconde guerre mondiale et en dépit des clauses du traité de Paris et du F.C.M.A., les russes aient abandonné définitivement tout espoir de se rendre maîtres de la Finlande. Même si quarante ans après rien de tel ne s'est réellement produit, la menace subsiste.

Certaines tentatives plus ou moins déguisées, allant dans ce sens, ont pu être déjouées.

Après la signature de la Convention d'Armistice en 1944, les communistes finlandais, soutenus par les soviétiques, exigèrent que soient jugés et éliminés du régime les "fauteurs de guerre", c'est-à-dire les dirigeants qui avaient prôné l'alliance avec le IIIème Reich.

Paasikivi en accepta le principe afin de ne pas mettre en péril la paix récemment conclue. En fait, il s'agissait surtout pour les communistes d'écartier du pouvoir les personnalités qui avaient manifesté leur opposition à l'U.R.S.S. (147).

Si l'on se réfère au témoignage d'Yrjo Leino (148), ces purges auraient préparé une tentative de coup d'Etat communiste en Mai 1948.

Leino était alors Ministre de l'Intérieur. Peu de temps avant la date fixée pour le coup d'Etat, il prévint l'ensemble des membres du gouvernement et l'affaire avorta. Il écrit à ce propos : "Je peux maintenant affirmer qu'il est impossible de servir deux Maîtres en même temps, d'être à la fois un communiste orthodoxe et internationaliste et un paysan finlandais patriote". Il ajoute : "Ce n'est que lorsque l'Union Soviétique commença à organiser un système d'alliance avec ses Etats limitrophes que ceci

*prit une signification internationale. Déjà très tôt, on avait obtenu en Finlande des renseignements selon lesquels l'Union Soviétique projetait d'incorporer notre pays dans ce système". (149)*

Cependant, comme l'atteste une étude publiée par l'Institut de Politique Etrangère de Stockholm, rien ne prouve de façon définitive qu'il y ait eu une volonté réelle des soviétiques derrière ce coup d'Etat, mais on ne peut écarter cette hypothèse:

*"On n'a pas pu trouver de preuve démontrant que ce sont des mesures d'ordre militaire qui ont empêché le coup d'Etat de se réaliser, mais on considère généralement qu'il en est ainsi. Par contre, rien de certain ne permet de dire dans quelle mesure les Russes étaient au courant de ces projets, et dans ce cas, de quelle façon ils auraient réagi. A ce propos, il est cependant essentiel de voir que l'on considère généralement les événements de printemps 1948 comme prouvant deux choses : Les communistes étaient prêts à prendre le pouvoir par la force en ayant recours à l'aide soviétique et ils considéraient qu'ils pourraient exiger avec le même appui une position privilégiée dans la formation du gouvernement". (150)*

Jusqu'à quel point serait allée cette aide soviétique, cela semble assez difficile à dire.

La menace d'une intervention russe aurait pesé d'une manière plus précise encore si le Président Kekkonen avait répondu par l'affirmative à la demande de coopération militaire contenue dans la note soviétique de 1961.

En effet, les Soviétiques paraissaient alors prêts à renforcer le système de défense finlandais le long de ses frontières occidentales afin "d'aider" son voisin à endiguer "les aspirations belliqueuses des puissances alliées à la République Fédérale d'Allemagne". L'on peut dès lors imaginer que les troupes soviétiques, une fois sur place, auraient refusé de quitter le pays, ce qui aurait constitué une annexion de fait du territoire finlandais.

Aujourd'hui, une telle hypothèse, bien qu'impossible à exclure, semble toutefois assez peu probable.

b) Un danger peu probable.

L'essentiel des craintes soviétiques concernant sa sécurité en Europe a toujours été lié aux agissements de l'Allemagne.

En 1917-1918, c'est grâce à l'aide allemande que la Finlande put écarter les communistes du pouvoir et proclamer son indépendance.

En 1939, les russes désiraient des garanties contre une éventuelle agression allemande à travers le territoire finlandais. C'est le refus de la Finlande de la lui accorder qui déclencha l'attaque soviétique de Novembre.

En 1941, c'est en alliance avec les allemands que les finlandais tentèrent de reprendre leurs territoires perdus.

Le traité d'Amitié de Coopération et d'Assistance Mutuelle est à ce titre conçu essentiellement dans le but de prévenir toute nouvelle attaque germanique.

Pour les Soviétiques, aussi longtemps que le partage de l'Allemagne n'était point reconnu par l'ensemble des puissances occidentales, subsistait un danger de "revanchisme" de la part de l'Allemagne de l'Ouest.

Chaque signe de la diplomatie allemande interprété comme agressif par les russes représentait donc un prétexte possible d'application des dispositions prévues dans le F.C.M.A. finno-soviétique. A cet égard, il est significatif de constater que les crises qui ont affecté les relations finno-soviétiques ont toutes été consécutives à des crises entre les soviétiques et les occidentaux relatives au statut de Berlin.

Cependant, à la fin des années soixante, les gouvernements de Bonn assouplirent leurs positions vis-à-vis de l'est européen. C'est ce que l'on appellera "l'Ostpolitik".

Des ouvertures furent tentées par W. Brandt et K.G. Kiessinger dès

1966, mais surtout par le tandem Brandt-Scheel en 1969.

"Dès lors, des négociations s'ouvrirent entre la République Fédérale et ses principaux partenaires d'Europe Orientale, l'U.R.S.S., la Pologne, la R.D.A., la Tchécoslovaquie, tandis que la question de Berlin allait faire l'objet de pourparlers quadripartites. L'ensemble allait former un écheveau complexe de textes qui s'articuleraient les uns sur les autres, la conclusion des uns dépendant du progrès dans la négociation des autres, leur ratification (151) constituant en quelque sorte un "paquet" lié par ce que l'on a appelé des "Junktims". (152)

Ainsi, la R.F.A. reconnaissait l'intégralité des frontières européennes issues de la seconde guerre mondiale. L'ensemble des puissances occidentales fit de même lors de la signature de l'Acte Final d'Helsinki en Juillet 1975.

Pour la Finlande, ce statu quo en Europe représente une garantie pour sa sécurité, l'U.R.S.S. n'ayant dès lors plus rien à redouter dans cette région du monde.

Comme contrepartie de sa volonté d'établir des relations diplomatiques avec les deux Allemagnes, la Finlande demanda à chacune d'elles que lui soit reconnu sa qualité d'Etat neutre. Le communiqué adressé par le Gouvernement finlandais le 11 Septembre 1971 précise que "de l'avis du gouvernement finlandais, un accord doit être atteint sur une reconnaissance diplomatique et sur l'établissement de relations diplomatiques entre la Finlande et les gouvernements concernés (les deux Allemagnes), sur la reconnaissance de la politique finlandaise de neutralité, la renonciation de l'utilisation de la force ou de la menace... ou de quelque autre pays que ce soit agissant à l'intérieur du territoire des parties contractantes...". (153)

Ce communiqué et les traités (154) qui le confirment, éliminent aux yeux des soviétiques la menace d'une agression armée allemande contre son territoire à travers la Finlande et rapporte - si la situation actuelle se maintient - l'application des clauses militaires du F.C.M.A. aux callendes grecques. Reste donc à espérer, d'un point de vue égoïstement finlandais, que le statu quo en Europe ne soit jamais remis en cause, car dans un tel cas, la Finlande serait

probablement la première à en subir les conséquences.

#### B - Le point de vue soviétique

La situation actuelle de la Finlande avantage l'Union Soviétique, tant sur le plan politique qu'économique.

##### a) Le plan Politique

Dans un discours prononcé en 1956 (155) Khrouchtchev rejeta la doctrine de Lénine sur l'inévitabilité de la guerre entre l'Union Soviétique et les pays capitalistes, et lança l'idée que des pays à systèmes économique et social différents pouvaient vivre en paix si tel était leur désir et si la coexistence pacifique leur apportait des bénéfices mutuels.

L'U.R.S.S. reconnaissant qu'il lui serait impossible de vaincre les puissances occidentales prend le parti, protégée par le glacis des pays de l'Est, de tenter de faire reconnaître le statu quo en Europe. Ce principe est repris dans l'article 28 de la Constitution soviétique du 7 Octobre 1977: " *La politique extérieure de l'U.R.S.S. vise à, ..., et à mettre en pratique avec esprit de suite, le principe de la coexistence pacifique entre Etats à régime sociaux différents*".

Or, de toute évidence, la Finlande constitue l'exemple le plus représentatif de la capacité de l'Union Soviétique à se conformer au principe de la "coexistence pacifique". Le respect de l'indépendance finlandaise correspond en quelque sorte à une vitrine vis-à-vis du monde occidental, de la bonne volonté soviétique à cet égard. Moscou a donc assez peu intérêt à sacrifier un pion aussi important pour sa crédibilité dans ses négociations avec l'Ouest.

De plus, si la signature de l'Acte Final d'Helsinki en 1975 représente pour l'U.R.S.S. la reconnaissance des frontières orientales européennes par toutes les puissances occidentales, elle équivaut à contrario à la reconnaissance par l'Union Soviétique devant l'ensemble de la communauté internationale, de la neutralité de la Finlande.

Une remise en question soviétique de la neutralité et de l'indépendance finlandaises aurait pour conséquence immédiate d'annihiler les résultats de la Conférence d'Helsinki en même temps que des années d'efforts de la diplomatie soviétique. Autant dire que cela serait un non sens. C'est ce que confirme Max Jakobson lorsqu'il écrit :

"*S'il est un thème dont on puisse dire qu'il a dominé la politique européenne de l'Union Soviétique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, c'est à coup sûr, le maintien du statu quo. De Yalta à Helsinki en 1975, Moscou a poursuivi avec l'obstination d'une idée fixe, l'objectif de faire reconnaître par l'Ouest les frontières aussi bien que la structure politique issues en Europe de la guerre. Puisque le statut de la Finlande tel qu'il se définit aujourd'hui fait partie de cette structure il ne rimerait à rien du point de vue soviétique, d'essayer de le changer. Sa violation ne rapporterait, si elle en rapporte, que très peu d'avantage, alors que le dommage causé à la conception même de la politique européenne de l'Union Soviétique risquerait d'être irréparable*". (156)

L'existence d'une Finlande indépendante permet également à l'U.R.S.S. de bénéficier de nombreux avantages économiques.

#### b) Le plan économique

Le commerce avec les industries finlandaises modernes, productives, élaborant des produits de haute technologie, est très profitable à l'U.R.S.S. bien plus que ne le seraient les bénéfices d'une soviétisation de l'économie finlandaise. C'est un constat que les Soviétiques semblent avoir fait dès la fin de la guerre.

A cette époque, tout laisse à penser qu'ils auraient pu envahir la Finlande sans trop de difficulté, mais ils ont préféré lui imposer de lourdes réparations dont les subsides, payables en nature, s'avéraient indispensables pour concourir au développement de leur pays :

"*On défend souvent la thèse selon laquelle l'U.R.S.S. aurait été satisfaite par les livraisons finlandaises et n'aurait eu aucun intérêt à tuer "la poule aux œufs d'or". l'U.R.S.S. en effet, n'avait pas intérêt*

rêt à entretenir l'agitation sociale en Finlande, à pousser à la grève générale, car elle risquait alors d'en subir les conséquences, en voyant notamment s'accumuler des retards pour des livraisons précieuses".  
(157)

De nos jours encore, la Finlande constitue un marché de produits de haute technologie non négligeable pour l'Union Soviétique. Comme le souligne "V.I. punasalo" à travers le marché finlandais, "Moscou a obtenu de la technologie occidentale avancée qui se trouve impossible à créer dans le système soviétique centralisé et à orientation militaire". (158)

Il y a peu de temps encore, la Finlande fut le premier partenaire commercial occidental de l'Union Soviétique.(159).

De nombreux techniciens finlandais concourent également à la mise au point et au fonctionnement d'industries, en particulier d'industries liées à la transformation des produits de la forêt en Union Soviétique. Il apparaît donc difficilement concevable que l'U.R.S.S. décide unilatéralement de se priver d'une telle coopération.

Au terme de cette étude des relations finno-soviétiques, nous espérons avoir réussi au delà de la notion réductrice de "finlandisation" à tracer les contours de la politique étrangère orientale finlandaise dans sa spécificité comme dans ses limites mais toujours à l'image de l'espoir d'un peuple à vivre heureux dans la prospérité et la liberté.

C'est sans doute Montesquieu, il y a déjà plus de deux siècles qui a le mieux compris et exprimé le comportement de l'état d'esprit de ces hommes du Nord:

"Le Goth Jordan es a appelé le Nord de l'Europe, la fabrique du genre humain. Je l'appelleraï plutôt la fabrique des instruments qui brisent les fers forgés du Midi. C'est là que se forment ces nations vaillantes qui sortent de leur pays pour détruire les tyrans et les esclaves, et apprendre aux hommes que la nature les ayant faits égaux, la raison n'a pu les rendre dépendants que pour leur bonheur". (160)

- (120) Petit Robert, édition 1984
- (121) Larousse édition en 3 volumes 1966
- (122) Jean-François Revel "Comment les démocraties finissent" p. 180
- (123) "Paix et guerre entre les nations" p. 500 (1962)
- (124) Encyclopédie Universalis "Neutralité"
- (125) La Suisse met en avant son statut d'Etat neutre pour refuser d'entrer à l'O.N.U.
- (126) Denis Diderot "Pages contre un tyran" - Chapitre VIII
- (127) Politique étrangère, n° 2 1980 p. 458
- (128) Op. Cit p. 57
- (129) Annexe n° 5
- (130) 34,6 % contre 26,6 % et 18,8 %
- (131) Op Cit p. 57.
- (132) White Book of the UN ; déclaration de Mr. Pastinen le 19.01.1980, résolution AIES.61 PV. 7 86
- (133) Cité par Unto Vesa dans "Determining Finland's position in international crisis" Year Book of Finnish Foreign Policy 1979, p. 16
- (134) Résolution amendée A/38/L.8
- (135) Professeur d'histoire politique à l'Université d'Helsinki, Feuilles finlandaises, Ministre des Affaires étrangères, 6/75
- (136) L'hypothèse d'une attaque nucléaire limitée est écartée en Finlande, car les experts militaires s'accordent à conclure que la Finlande ne constitue pas une cible dont la valeur nécessite l'utilisation de l'arme nucléaire.
- (137) Cela a été confirmé par la suite, lorsqu'en dépit du même article 17, la Finlande commanda des mines à l'U.R.S.S. puis à l'Angleterre en 1982 Revue Générale de Droit International 87 1983 p. 671.
- (138) Voir annexe 6
- (139) Les communistes exceptés.
- (140) Cité par Kari Möttölä dans "The politics of Neutrality and defense : Finnish Security since the early 1970 s". Cooperation and conflict XVIII 1982, p. 303.
- (141) Op.Cit p. 303
- (142) Annexe n° 7 (YFFP 82 p. 16)
- (143) Cité dans Le Monde du 4 Janvier 1985, p. 2
- (144) 1 Mark finlandais = 1,45 Frs F.
- (145) Le 4 Janvier 1983.
- (146) Yearbook of Finnish Foreign Policy 1983 "Foreign Policy débat 1983" p. 22
- (147) Parmi celles-ci se trouvait Vainö Tanner dont nous avons déjà eu l'occasion de parler à propos de la crise des "Gels nocturnes" de 1958.
- (148) p,Cit
- (149) Op Cit. p. 204
- (150) Krister Wahlbäck, Mannerheimista Kekkoseen, p.206
- (151) Traité avec Moscou le 12 Août 1970. Traité avec Varsovie le 7 Décembre 1970. Traité avec Prague le 11 Décembre 1971. Traité avec Berlin Est, le 21 Décembre 1972.
- (152) Jean-Marie Le Breton "Les relations internationales depuis 1968" 1983 p. 22
- (153) Yearbook of Finnish Foreign Policy 1973 p. 64
- (154) Traité avec la R.D.A. le 8 Décembre 1972. Déclaration conjointe de la Finlande et de la R.F.A. signée à Bonn le 9 Septembre 1974.
- (155) Cité dans L.A. Puntila dans "The Political History of Finland - 1809-1966" Heinemann 1975 p. 240.

## DEUXIEME PARTIE

### LES AUTRES POLES DE LA POLITIQUE ETRANGERE FINLANDAISE

La politique étrangère finlandaise ne saurait actuellement se résumer ni se réduire aux relations finno-soviétiques.

Mettant en oeuvre le principe de la "neutralité active", la Finlande a peu à peu cherché - ses relations avec l'Union Soviétique s'étant stabilisées - à diversifier ses pôles d'action et d'intérêt sur l'échiquier international. Cette orientation multipolaire de la politique internationale s'est développée essentiellement dans quatre directions.

Un resserrement des liens avec les autres pays de la communauté scandinave, une intégration de l'économie nationale à l'échelle mondiale, un engagement tiers-mondiste et une action permanente en faveur de la paix.

## SECTION I : L'APPARTENANCE SCANDINAVE

La Finlande constitue une entité géographique, sociale, culturelle et politique, historiquement liée à l'ensemble des pays Nordiques.

Le système institutionnel hérité de la période suédoise l'a placée en harmonie complète avec son voisin occidental, et lui a permis de s'en rapprocher encore davantage à l'époque contemporaine. Ce rapprochement a été facilité et demeure largement imputable à la présence d'une minorité nationale d'expression suédoise dont on retrouve de nombreux représentants, tant dans les milieux politiques qu'au sein des différents secteurs de l'activité économique et commerciale.

Pour Monsieur Fagerholm, parler d'un "rapprochement" correspond même à une vision erronée des choses, puisque la Finlande n'a en fait jamais cessé d'être liée aux autres pays scandinaves :

*"En vérité, l'influence russe demeura sans grande signification et lorsque la Finlande, en 1917, devint indépendante, on n'eût qu'à édifier à nouveau sur le vieux fond nordique". (161)*

En effet, la coopération nordique a débuté dès 1872 par les travaux d'une réunion de juristes nordiques, lesquels allaient progressivement aboutir à l'adoption de dispositions législatives analogues.

Quelques années plus tard, en 1919, furent instaurées dans chacun des pays nordiques, des associations appelées "Norden", chargées de promouvoir cette coopération par voie de conférences, de cours, de cercles d'études, et d'une revue trimestrielle "Vi i Norrländ".

Les Associations "Norden" comptent aujourd'hui 80.000 adhérents répartis entre 500 sections dans l'ensemble de la zone nordique.

Aux liens initiaux, sont venues se greffer des attaches plus concrètes aux objectifs plus diversifiés. Ce sont principalement le Conseil Nordique

inauguré en 1952, et le Conseil Ministériel Nordique créé en 1971, dont l'action conjuguée vise à coordonner l'ensemble des projets communs à la communauté scandinave.

Lorsque la Finlande adhèrera au Conseil Nordique en Janvier 1956, elle atteindra la conclusion logique de son appartenance à la zone nordique, ce qui pour Urho Kekkonen revêt un caractère essentiel :

*"Les spécialistes en science sociale parlent de groupes de référence auxquels l'individu appartient, et en fait, doit appartenir. Les peuples aussi ont leur groupe de référence. Pour nous, les pays Nordiques correspondent à l'un de ces groupes. Etre nordique est plus qu'un problème de volonté pour nous Finlandais, c'est une part inséparable de notre histoire, de notre horizon, de notre culture, de notre système économique et social, de nos coutumes, nos lois et notre religion". (162)*

Mais cette adhésion est surtout synonyme d'une grande victoire de politique internationale. Elle a insufflé un véritable ballon d'oxygène dans la politique étrangère finlandaise en mettant fin à sa polarisation exclusive vers les relations finno-soviétiques.

Comme l'écrit Jean Jacques Fol, "à partir de 1956 et plus que tout autre pays, la Finlande voit dans l'Union Nordique un moyen d'échapper à toute pression soviétique..." (163)

En effet, tout ce qui peut lui permettre de se rapprocher des pays Nordiques correspond à autant de distance prise vis-à-vis de l'Union Soviétique.

Nous allons à présent examiner de façon plus précise la nature et l'étendue des contacts que la Finlande entretient avec ses voisins scandinaves, en nous intéressant en premier lieu aux mécanismes par lesquels s'effectue cette coopération, avant de dresser un tableau des résultats qui ont été obtenus.

## 1 - Les structures de la coopération Nordique

L'écheveau institutionnel sur lequel repose la coopération entre les Etats scandinaves (164) comprend un élément de base - le Conseil Nordique - et une série d'outils qui sont venus le compléter tout au long des années 70.

### A - Le Conseil Nordique

#### a) Son organisation

Créé en 1952, le Conseil Nordique comprend une Assemblée plénière, un praesidium, cinq commissions permanentes et deux commissions spéciales chargées respectivement du budget et de l'information. (165)

L'Assemblée plénière se compose de 78 membres élus au sein des Parlements nationaux (166) en tenant compte de leur composition politique.

En son sein, la Finlande a le droit de faire siéger dix-sept députés plus un député supplémentaire qui représente la région autonome d'Aland. Sont également représentés à l'Assemblée, des membres parmi les plus éminents des dirigeants nationaux. Ces derniers siègent toutefois uniquement à titre consultatif. Mais leur compétence s'avère utile dans l'élaboration des recommandations, puisque ce sont ses Ministres et ses Hauts Fonctionnaires qui sont souvent à la source des recommandations qui sont proposées et qui sont chargés de les appliquer dans l'éventualité d'un accord.

Afin de respecter le principe de relations d'égalité entre Etats sur lequel repose le Conseil Nordique, l'Assemblée plénière se réunit dans chacun des cinq Etats Nordiques, à tour de rôle, de façon bisannuelle.

L'ouverture d'une session extraordinaire est également possible sur proposition d'au moins deux gouvernements et vingt membres élus. (167)

Dans l'intervalle des sessions, c'est le praesidium, élu à l'Assemblée plénière pour un an, qui traite des affaires courantes, coordonne l'activité des commissions, informe les gouvernements de leurs activités et prépare le travail

pour les sessions à venir.

Il se réunit 6 à 8 fois par an et comporte un président (en principe le responsable de la délégation nationale du pays où a lieu la prochaine séance plénière) et quatre vice-présidents (les chefs des autres délégations nordiques).

Les cinq commissions permanentes indiquent de par leur dénomination les directions principales vers lesquelles s'orientent les travaux au Conseil Nordique. Au terme de l'article 24 de son règlement, celui-ci comprend:

*"Une commission juridique, une commission culturelle, une commission de politique sociale, une commission des transports et des communications et une commission économique".*

Chaque commission sera composée de membres des cinq nationalités désignés par chaque délégation, en fonction d'un certain quota par Etat.

Au sein de ces commissions, la représentation proportionnelle des différents partis nationaux est également assurée. C'est dans ces commissions que s'effectue la majeure partie du travail élaboré au Conseil Nordique. Celui-ci possède également un secrétariat dans chacun des Etats membres, et un secrétariat du praesidium à Stockholm.

#### a) - Ses Pouvoirs

A la base, le Conseil Nordique a été élaboré en dehors de tout esprit de supranationalité. Chaque Etat membre a toujours affirmé sa volonté de sauvegarder sa souveraineté politique. La meilleure preuve réside sans doute dans le fait que la collaboration inter-nordique a pu se construire entre des pays dont les choix en matière de politique de sécurité étaient radicalement opposés.

Ainsi, le Danemark, l'Islande et la Norvège sont membres de l'O.T.A.N., tandis que la Suède et la Finlande pratiquent une politique de neutralité, cette dernière basant la sienne sur un traité avec l'Union Soviétique.

Bien que, comme nous le verrons, l'harmonisation des systèmes juridiques ait été poussée à l'extrême, il n'existe pas comme c'est le cas pour les Communautés Européennes (168), de cour suprême de justice commune.

Dans son acception initiale, le Conseil Nordique constitue donc seulement un organe à vocation consultative. Il s'exprime par voie de recommandation et peut formuler des déclarations d'opinion ou avis. Les recommandations ne contiennent en elles-mêmes aucune marque d'obligation. Rien ne peut contraindre un Etat à s'y conformer. Aucun instrument de nature coercitive n'a été prévu à cet effet. A cela s'ajoute le fait qu'aucune coopération voire alliance, politique et militaire, n'entre dans le cadre de la compétence du Conseil.

Pour la Finlande, plus que pour tout autre Etat, un tel respect de la souveraineté nationale a conditionné dans une large mesure son adhésion, et surtout l'acceptation de celle-ci par l'Union Soviétique.

Le fonctionnement du Conseil Nordique semble toutefois révéler une tendance croissante à une augmentation de l'influence réelle qu'il exerce sur les actes et prises de position des Etats qui en sont membres. Au début de chaque session, le Conseil recherche s'il a été donné suite aux recommandations précédemment adoptées. A cet effet, les représentants nationaux doivent rendre un rapport illustrant la façon dont leur gouvernement a tenu compte des recommandations qu'il a votées.

Edmond Orban analyse cette procédure comme un moyen donné au Conseil Nordique "*d'effectuer un contrôle et en même temps de renforcer ses moyens de pression à l'égard des gouvernements nationaux, une fois que leurs députés ont voté la recommandation à l'Assemblée...*" (169)

En fait, les recommandations semblent généralement appliquées par chacun des cinq Etats, ce qui assure le bon fonctionnement et la permanence de l'organisation.

Mr. Orban décèle également un élément de supranationalité -bien que très faible - dans le fait que le Secrétaire du praesidium, dont le rôle auprès des

dirigeants politiques nationaux est très important, est un fonctionnaire nordique qui est payé sur le budget communautaire.

L'influence de la coopération nordique sur la politique extérieure des Etats scandinaves s'est également progressivement accrue tout au long des années soixante-dix avec la création de nouveaux organes.

b) L'extension de la Coopération

Les bases institutionnelles du Conseil Nordique furent grandement étendues dans les années soixante-dix par la mise en place d'un Conseil Nordique des Ministres en 1971, d'un Secrétariat culturel en 1972, d'un secrétariat permanent pour la coopération en 1973 et d'une Banque d'Investissement Nordique en 1976.

Bien que l'Assemblée plénière du Conseil Nordique admette la présence d'envoyés des gouvernements, ceux-ci outre l'interdiction qui leur est faite de participer aux votes, avaient essentiellement une fonction de relais entre le Conseil et leurs Etats respectifs. Ils n'étaient en mesure d'appréhender que des contacts informels et peu suivis avec leurs homologues.

Le besoin s'est donc fait sentir de créer un organe qui travaille en collaboration avec l'Assemblée plénière, réunissant un certain nombre de Ministres spécialisés. C'est de cette nécessité qu'est né le Conseil Ministériel Nordique le 13 Février 1971. Le C.M.N. est le principal initiateur, préparateur et exécutant des politiques de coopération. De même qu'au sein des parlements nationaux de type occidental, la plus grande partie du pouvoir se trouve concentrée aux mains de l'exécutif, donc ici du C.M.N.

Les Ministres spécialisés (170) de chaque Etat qui se retrouvent au sein du C.M.N. travaillent sous la direction de "Ministres de la Coopération Nordique". Leur existence dans les gouvernements nationaux atteste de l'importance que ceux-ci attachent à la collaboration qu'ils entretiennent avec l'ensemble de la Communauté Nordique.

En 1972 a été créé un Secrétariat du C.M.N., institution permanente qui comporte des fonctionnaires indépendants des administrations nationales,

nommés par le Conseil Ministériel Nordique. Il possède un double siège permanent à Oslo et à Copenhague, qui se partagent les tâches.

Suite à la création d'un Secrétariat pour les affaires culturelles en 1973, c'est surtout l'ouverture d'une Banque d'Investissement commune à la zone, en 1976, qui constitue une étape importante vers une plus large intégration.

Elle a pour objet de renforcer la coopération économique entre entreprises nordiques et contribuer à accroître la production et les exportations. Elle permet aussi de favoriser un certain couplage des développements économiques sur l'ensemble du territoire scandinave. (171)

Prise dans son ensemble, la coopération nordique offre donc des outils variés et opérants qui tendent peu à peu à renforcer le processus d'intégration vers lequel semblent se diriger les pays scandinaves, dans le sens d'une vaste communauté, plus seulement géographique, mais largement institutionnalisée.

De tels outils apparaissent comme autant de maillons susceptibles de sceller la Finlande, sinon au bloc de l'Ouest en général, du moins à la sphère nordique, c'est-à-dire à un espace démocratique, libéral et capitaliste, et donc d'opposer une meilleure résistance aux pressions exercées par l'Union Soviétique.

Reste à présent à mesurer l'étendue des résultats et des retombées qu'une telle coopération a apporté à la Finlande.

## 2 - Les Résultats

L'essentiel des réalisations pratiques à mettre en oeuvre fut fixé dès 1962 par la signature d'une Convention de Coopération entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède. C'est suite à son étude que nous examinerons les bénéfices que la Finlande a en fin de compte retirés de la coopération nordique.

## A - La Convention de 1962

Les différentes applications concrètes, passées et à venir, qui devaient résulter de la coopération entre les pays Nordiques ont été clairement définies et approuvées par les cinq gouvernements concernés dans une convention de coopération signée à Helsinki le 23 Mars 1962. Cette convention constitue l'une des bases fondamentales de la volonté des cinq Etats scandinaves à agir en commun dans un certain nombre de domaines. Le fait qu'elle ait été signée à Helsinki - ce qui rend la Finlande dépositaire du traité - souligne le profond attachement de la Finlande à une telle réalisation.

Cette convention fut modifiée en 1971 pour tenir compte de l'action du Conseil Nordique des Ministres et de l'évolution des conditions économiques, législatives et sociales.

L'article premier confirme les secteurs d'activités pour lesquels la Communauté souhaite parvenir à une convergence des politiques (domaines juridique, culturel, social et économique, ainsi que le transport et les communications).

Les articles suivants détaillent ensuite les modalités d'action dans chacun de ces domaines.

Pour le champ juridique, il s'agit surtout d'harmoniser autant que faire se peut les différentes législations avec une priorité donnée à l'obtention de droits égaux à ceux des nationaux, aux nordiques qui résident dans un autre Etat Nordique (Article 2), à l'acquisition de la nationalité d'un autre pays Nordique (Article 3) et à l'harmonisation du système et des peines judiciaires (Article 5 et 7).

En matière culturelle, priorité est faite à l'accès aisément pour chaque étudiant, aux établissements universitaires de chaque Etat (Article 9) et à l'harmonisation des examens (Article 10) ainsi qu'à une large collaboration en matière de recherche (Article 12).

Est également envisagé l'octroi de droits sociaux nationaux à l'ensemble des travailleurs originaires d'un des pays signataires (Article 15).

Sur le plan économique, la Convention énonce clairement que chacun des Etats nordiques désire lever les entraves à une libre circulation des capitaux (Article 25) et au commerce interétatique (Article 21).

L'un des points sans doute les plus significatifs de la volonté d'unité qui anime les pays scandinaves, réside dans l'abolition du contrôle des passeports au sein de la zone nordique (Article 28). C'est-à-dire qu'une personne se rendant, par exemple en Finlande par le Danemark et la Suède, n'aura à présenter son passeport qu'à l'entrée du Danemark. Il en va assurément bien différemment pour celui qui veut se rendre d'Helsinki en U.R.S.S.

Force est donc de se rendre compte que la Finlande a accepté de se lier à un système qui la soude très étroitement à l'ensemble de la communauté scandinave. Politiquement, elle y voit, outre les avantages que nous allons évoquer, un moyen d'associer sa personnalité internationale à une entité qui la dépasse, dont la réputation mondiale en matière de démocratie, de niveau de vie ou de défense des Droits de l'Homme, ne saurait être contestée.

Ce faisant, il s'agit pour elle de faire disparaître l'association automatique Finlande-U.R.S.S. que ne manque généralement pas de faire l'observateur étranger. S'il est difficile d'estimer dans quelle mesure la Finlande a réussi en ce domaine, les faits demeurent, et l'impact de la coopération nordique sur le pays et sa politique tant intérieure qu'internationale, ne peut être nié.

#### B - Les conséquences de la coopération nordique pour la Finlande

Pour la Finlande, la coopération nordique a été génératrice de nombreux avantages dans des domaines aussi divers que la législation, le marché de l'emploi ou la coopération en matière de recherche. L'esprit de cette coopération n'a cependant pas entièrement été à l'image de ce qu'elle en attendait. Dans l'optique finlandaise, celle-ci s'est avérée timide en matière de politique de sécurité et parfois téméraire sur le plan économique.

### a) Les éléments d'intégration positive

L'une des premières vertus de la coopération scandinave fut sans doute de rompre l'isolement géographique dans lequel se trouvait la Finlande, par rapport à ses voisins occidentaux.

En effet, jusqu'à la fin des années cinquante, les touristes (qui généralement précèdent les hommes d'affaires) qui se rendaient en Europe septentrionale, limitaient généralement leur périple à la Norvège et à la Suède.

Le développement et la coordination des axes de circulation, ainsi que l'abolition des contrôles de passeport aux frontières va permettre d'ouvrir la Finlande aux visiteurs étrangers. Dès 1962, K.A. Fagerholm écrit qu'"*après l'abolition des passeports, le trafic des voyageurs entre la Finlande et le reste du Nord, s'est accru de façon inouïe*". (172)

Sur le plan économique, la Finlande peut également se considérer comme largement bénéficiaire des contacts qu'elle entretient en Europe du Nord, ceux-ci lui ayant largement permis de rattraper son retard en ce domaine.

La Convention Nordique de 1954 instaure un marché commun de l'emploi. Elle reconnaît le principe d'égalité en matière d'offre d'emploi et de droit des travailleurs quelle que soit l'origine (nordique) de ces derniers. Les avantages sociaux étant initialement bien plus élevés en Suède, des milliers de travailleurs finlandais ont émigré vers ce pays. Cela a sans doute permis d'éviter un fort taux de chômage en attendant que les structures de l'économie se soient modernisées.

De fait, depuis le début des années 80, les Finlandais travaillant en Suède commencent peu à peu à revenir sur leur territoire national, car les niveaux de vie s'équilibrivent.

Sur le plan commercial, les gains de la coopération sont également conséquents. La part de la zone nordique dans le total des exportations finlandaises est passée de 9 % en 1960 à 25 % en 1976. (174)

Les liens économiques qui unissent la Finlande à la zone nordique correspondent toutefois essentiellement à un couplage avec l'économie suédoise.

En effet, sur le total des exportations finlandaises vers la zone en 1976, 68% avaient comme direction, la Suède.

De même, en 1972, 50 % des compagnies étrangères installées en Finlande étaient d'origine suédoise. (175) Lauri Karvonen souligne que leur présence a d'autant plus d'importance pour la Finlande que "la majorité des entreprises suédoises opèrent en production - en opposition avec la distribution vers laquelle la plupart des autres investisseurs se sont orientés - ce qui signifie qu'elles peuvent utiliser les matériaux de base, les sous-traitants et les travailleurs finlandais". (176)

La Banque d'Investissement Nordique, dont nous avons parlé, est venue compléter la panoplie des avantages économiques que la Finlande est à même de retirer de la coopération nordique.

Sur le plan de la collaboration politique internationale une certaine unité a également été atteinte.

"Les Ministres des Affaires Etrangères des pays nordiques tiennent régulièrement des réunions, le plus souvent à l'ouverture de l'Assemblée Générale des Nations Unies". (177)

Ce qui aboutit aux prises de position communes que nous avons déjà mentionnées.

Néanmoins, dans ce dernier domaine comme en matière économique, la collaboration nordique ne s'est point toujours orientée dans le sens souhaité par Helsinki.

b) Les secteurs de déception et de mésentente

Pour le Président Kekkonen "la vision finlandaise d'une coopération nordique a traditionnellement été marquée par des considérations touchant à la politique de sécurité". (178)

Or, en ce domaine, les espoirs du chef de l'Etat ont été grandement

déçus. En effet, si depuis 1967, les Ministres de la défense des Etats Nordiques se rencontrent deux fois par an pour échanger des informations, "ces échanges de vues" comme le note J.J. Fol : "n'aboutissent pas à des réalisations pratiques autres que dans le cadre des activités de l'O.N.U.". (179)

Dès 1952, Kekkonen avait pourtant lancé l'idée d'une neutralité commune à tous les pays Nordiques, afin de permettre à ceux-ci d'assurer leur développement en dehors des pôles de tension. (180)

Dans un discours de 1965, il envisagea même de façon voilée une alliance militaire de défense commune, avec certains Etats de la zone nordique.

Mais toutes ces propositions, à l'instar de celle visant à l'institution d'une zone dénucléarisée en Europe du Nord, exigent évidemment comme condition de base, que le Danemark, l'Islande et la Norvège se retirent de l'O.T.A.N. Avant 1969 (181) et se basant sur l'exemple français de 1966, la Finlande espérait que ces Etats accepteraient de ne pas renouveler leur adhésion au Pacte de l'Atlantique. Rien de tel ne s'étant produit, aucune suite n'a été donnée aux sollicitations finlandaises en la matière.

Désireux d'une plus vaste coopération dans le domaine des politiques de sécurité, le Président Kekkonen s'est trouvé, par la force des choses, bien moins enclin à se lancer dans un processus d'extension de l'intégration économique vers la zone nordique.

Cette réticence s'est concrètement exprimée à deux occasions. Confirmant une idée qui avait vu le jour en 1947, les Suédois, et les Danois firent, en 1953 au sein du nouveau Conseil Nordique, une proposition commune concernant un projet d'instauration d'une union douanière nordique.

Lorsque la Finlande devint membre du Conseil en 1956, elle se joint aux travaux préparatifs de la commission chargée de mettre en oeuvre le projet : Le "Nordic Committee on Economic Cooperation". L'Union Soviétique ne s'opposait apparemment pas à une participation finlandaise à un tel plan.

Cependant, la situation se modifia lorsqu'il commença à devenir

certain qu'une large zone de libre-échange allait s'établir entre six pays d'Europe. Outre le fait que des pays comme le Danemark et la Norvège commencèrent dès lors à douter de l'intérêt d'une union douanière nordique, la position soviétique à l'égard de cette dernière subit une notable évolution.

En 1958, un article de la *Pravda* vilipendait les projets d'Union Nordique économique "comme n'étant point une union indépendante mais une part de la zone de libre-échange".

et continuait en disant que "l'inclusion des pays scandinaves, particulièrement de la Finlande, dans la zone de libre-échange de l'Europe de l'Ouest entraînerait l'assujettissement de ces pays à la politique d'Etats qui occupent des positions dominantes dans l'agressif bloc atlantique". (182)

Bien que favorable au projet, la Finlande opposa donc le fait qu'il signifiait un couplage de l'Europe du Nord avec l'ensemble Ouest Européen, et donc était en désaccord avec sa politique de neutralité.

Une attitude similaire fut observée lors du projet de communauté économique NORDEK proposé au Conseil Nordique en 1969. Bien que similaire en bien des points au projet d'union douanière, le NORDEK s'en différenciait par un souci de coopérer avec un nombre beaucoup plus important de zones économiques. Au départ la Finlande, n'ayant eu l'écho d'aucune critique émanant de Moscou, se montra favorable au NORDEK. Mais lorsqu'après la Conférence de la Haye de Décembre 1969, les membres de la C.E.E. affirmèrent leur volonté d'élargir la communauté, la crainte d'une intégration européenne trop poussée se fit à nouveau sentir en Finlande.

"Il semblait alors qu'il y avait un risque que le NORDEK devienne un appendice particulier du Marché Commun, et du point de vue finlandais, cela était politiquement inacceptable". (183)

Ainsi, en Avril 1970, le Président Kekkonen déclarait que la Finlande ne signerait pas le traité donnant naissance au NORDEK, car le projet était trop lié à la C.E.E., et mettait donc en danger la crédibilité de la politique étrangère finlandaise.

Le projet NORDEK fut alors également abandonné.

Politiquement malaisée pour la Finlande, une intégration économique nordique était également peu avantageuse économiquement. Pays similaires en bien des points, les Etats scandinaves possèdent souvent des secteurs concurrentiels.

Etant principalement dépendants des exportations, une coopération nordique plus vaste en ce domaine aurait apporté en fait bien peu de bénéfices, en particulier pour la Finlande dont l'économie - bien que cela soit de moins en moins vrai - était la plus faible. Contournant ce problème, celle-ci s'est donc orientée vers une intégration de son système économique, non plus lié à une zone géographique déterminée, mais couvrant l'ensemble des marchés européens, voire mondiaux.

C'est cette structure particulière de l'intégration finlandaise dans l'économie européenne que nous allons à présent étudier.

- (161) K.A. Fagerholm "La Finlande Hier et Aujourd'hui" - "La Finlande et les autres pays nordiques" p. 106 - 1962
- (162) Urho Kekkonen : "A President's View" . 82 - 1982
- (163) J.J.Fol "Les pays Nordiques aux XIXème et XXème siècles" 1978
- (164) Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède.
- (165) Voir annexe n° 8 (Cf. Orban)
- (166) 69 à l'origine.
- (167) Article n° 2 du règlement du Conseil Nordique.
- (168) cf. la Cour de Justice de Luxembourg.
- (169) "Un modèle de souveraineté association ? Le Conseil Nordique" - Cahier du Quebec - 1978 - p. 62-63
- (170) cf. Annexe 8 - En plus des Ministres cités, viennent souvent participer aux travaux, les Ministres des Affaires Etrangères et les Ministres de l'Education.
- (171) En 1982, la Banque a accordé un prêt important à la Société finno-suédoise Valmet spécialisée dans la fabrication de tracteurs. Lors de sa première année de fonctionnement, 8 des 15 prêts de la Banque ont été accordés à des Sociétés finlandaises.
- (172) op Cit p. 110
- (173) Source : OCDE, études économiques "Finlande" Décembre 1982 p.11
- (174) Contre une augmentation de 14 à 22 pour les importations. Lauri Karvonen "Economic relations in the nordic area : failures and achievement" Yearbook of Finnish Foreign Policy 1977 p. 56
- (175) op. Cit p. 57
- (176) op. Cit p. 57
- (177) Fagerholm op Cit, p. 111
- (178)"A President's View"p. 85
- (179) Op. Cit, p. 197
- (180) Discours 1952 "The Common neutrality of the Nordic Countries" Urho Kekkonen "Neutrality" Broadcast from 1943 to 1969.
- (181) Soit 20 ans après la naissance de l'OTAN en 49 : A cette échéance, la Charte Atlantique prévoit la possibilité d'un retrait.
- (182) cité par Klaus Törnudd "Soviet attitudes toward non-military regional cooperation" Helsingfors 1967 - p. 143-148.
- (183) Lauri Karvonen - op. Cit, p. 54
- (184) Pekka Korpinen "Finland and the enlarging EEC" - Yearbook of Finnish Foreign Policy 1977, p. 25.

## SECTION II : UNE INTEGRATION ECONOMIQUE A L'ECHELLE EUROPEENNE

Comme c'est généralement le cas pour un petit pays, le commerce extérieur revêt une importance particulière dans le développement économique national. L'économie finlandaise dépend en effet à 30 % des exportations, celles-ci étant absorbées à 85 % par le marché européen.

En ce domaine, comme dans les relations purement diplomatiques, la Finlande doit se mouvoir de façon prudente, afin de ne pas transgresser les principes de base de sa neutralité.

"Le commerce détermine la politique et la politique, pour sa part, est source de commerce". (184)

La combinaison de l'impératif de profit économique inhérent à toute société capitaliste, et des obligations politiques consécutives à la signature du traité F.C.M.A. avec l'Union Soviétique, a conduit à l'élaboration progressive d'une intégration économique européenne particulière, dont nous examinerons la structure par zone.

### 1 - Une intégration économique originale

La confiance, pierre angulaire de la politique finlandaise vis-à-vis de l'Union Soviétique doit, pour être crédible, être entretenue dans tous les domaines.

Le secteur des échanges commerciaux constitue une des applications concrètes les plus probantes de la volonté finlandaise d'instaurer de bons

rapports, conformément à l'Article 5 du traité de 1948.

A cet effet, les dirigeants finlandais se doivent de persuader les soviétiques que leurs relations commerciales ne serviront pas de prétexte ni d'outil, à un rapprochement politique avec le bloc occidental qui s'effectuerait à leurs dépends.

Encore une fois, cette conduite répond à un souci de réalisme: il ne rimeraient en effet à rien de susciter l'animosité de Moscou et de risquer des représailles, en concluant des accords considérés comme une menace à l'Est.

C'est donc avec finesse et prudence que la Finlande a peu à peu mis en place les mailles d'une intégration économique étendue, qui constitue à bien des aspects, un modèle de coopération entre l'Est et l'Ouest.

#### A - Une construction prudente

La politique d'intégration économique de la Finlande se caractérise par un pragmatisme permanent lié à la recherche d'un équilibre.

##### a) Un pragmatisme permanent : Le "wait and see".

Face à toutes les perspectives d'adhésion à une structure d'intégration économique occidentale, les dirigeants finlandais ont toujours pratiqué la politique du "wait and see" : ils se sont, dans l'ensemble montrés favorables aux projets qui leur étaient présentés, tout en s'abstenant de donner leur accord trop rapidement afin de guetter l'attitude soviétique à leur égard.

A l'instar de la plupart des Etats européens, la Finlande fut conviée à la conférence de Paris du 12 Juillet 1947 qui devait débattre de l'aide américaine à la reconstruction de l'Europe à travers le plan Marshall.

Initialement, l'ensemble des formations politiques, parti communiste excepté, était plutôt enclin à accepter le soutien financier américain. Pour le Président Paasikivi, son pays "pourrait ainsi obtenir des dollars gratuitement". (185)

Mais avant de donner une réponse, " la Finlande attendit de voir

*quelles seraient les réactions des pays européens". (186)*

Ce n'est que lorsqu'il devint évident que l'U.R.S.S. et l'ensemble des pays de l'Est avaient refusé en bloc toute participation au Plan Marshall, qu'elle jugea prudent de ne pas se rendre à la Conférence de Paris.

Elle observa une attitude comparable lors des projets d'Union Douanière Nordique et de NORDEK : Aborder les négociations avec un préjugé favorable, mais sans se prononcer sur sa décision finale ; puis, tester jusqu'où il lui est possible de s'avancer dans ses prises de position sans soulever le courroux du Kremlin. Alors, éventuellement se retirer si celui-ci s'avère trop violent.

Cela ne l'empêcha point de développer des contacts économiques avec le monde occidental, mais sur la base d'un équilibre entre l'Est et l'Ouest. Car comme le déclara le Président Kekkonen dans un discours prononcé à Washington D.C. en 1961, "*plus grand sera notre succès dans le maintien de la confiance russe dans une Finlande comme voisin pacifique, meilleures seront nos opportunités de coopérer étroitement avec les pays d'Europe de l'Ouest*". (187)

b) La recherche d'un équilibre

Désireuse de mener à bien un programme d'intégration de son économie sur le marché européen, mais consciente des craintes soviétiques à cet égard, la Finlande a en fait procédé à une politique visant à développer de façon concomitante ses échanges commerciaux avec l'Est et l'Ouest.

En d'autres termes, " *La Finlande a essayé de contrebalancer ses engagements vers une intégration occidentale par des arrangements compensatoires avec l'Union Soviétique*". (188)

Ainsi, lorsqu'en 1961, le gouvernement finlandais signe un accord avec l'Association Européenne de Libre-Echange, groupant le Royaume-Uni, Le Danemark, la Suède, l'Autriche, le Portugal, la Norvège et la Suisse, ce n'est qu'après la conclusion, le 24 Novembre 1960, d'un accord avec l'U.R.S.S., au terme duquel il accepte de diminuer les droits de douane sur les produits

importés d'Union Soviétique, d'un montant égal aux réductions qui s'appliqueraient sur les marchandises importées d'un pays membre de l'A.E.L.E.

Un processus analogue s'est déroulé au début des années 70, après que la Finlande ait exprimé son désir de contracter des accords commerciaux avec la Communauté Economique Européenne.

Bien que les deux parties fussent parvenues à une entente dès l'été 1972, le gouvernement finlandais tarda jusqu'au 5 Octobre 1973 avant de donner sa signature.

Entre temps, la Finlande signait un accord similaire avec les pays membres du COMECON. (189)

Comme le confirme Mr.Wellenstein, alors directeur général des relations extérieures des Communautés Européennes : "Le gouvernement finlandais désirait contrebalancer les relations contractuelles envisagées avec la Communauté par un nouveau lien contractuel d'envergure avec le COMECON et ses Etats membres". (190)

Au regard du contexte dans lequel ont été conclus les accords d'intégration économique qui lient la Finlande, le souci d'équilibre apparaît surtout avoir joué dans le sens d'un recentrage vers l'Est.

Si l'on observe à présent les résultats globaux, un certain nombre d'exemples viennent étayer une analyse inverse.

Dès la fin de la guerre, les U.S.A. offrirent leur aide financière à de nombreux pays d'Europe, Finlande inclue. Pour l'année 1946, celle-ci reçut 65 millions de dollars de crédits.

En 1947, Paasikivi refusa d'inscrire son pays au rang des bénéficiaires de l'aide prévue au titre du Plan Marshall, mais les Etats-Unis continuèrent en fait à apporter un soutien indirect à Helsinki sous la forme de crédits et de livraison de stocks provenant des surplus de l'armée américaine.

Selon Raimo Väyrynen, " Les Etats-Unis usèrent de leur politique de prêts comme un moyen de COMPENSER la non participation finlandaise

*au programme de l'aide Marshall, ce qui servit de base à une importante augmentation des crédits alloués à la Finlande ; Un auteur américain (191) déclare ouvertement que l'objet de l'opération était en fait une assistance économique à la Finlande en compensation de la perte de l'aide Marshall". (192)*

Il faut toutefois considérer qu'il s'agit de prêts et non de dons. Mais l'assistance ainsi donnée à l'économie finlandaise ne peut être niée.

Le rééquilibrage s'est donc bien produit dans les faits, comme un recentrage vers l'Ouest.

Il semble également évident que bien que n'ayant pas accepté d'adhérer à une association du type NORDEK, la Finlande soit empiriquement parvenue à une intégration nordique tout aussi intensive.

Ainsi, dans un article publié en 1977, Mr. Olli Bergman, alors secrétaire général du Conseil Nordique des Ministres, mettait en relief le fait que "les éléments essentiels contenus dans le projet NORDEK avaient été réalisés bien qu'une superstructure du nom de NORDEK n'ait pas été créée". (193)

Au total, la Finlande a réussi à édifier un processus d'intégration de son économie qui constitue à bien des titres, un modèle de coopération économique entre l'Est et l'Ouest.

#### B - Un modèle de coopération économique entre l'Est et l'Ouest

Pour la plupart, les européens espèrent dans leur for intérieur que la séparation rigide entre l'Est et l'Ouest, issue de la Seconde Guerre Mondiale, pourra un jour être dépassée.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour réaliser un tel dessein. En premier lieu, une nouvelle guerre. Mais les conséquences en seraient incalculables pour l'ensemble du continent voire de la planète, et catastrophiques, ainsi que nous avons eu l'occasion de le montrer, pour la Finlande.

Vient ensuite la possibilité d'une révolte populaire à l'intérieur du bloc communiste. Les chances d'assister à un tel évènement sont bien minces, si l'on s'en réfère au formidable appareil policier développé en Europe Orientale.

Quant à compter sur un élan pacifiste spontané à l'échelle du monde, cela paraît bien utopique.

Reste ce que l'on pourrait appeler la "manière douce", c'est-à-dire un rapprochement progressif de l'Est et de l'Ouest par le biais des échanges économiques.

C'est la thèse développée par le Conseiller d'Etat Américain Bzrezinski, (194) selon laquelle un rapprochement graduel des blocs oriental et occidental pourra à long terme s'effectuer par une adéquation des modes de vie consécutive aux échanges commerciaux internationaux.

Les populations de l'Est acquerront peu à peu des objets de consommation élaborés en Occident et modifieraient alors leurs institutions vers plus de liberté. A l'inverse, les démocraties libérales connaissent de plus en plus une évolution dans laquelle l'Etat se développe et les droits sociaux sont garantis.

En s'en tenant à une telle vision des choses, l'Est et l'Ouest finiraient peu à peu par converger vers un modèle unique de société.

S'il fallait trouver un pays qui agisse dans le sens du schéma développé par Brzezenski, la Finlande pourrait sans nul doute être citée en exemple. En effet, celle-ci s'est toujours comportée en pionnier dans les relations économiques entre l'Europe Orientale et l'Europe Occidentale, notamment par la promotion de nouvelles formes de coopération commerciale.

Conséquence logique de sa situation géographique, de sa politique de neutralité, et des réparations de guerre, mais aussi produit d'une volonté de diversifier au maximum ses zones d'échanges, la Finlande est le premier Etat capitaliste à avoir conclu des accords de commerce avec l'Union Soviétique et l'ensemble des pays du bloc socialiste.

Dès 1947, un traité de commerce finno-soviétique est signé. Au terme de ce traité, les deux Etats se reconnaissent mutuellement le bénéfice de

la "clause de la nation la plus favorisée".

A partir de 1951, il fut complété par l'élaboration d'accords de commerce quinquennaux.

En 1960, la Finlande et l'U.R.S.S. parviennent à l'accord précité. et en 1973, la Finlande devient le premier pays capitaliste du monde à signer un accord de coopération avec le COMECON.

Tant dans les accords de commerce à long terme que dans les accords de coopération intergouvernementaux, ou dans l'établissement de commissions intergouvernementales permanentes pour la coopération scientifique, technique et économique, la Finlande a chaque fois précédé les autres Etats occidentaux de plusieurs années. (195)

Dès 1955, l'U.R.S.S. et la Finlande ont mis en place des "joint ventures" : Il s'agit d'une façon spécifique de coopération qui tend à associer les capacités techniques et le savoir faire d'un pays, aux matières premières et aux travailleurs de l'autre pour aboutir à une production commune. Les "joint ventures" sont présentés comme le meilleur exemple de la mise en pratique de la division internationale du travail entre des pays de l'Est et des pays de l'Ouest.

Pour reprendre les mots de Léonid Brejnev, " *En faisant se rencontrer les intérêts particuliers des peuples de chaque pays, la coopération finno-soviétique favorise l'avancée de la cause de la détente et la consolidation de relations mutuellement bénéfiques, à une large échelle internationale*". (196)

Cette coopération fut même incluse à titre d'exemple dans le code de principe adopté par tous les Etats présents lors de la signature de l'Acte final d'Helsinki en 1975.

## 2 - La structure du commerce extérieur finlandais

La Finlande est l'un des rares Etats qui commerce indifféremment avec l'Est et avec l'Ouest. Le contenu et la répartition de ce négocie peuvent être définis à partir d'une analyse géographique.

L'Union Soviétique étant chronologiquement l'un des tout premiers partenaires commerciaux d'après guerre, c'est donc logiquement par les échanges commerciaux avec l'Est Européen que nous commencerons cette étude.

#### A - Echanges avec "l'Est"

Les pays socialistes ont traditionnellement joué un rôle important dans le commerce extérieur finlandais. En 1985, ceux-ci comptent pour près de 20 % dans le total des échanges réalisés par la Finlande, alors qu'ils entrent à peine pour 4 % dans l'ensemble des relations commerciales des pays membres de l'O.C.D.E.

Au sein de ces pays, l'U.R.S.S. occupe une place prépondérante. Les relations économiques entre la Finlande et l'Union Soviétique sont basées sur un accord de paiements et d'échange de biens de 1946 et sur l'agrément commercial de 1947. Elles se sont poursuivies par la signature de protocoles quinquennaux à compter de 1951 et ont bénéficié des conditions préférentielles obtenues par la Finlande avec l'A.E.L.E. et la C.E.E.

Peu à peu un écheveau de plus en plus étendu de liens commerciaux s'est tissé entre les deux pays.

L'U.R.S.S. est devenue le premier partenaire commercial de la Finlande à partir du milieu de la décennie 70. (197)

De 1947 à 1973, les exportations vers l'U.R.S.S. et les importations provenant du même pays sont restées à un niveau à peu près stable, se situant entre 12 et 15 % du commerce extérieur finlandais.

Plus de 80 % des produits importés d'U.R.S.S. correspondent à des achats de pétrole, de gaz et de charbon. Le reste étant composé de produits de la forêt (5,5 %) et de biens manufacturés (10,5 %) qui sont en fait de plus en plus des armes, mais aussi des locomotives.

La Finlande exporte quant à elle 99,1 % (198) de biens manufacturés avec une dominante pour les produits issus de l'industrie métallurgique (surtout

des bateaux) (50%), puis des produits émanant de l'industrie forestière (25%), des textiles (10%), des produits alimentaires (5%), divers (5%).

Les relations commerciales sont conclues sur une base d'égalité, en valeur, du montant des échanges. Ainsi, lorsque suite aux deux crises pétrolières qui ont secoué l'économie mondiale dans les années 70, la Finlande a vu le montant de ses importations d'U.R.S.S. augmenter fortement, elle a pu en compensation, opérer une augmentation en volume de ses exportations vers ce même pays, ce qui a donné un coup de fouet à son économie. La Finlande peut donc être considérée comme un des seuls pays occidentaux à avoir accueilli les deux chocs pétroliers avec une relative sérénité.

*"En conséquence, la part des pays de l'Est, Union Soviétique pour l'essentiel, dans le total des exportations manufacturées de la Finlande est passée de 15 à 25 % entre 1973 et 1975, puis de 17 à 30 % entre 1979 et 1982". (199)*

L'extension des échanges avec l'Union Soviétique a permis de surmonter le ralentissement de la demande dans les pays membres de l'O.C.D.E. Cela autorise les experts de cette organisation, de conclure que "les résultats récemment enregistrés par la Finlande sur le plan de la production et de la demande intérieure, y compris l'investissement dans le secteur des entreprises, sont meilleurs que ceux de la plupart des pays membres". (200)

Ainsi, sur le plan de la construction navale, secteur pour lequel la Finlande s'impose comme hautement concurrentielle, les commandes soviétiques, étoffées et sûres car planifiées de cinq ans en cinq ans, permettent à l'industrie finlandaise de se situer au tout premier rang européen.

Fin Septembre 1984, M . Kalevi Sorsa, le Premier Ministre, a fait un voyage à Moscou pour signer avec les soviétiques l'accord quinquennal qui détermine pour la période 1986-1990 les contrats de livraison d'équipement: La Finlande vendra pour environ 34 Milliards de Francs de navires à l'U.R.S.S.(201).

Les projets industriels mixtes constituent également une source de revenu importante pour la Finlande. En voici quelques exemples :

Entre 1947 et 1965, quatre centrales hydrauliques ont été édifiées sur le territoire soviétique (202) au terme d'une collaboration finno-soviétique.

Leur construction procura un emploi à 5.500 finlandais et rapporta à la Finlande, 52 Millions de roubles.

La Finlande entreprit également la construction de nombreux hôtels sur le sol soviétique. L'Hôtel Viru à Tallin, édifié entre 1969 et 1972; L'hôtel Pulkovskoja à Léningrad qui employa 610 finlandais de 1979 à 1982 et se solda par un bénéfice de 25 millions de roubles ; L'hôtel Olympia à Tallin qui, au point fort de sa construction, nécessita la présence de 450 travailleurs finlandais.

La Finlande obtint également un contrat pour la construction d'un complexe industriel forestier à Pääjärvi en Carélie Soviétique. L'ouvrage procura du travail à près de 500 finlandais et a été estimé à 60 millions de roubles. Un second contrat d'une valeur de 85 millions de Markka fut conclu en 1973. Il prévoyait la mise en place de quatre immeubles comportant 400 appartements chacun avec jardin d'enfants, bâtiments administratifs, centrale de réfrigération... Jusqu'en 1975, le chantier employa 600 finlandais.

De nombreux autres projets communs pourraient être cités, comme l'aménagement du canal de Saïma sur lequel finlandais et soviétiques ont un droit de passage commun, la construction d'un gazoduc reliant les deux pays, ou l'élaboration d'un complexe minier et d'aménagements urbains à Kostamus qui sera plus tard le principal fournisseur de fer pour les industries sidérurgiques installées dans le Nord de la Finlande depuis les années 60 ... (203)

Le commerce avec l'Union Soviétique représente donc une source de revenus importante et surtout stable pour l'économie finlandaise. Toutefois, il faut le rappeler, c'est un négoce qui ne peut croître dans les années à venir (sauf s'il se produisait un nouveau choc pétrolier, ce qui est peu probable).

Bien que majoritaire dans ses échanges avec l'Est, l'Union Soviétique ne constitue pas le seul partenaire économique de la Finlande au sein du bloc socialiste.

La part des pays du C.O.M.E.C.O.N. (hors U.R.S.S.) équivaut à 3 % du total des échanges finlandais.

Des accords de réduction des tarifs et taxes douanières ont été signés avec la Hongrie, la Pologne, la République Démocratique Allemande, la Roumanie, la Bulgarie, et la Tchécoslovaquie. La majorité des échanges s'effectuent avec la Pologne, l'Allemagne de l'Est et la Hongrie. (204)

Les relations économiques sont, soit le fruit d'accords bilatéraux, soit le produit du contrat qui lie la Finlande au C.O.M.E.C.O.N. Ce dernier prévoit la mise en place d'une commission mixte (Finlande-COMECON) sous la direction de laquelle travaillent cinq sous-commissions:

- Sous-Commission du Commerce extérieur.
- Sous-Commission des Industries mécaniques.
- Sous-Commission des Industries chimiques.
- Sous-Commission du Transport.
- Sous-Commission de la Coopération scientifique.

La Commission élaboré des accords bilatéraux et des contrats sur l'échange de licence et de "savoir-faire" ainsi que sur une grande variété de types de coopérations communes.

Bien que relativement faible, le commerce de la Finlande avec les pays du bloc socialiste, peut toutefois se développer beaucoup plus largement que celui avec l'U.R.S.S. proprement dit.

En effet, ce dernier s'effectue essentiellement en roubles. Lorsque l'U.R.S.S. achète des biens manufacturés à une entreprise finlandaise, elle dépose le montant du contrat en roubles dans une banque à Helsinki ; le seul moyen d'écouler ces roubles, est donc d'acheter d'autres produits à l'U.R.S.S. Celle-ci ayant une offre relativement réduite, le niveau des échanges reste en moyenne assez stable.

Il en va différemment des relations commerciales avec les pays d'Europe Orientale dont le paiement est basé sur un panier de monnaies convertibles, ce qui les rend beaucoup plus souples et propres à enregistrer une éventuelle croissance. C'est ce qui s'est passé récemment pour la Hongrie avec laquelle des échanges commerciaux ont fortement crû ces dernières années.

Les relations économiques avec l'ensemble des pays de l'Est revêtent

une grande importance pour la Finlande, en ce qu'elles contribuent à diminuer l'ampleur de ses échanges bilatéraux particuliers avec l'U.R.S.S.

Le commerce avec l'ensemble des pays socialistes ne recouvre cependant qu'un tiers des relations économiques que la Finlande entretient avec les pays étrangers.

#### B - Les échanges avec l'Ouest

A l'instar de la signature de la "clause de la nation la plus favorisée" de 1947, vis-à-vis de l'U.R.S.S., l'affiliation au General Agreement On Tariff and Trade, en 1949, constitue la base essentielle des relations économiques de la Finlande avec le monde occidental. Dans ce cadre elle participa aux Dillon et Kennedy rounds. En 1969, elle devint le 22<sup>e</sup> Etat membre de l'O.C.D.E.

En 1960, un quart des exportations finlandaises s'effectuait en direction du Royaume-Uni. La décision de celui-ci ainsi que du Danemark, de participer à une Association Economique de Libre Echange, risquait de nuire de façon catastrophique aux débouchés finlandais, si la Finlande s'en tenait à l'écart. Comme il lui était politiquement impossible de devenir membre à part entière de l'A.E.L.E., elle signa un accord d'association avec celle-ci, lui garantissant une abolition progressive des barrières douanières avec les sept pays membres.

L'accord conclu avec la C.E.E. et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, le 5 Octobre 1973, relève de la même nécessité. Le désir de la Grande-Bretagne, du Danemark et de la Norvège de devenir membres de la C.E.E. impliquait leur retrait de l'A.E.L.E.. Les autres pays qui en étaient membres se virent donc dans l'obligation de conclure des accords avec la C.E.E. sous peine de perdre le bénéfice de leurs relations avec leurs anciens partenaires.

La Finlande, en particulier, "cherchait à s'assurer que l'élargissement des Communautés n'aurait pas pour conséquence de la séparer de ses partenaires de l'A.E.L.E.". (205)

Bien que comportant des risques du point de vue de ses relations avec Moscou, l'accord conclu avec la C.E.E. et la C.E.C.A. correspondait donc à un

impératif économique vital pour la Finlande.

Comme le souligne Jean Magnus Jansson, "l'acceptation de l'accord de libre-échange (avec la C.E.E.) est un signe de la capacité dont sait faire preuve la Finlande, de se préoccuper de ses intérêts commerciaux qu'elle considère comme vitaux". (206)

En compensation, l'accord Finlande-C.E.E. diffère des accords du même type conclus par les autres Etats membres de l'A.E.L.E.

Tandis que ceux-ci prévoient la possibilité d'étendre la coopération à des domaines non couverts par les textes (clause dite évolutive) l'accord finlandais ne lui confère pas ce droit.(207)

De même, alors que les conditions de dénonciation prévoient généralement une faculté de retrait, douze mois après notification, l'accord finlandais réduit ce délai à seulement trois mois, bien que l'article ajoute:

"Toutefois, les parties contractantes peuvent continuer d'appliquer l'accord pendant une période n'excédant pas neuf mois à compter de la date à laquelle l'accord prend effectivement fin".

Il faut enfin signaler que la Communauté Européenne s'est toujours montrée désireuse de respecter les choix politiques des Etats avec lesquels elle a conclu un accord.

Ainsi, dans l'exposé des motifs d'un projet de rapport sur les relations entre la Communauté Européenne et les pays Nordiques du 13 Mars 1984, émanant de la commission politique du Parlement Européen, Mr. G.Walter déclare que:

"La Communauté adopte à l'égard des pays Nordiques, une politique qui tient compte de l'ampleur des intérêts de politique étrangère et économique concordants, et qui respecte les décisions fondamentales des Etats nordiques en matière de politique étrangère". (208)

L'accord Finlande-C.E.E. prévoit un calendrier d'abaissement des barrières douanières qui doit permettre leur suppression à compter du 1er Janvier 1984.

En 1984, les exportations de la Finlande en direction des Communautés Européennes, entrent pour 38 % dans le total des ventes à l'étranger du pays. Elles ont triplé en valeur depuis 1973.

La C.E.E. constitue donc le premier client de la Finlande.

Les importations en provenance de la C.E.E. représentent quant à elles, 34% de la somme des achats finlandais à l'étranger et ont crû dans la même période de plus de 200%. (209)

Depuis 1973 et contrairement à ce qui s'est produit pour l'ensemble des membres de l'A.E.L.E., la balance des échanges est demeurée en faveur de la Finlande.

En 1983, les échanges se sont soldés par un excédent commercial de 1,2 Milliards de Marks finlandais. (210)

Au sein de la C.E.E. les principaux partenaires commerciaux de la Finlande sont, la R.F.A., le Royaume-Uni, et loin derrière, la France.

L'essentiel de ses exportations vers le marché européen concerne les produits du bois et du papier, secteurs où elle a acquis un grand savoir-faire à toutes les échelles de la production ; mais loin de se contenter de ces domaines traditionnels, elle dispose de nombreuses entreprises spécialisées dans la fabrication de matériels de très haute technologie : robotique, informatique, électronique de précision, machines agricoles...

Sans oublier la construction navale qui trouve près de la moitié de ses débouchés à l'Ouest. Signalons au passage la société finlandaise Wärtsilä spécialisée dans la construction de grands paquebots de croisières qui comptent parmi les plus beaux et les plus modernes dans leur catégorie.(211)

Mais la Finlande entretient également des relations économiques avec des pays occidentaux hors d'Europe, comme le Japon ou les U.S.A.

Leit-motiv de l'esprit qui anime la politique étrangère, le pragmatisme semble aussi s'appliquer au domaine économique, comme le

constate François Gros-Richard :

*"Pragmatiques et neutres - et ils y tiennent - les finlandais "jouent sur deux tableaux". Quand les commandes soviétiques tardent à être confirmées, les chantiers navals vont "chasser" du côté des armateurs occidentaux, essentiellement scandinaves. Quand l'économie européenne s'essouffle, ils poussent Moscou à accélérer ses commandes. Et ce qui est vrai des navires l'est de l'ensemble des secteurs économiques. La Finlande n'a pas été la dernière à profiter de la reprise de l'économie américaine puisque de Janvier à Août, les exportations vers ce pays ont progressé de 50 %."* (212)

Thomas Thesleff, de l'Agence économique Finnfact, ranchérit ainsi:

*"Durant la seconde moitié des années 70, les relations avec l'U.R.S.S. nous ont mis à l'abri des plus grosses difficultés économiques. Aujourd'hui, celles avec la C.E.E. ou les Etats-Unis, prennent la relève".* (213)

- (185) Alain Bezard, op Cit. p. 17.
- (186) op. cit. p. 17.
- (187) Cité par Jan-Magnus Jansson, "Finland and various degrees of integration"  
Yearbook of Finnish Foreign Policy 1973, p. 23.
- (188) Harto Hakovirta et Pasi Patokallio "East-West Cooperation  
-is there a Finnish Model" Cooperation and Conflict, volume X, 1975, p.43
- (189) Le 16 Mai 1973.
- (190) Common Market law Review, 20, 1983, p. 713.
- (191) Arthur Spencer "Finland Maintains democracy" Foreign Affairs n° 2  
1953, p. 301 à 309.
- (192) Raimo Väyrynen, op Cit. p. 91. De 1947 à 1966, la Finlande a reçu  
7763 Millions de Francs de prêts des U.S.A.
- (193) Cité par Lauri Karvonen, Yearbook of Finnish Foreign Policy, 1977  
p.58.
- (194) Voir Newsweek de la seconde semaine de Février 1985.
- (195) Voir annexe n° 9 (Cooperation and conflit, X, 75, p. 41).
- (196) Cité par O.N. Bykov et L.S. Voronkof, "Soviet-Finnish Economic  
Cooperation" edited by Kari Möttölä, Macmillan Press 1983. p. 244.
- (197) Annexe n° 10 ("Soviet Finnish Economic Relations" p. 310).
- (198) Tous les chiffres ici sont de 1980.
- (199) Source : O.C.D.E. "Finlande" Dec. 83, p. 43.
- (200) op.Cit, p.45
- (201) Le Monde, 6 Novembre 1984.
- (202) A Rajakoski, Kaitakoski, Jäniskoski, et à Ylä - Tuloma
- (203) "Soviet-Finnish Economic Relations" op.Cit. p. 311 à 322.
- (204) Annexe n° 10 ("Soviet Finnish Economic Relations" p. 84)
- (205) E.F.T.A. Bulletin n° 8 vol. XIV, Nov.73. La Finlande est devenue membre à  
part entière de l'A.E.L.E. le 1er Janvier 1986.
- (206) "Finland and Various degrees of integration" Y.F.F.P. 1973, p.24.
- (207) Ici encore, cette restriction a en fait largement été contournée dans les  
faits : Mr. Gerd Walter, rapporteur du projet de résolution 88971 RES  
sur les relations entre les Communautés Européennes et les pays  
Nordiques au Parlement Européen, écrit à l'article II que "La  
Coopération entre la C.E. et les différents Etats du Nord s'est  
développée dans des secteurs comme la recherche, la technologie, ...  
indépendamment du fait que les accords de libre échange comportent  
ou non des clauses de  
développement".
- (208) Partie B, op Cit, p.10.
- (209) Common Market law Review 20, 1983, p.722
- (210) Le Nouveau Journal, 14 Mars 1984, p.5
- (211) Fin 84, Wärtsilä a livré au groupe britannique Peninsula and Oriental  
le superbe "Royal Princess" pour quelques 150 millions de dollars.  
Source : Le Monde, 6 Novembre 1984.
- (212) Le Monde, 6 Novembre 1984, p. 18
- (213) Cité dans le Nouveau Journal du 14 Mars 1984, p.5
- (214) Cité par Raimo Väyrynen, "Finland in the third world" Co-existence Vol.  
18, 1982, p.54.

### SECTION III : UN ENGAGEMENT TIERS-MONDISTE

Lorsque la Finlande devint membre des Nations Unies en 1955, ses dirigeants cherchèrent à élargir le champ de son action sur la scène internationale. Réduite à l'immobilisme en bien des domaines par les règles spécifiques de sa politique de neutralité, elle s'attacha à conférer à celle-ci une dimension active.

Outre l'important effort déployé en faveur de la paix entre l'Est et l'Ouest - ce que nous analyserons dans la section suivante - la part active prise dans l'aide au développement des pays du Tiers-Monde constitue la plus éclatante démonstration du rôle que peut jouer un pays neutre dans les relations internationales.

Le Comité d'Etat pour l'aide au développement analyse, dans un rapport publié en 1978, la fonction de la coopération pour le développement dans la politique étrangère de la Finlande:

*"Le Comité souligne que la politique de coopération pour le développement est une partie intégrante de la politique étrangère finlandaise, et que ses applications pratiques doivent servir les buts généraux développés par celle-ci. En soutenant les efforts des populations des pays en développement pour parvenir à un plus grand bien-être économique, la Finlande peut contribuer à l'élimination des conflits entre pays riches et pays pauvres". (214)*

Il ressort de ce court passage que la coopération pour le développement est envisagée en premier lieu sur le plan de ses implications politiques.

C'est ce que confirme Raimo Väyrynen pour qui "les motivations économiques semblent être subordonnées à l'interprétation politique et sociale des buts et des implications de la coopération pour le développement". (215)

Nous analyserons donc tout d'abord la vision politique qu'a la Finlande de ses relations avec le Tiers-Monde, avant d'en détailler les aspects de nature économique.

### 1 - Le soutien politique

La Finlande est un Etat sur lequel s'exercent de façon permanente les pressions induites par les rapports Est-Ouest. Bien fragile face aux deux grandes puissances mondiales, elle a pour souci constant d'affirmer son identité propre dans des voies non directement comprises dans la sphère des luttes d'influence que se livrent celles-ci.

Dans cet esprit, elle s'est toujours montrée désireuse d'oeuvrer pour un remodelage de l'ordre international qui permette aux Etats traditionnellement situés sur sa périphérie, d'affirmer leur indépendance et leur personnalité.

C'est pourquoi ses dirigeants ont sans cesse manifesté leur soutien politique à toutes les initiatives se basant sur un refus de la bipolarisation des relations internationales. Comme en toute logique, celles-ci émanèrent généralement des Etats qui jouissent des conditions d'existence les plus difficiles, c'est-à-dire de ce que l'on appelle aujourd'hui les pays du Sud.

Parmi ces tentatives ou prises de position, deux méritent d'être soulignées, tant pour leur incidence propre qu'en ce qui nous concerne, par l'attention qu'y porta la Finlande.

Il s'agit du Mouvement des Non Alignés et de la Résolution votée à la sixième session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies pronant un Nouvel Ordre Économique International.

## A - La Finlande et le Mouvement des Non Alignés

La Conférence qui réunit Tito, Nehru et Mao à Bandoeng en 1955 symbolisa le grand élan de solidarité qui animait certains Etats du Tiers-Monde face à une compétition Est-Ouest qui s'exacerbait dans la "guerre froide". Mais elle ne prendra sa forme définitive qu'un an plus tard à Brioni, en Yougoslavie, où vingt-cinq pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine se réunirent en une première conférence des Non Alignés.

Le Mouvement des Non Alignés, comme l'écrit le professeur Maurice Flory, "se définit comme le rejet de toute allégeance politique. Etroitement dépendant d'une aide extérieure, dont ils se rendent compte qu'elle n'est pas dépourvue d'arrière pensées, les nouveaux Etats se refusent à servir d'enjeu à la compétition Est-Ouest et n'en affirment que davantage leur non-engagement politique". (216)

Il est aisément de se rendre compte, que bien que n'appartenant pas au groupe des "nouveaux Etats" précités, la Finlande, de par sa position géographique particulière, est naturellement poussée à adhérer sans réserve à une telle analyse de la situation internationale.

Dans un récent article, Raimo Väyrynen explique, qu'en dernière analyse, les pays appartenant au Mouvement des Non ALignés et les pays neutres européens, partagent dans une large mesure la même conception concernant le nouvel agencement mondial souhaitable.

Pour cet auteur, "Ces deux groupes d'Etats ont un intérêt commun à accroître l'égalité politique et économique dans le monde et à instaurer des institutions effectives qui feraient contrepoids au "concert des puissances". (217)

Le professeur Väyrynen distingue toutefois une différence d'intensité dans la perception qu'ont les deux mouvements de la tâche qui peut être accomplie. Les pays neutres se contentent généralement d'essayer d'apporter des réformes dans l'économie internationale et de développer le rôle des Nations Unies, mais semblent se résigner à accepter le présent ordre mondial comme une chose donnée.

Les membres du Mouvement des Non Alignés s'efforcent, quant à eux, de croire en la possibilité d'une réforme complète de la situation politique et économique internationale, dans un sens qui leur serait favorable. Mais l'esprit global qui anime chacun des deux groupements se nourrit des mêmes préoccupations.

La Finlande, à l'instar des autres Etats pratiquant une politique de neutralité, a un statut d'"hôte invité" aux conférences des Non Alignés, mais n'en est point membre à part entière. Son engagement politique en faveur du Mouvement n'en est toutefois pas moins réaffirmé de manière permanente.

Mais personne à l'Ouest, ni surtout à Moscou, ne s'irrite d'une telle prise de position, sachant qu'elle n'a point pour but de renforcer l'un ou l'autre des deux blocs. (218)

La Finlande a également accordé son soutien politique au Tiers-Monde dans le cadre de l'organisation des Nations Unies.

#### B - Le soutien politique à l'O.N.U.

Comme la plupart des petits Etats, la Finlande s'est toujours prononcée en faveur d'un renforcement du rôle des Nations Unies dans les relations internationales, synonyme à ses yeux du concept de "sécurité collective".

Le développement de l'organisation tendrait en effet à empêcher qu'un seul Etat ou groupement d'Etats, impose sa volonté à l'ensemble des autres Etats de la planète. Dans cette optique, les internationalistes finlandais ont généralement soutenu l'exception selon laquelle les problèmes du Tiers-Monde devaient principalement tenter d'être résolus par le biais d'une vaste coopération internationale dont le cadre ne pourrait être que l'Assemblée Générale des Nations Unies et ses organes spécialisés.

C'est ce qu'exprime le Ministre des Affaires Etrangères, Mr. Paavo Väyrynen, lorsqu'il déclare que : " La Finlande, en union avec les autres pays Nordiques et d'autres pays ayant les mêmes vues, s'est efforcée d'assu-

*rer son appui à ce processus de négociation (sur les pays en voie de développement) en soutenant par exemple, l'idée de l'ouverture sur une base globale, de discussions économiques aux Nations Unies, sur les questions de financement de matières premières, de commerce, et d'aide au développement. Nous avons aussi essayé de renforcer le statut des Nations Unies comme forum pour traiter des questions économiques". (219)*

En votant la résolution 26-26 (XXV) du 24 Décembre 1970, sur la "stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement" la Finlande a accepté l'obligation faite aux "pays riches" d'accorder une aide de 1% du P.N.B. aux pays en voie de développement, dont 0,7 % doivent représenter l'aide publique à cet effet.

Quatre ans plus tard, la Finlande compte parmi le petit nombre d'Etats industrialisés à économie de marché, à voter les résolutions 3201 et 3202 (5.VI) adoptées à la Sixième Session Extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies, se déclarant favorable à l'élaboration d'un Nouvel Ordre Economique International (220)

Pour Unto Vesa, du Tampere Peace Research Institute, "la position de la Finlande envers le Nouvel Ordre Economique International peut être expliquée par deux catégories de facteurs : Premièrement par "l'idéologie" de l'ensemble de sa politique internationale qui est caractérisée par une politique de neutralité active, pour la recherche de la paix, et ensuite par sa position dans le système international et dans la division internationale du travail". (221)

L'adhésion finlandaise à la perspective d'un N.O.E.I. s'associe donc d'une part à un objectif de politique étrangère - promouvoir l'égalité entre les nations - et d'autre part, à la prise en compte d'intérêts économiques -s'assurer de nouveaux partenaires dans ses relations commerciales internationales.

Bien qu'elle mette en avant le fait qu'elle n'ait jamais participé à l'oeuvre de colonisation pour faciliter ses rapports avec les Etats du Tiers-Monde, la Finlande n'a jamais nié la responsabilité, ni le rôle qui lui incombaient dans l'aide aux pays en voie de développement. Sur ce point, son approche diverge totalement de celle adoptée par les soviétiques, selon laquelle le sous-développement des Etats du Sud doit être avant tout combattu par les anciennes

puissances coloniales qui en sont responsables.

Le Président Kekkonen a clairement défini la position de son pays à ce sujet : "La responsabilité (de l'aide au développement) est aussi celle de la Finlande, bien que n'ayant jamais participé à l'occupation des colonies, ni à leur exploitation. Mais l'éthique qui s'attache à l'être humain, ainsi que nos intérêts personnels directs, nous obligent aussi loin que nos ressources et nos capacités nous le permettent, à accroître la coopération pour le développement avec les peuples des autres continents". (222)

L'actuel Président de la République finlandaise, Mr. Mauno Koivisto, a récemment confirmé la volonté politique de son pays d'oeuvrer en faveur du développement des Etats les plus pauvres de la planète, en offrant d'accueillir à Helsinki l'Institut Mondial pour le Développement de la Recherche Economique (W.I.D.E.R.) qui a commencé ses travaux en Janvier 1985.

Encore une fois, la politique étrangère finlandaise ne peut accéder à sa pleine extension sans une sensibilisation de l'ensemble de la population aux problèmes qui la concernent. Loin de se limiter à la sphère des milieux politiques et universitaires, la nécessité de l'aide à apporter aux pays pauvres est ressentie par l'ensemble du peuple finlandais.

Outre la modicité du nombre d'habitants qui permet une circulation rapide de l'information et des rapports faciles entre les dirigeants et les administrés, l'attachement porté au soutien des Etats du Tiers-Monde trouve en grande partie son explication dans l'existence d'une véritable éducation pour le développement qui touche les enfants dès le plus jeune âge.

L'éducation pour le développement prodiguée en Finlande, constitue l'exacte réplique de l'éducation internationale. Son cadre de référence et ses objectifs internationaux trouvent leur énoncé dans la recommandation concernant l'éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationales, et l'éducation relative aux Droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO en 1974.

Helena Allahwerdi, qui est responsable de l'éducation internationale à l'Association finlandaise pour les Nations Unies, s'est livrée à une étude de cet enseignement en Finlande. (223)

Elle distingue trois types d'objectifs différents :

- Des objectifs "sociaux-affectifs", comme le respect et la compréhension de tous les peuples, de leurs cultures et de leurs valeurs ; la solidarité avec les personnes, groupes ou nations moins favorisés ; ainsi que le développement de la capacité des élèves à appréhender le rôle qu'ils sont appelés à jouer en tant qu'individu et dans l'exercice de leur profession, pour contribuer au progrès de la société et au développement de la paix dans le monde.
- Des objectifs "cognitifs", c'est-à-dire en particulier faire prendre conscience aux enfants de l'interdépendance mondiale croissante entre peuples et nations, mais aussi les familiariser avec les diverses formes de coopérations internationales, et leur donner une vision de la place qu'occupe leur pays en tant qu'acteur de cette coopération.
- Des objectifs "opérationnels", qui consistent essentiellement à enseigner aux enfants des méthodes de travail de groupe, des opérations de synthèse et un esprit de prise de décision.

Pour concrétiser ces objectifs, des moyens aussi divers que la télévision, l'école ou la publication de brochures, sont utilisés. Le problème de l'aide au développement ayant été exprimé à une époque relativement récente, mais demandant des réponses immédiates, l'éducation pour le développement s'applique aussi à toucher les adultes. (224)

Les résultats paraissent globalement positifs, puisque comme nous le verrons, c'est dans une large mesure sous la pression de l'opinion publique que la Finlande a été récemment amenée à intensifier son programme d'aide aux pays en voie de développement.

Il importe à présent de s'intéresser aux applications concrètes qui ont résulté de l'affirmation politique constante du soutien au Tiers-Monde.

## 2 - L'action concrète

Dès son entrée à l'O.N.U. (225) la Finlande prit une part active aux programmes d'aide aux pays du Tiers-Monde. Peu à peu elle mit en place les bases d'une coopération spécifique ; mais son action en la matière demeura relativement limitée jusqu'à la fin des années soixante-dix qui marque une évolution vers un plus grand effort dans l'aide au développement.

### A - Les bases

Le premier jalon de l'aide finlandaise en direction du Tiers-Monde, fut posé par l'intermédiaire d'un accord avec la République Indienne sur des échanges préférentiels dans le domaine forestier, conclu en 1957.

Mais la coopération avec les pays du Sud n'a réellement commencé à prendre forme qu'au début des années soixante, suite au vote de la Résolution 1514 marquant le départ de la première décennie pour le développement.

Jusqu'en 1973, la majeure partie de l'assistance donnée aux pays pauvres transite par l'élaboration de programmes multilatéraux. (226)

Cette priorité donnée à l'aide multilatérale trouve son origine dans la volonté de jouer un rôle actif au sein de l'O.N.U. mais aussi dans la relative méconnaissance initiale finlandaise des problèmes du Tiers-Monde.

L'essentiel des fonds consacrés à l'aide au développement fut alors partagé entre le programme des Nations Unies pour le Développement (P.N.U.D.) et le Fond des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) dans le cadre des institutions spécialisées des Nations Unies, et à l'Aide Internationale pour le Développement (A.I.D.) au sein du groupe de la Banque Mondiale.

Dès 1961, un Comité d'Etat pour l'Aide Internationale au Développement est constitué. Son rapport, publié en 1963, insiste sur le rôle prédominant des Nations Unies, mais aussi sur la coopération inter-nordique dans le domaine du développement.

Dès 1962 avait été mis sur pied, conjointement avec les autres Etats scandinaves, un projet de coopération pour le développement au Tanganyika. (227) Peu après, la Finlande participa à quelques autres projets nordiques de développement en Afrique Orientale.

En 1961, pour la première fois, l'aide au développement apparaît dans un "en-tête" à part au sein du budget du gouvernement.

En 1965, l'ensemble des sommes accordées au titre de l'aide au développement est rassemblé dans une colonne budgétaire "Aide Officielle au Développement" (A.O.D.).

La même année, un office séparé pour l'aide internationale au développement est établi dans le département politique du Ministère des Affaires Etrangères. Mais les fonds consacrés à cette aide étaient alors relativement faibles. La politique finlandaise de coopération pour le développement avait essentiellement pour but de "*suivre l'exemple donné par les autres pays Nordiques et de se présenter comme un instrument visant à renforcer la crédibilité de la politique de soutien aux Nations Unies adoptée par la Finlande*". (228)

En 1968-1969, un nouveau Comité d'Etat pour l'aide au développement publia deux rapports consécutifs. Il ressort de leur étude la nécessité de poursuivre l'effort entrepris afin d'atteindre le niveau moyen d'aide des pays nordiques, mais aussi que désormais 60% de l'aide soit dispensée sous forme d'actions et d'accords bilatéraux qui sont la "seule forme rationnelle d'aide" pour un petit Etat industrialisé à économie de marché.

Dans le domaine de l'aide bilatérale, la Finlande s'est toujours attachée, eu égard à la modicité de ses moyens, à fournir un soutien à un nombre restreint de destinataires. (229)

En 1970-71, la plus grande part de l'aide finlandaise était destinée à la Tanzanie, au Vietnam, à la Zambie, au Kenya et au Nigéria. Peu à peu elle s'est étendue à des pays comme le Sri Lanka (1974) ou l'Egypte (1976).

Entre 1973 et 1976, une aide fut même accordée au Chili. La Tanzanie, la Zambie et le Viêt Nam restent toutefois les principaux bénéficiaires

de cette aide, bien qu'en 1979, le parlement finlandais ait manifesté sa réticence envers l'assistance accordée au Viêtnam, suite à l'agression de ce pays contre le Kampuchéa Démocratique.

De même, le rapport du troisième Comité d'Etat stipule l'interdiction de venir en aide aux pays dont la politique étrangère était basée sur l'agression et dont la politique intérieure violait les Droits de l'Homme. (230)

Les conditions d'octroi d'une aide ne prennent cependant point en compte la nature du régime politique.

L'aide est constituée par des crédits, par la construction d'industries et d'infrastructures économiques, par une coopération technique en matière d'agriculture, de pêche et de sylviculture, et par des actions en faveur de la santé et de l'éducation. (231)

L'une des particularités de l'action finlandaise dans le Tiers-Monde tient à ce qu'elle vise essentiellement des domaines où les finlandais ont acquis un savoir-faire indiscutable, ce qui permet une grande efficacité.

C'est ce que confirme B.O. Johansson, qui est membre du Comité de Conseil des Relations Economiques avec les pays en développement:

"Afin de venir en aide aux pays en développement dans leurs programmes d'industrialisation, les entreprises finlandaises peuvent offrir un fond considérable de savoir-faire technologique, dans de nombreux secteurs. Parce que notre pays est l'un des plus boisés au monde, nous avons développé une technologie avancée dans la filière du bois, afin d'être compétitifs pour ces produits... La Finlande joue son rôle dans la mise en valeur des ressources forestières des pays en développement. Les entreprises de transformation du bois et les coopérants finlandais ont participé à une grande variété de projets dans les pays en développement, incluant des inventaires de ressources forestières, des défrichages, des débitages de bois, ..." (232)

L'aide au pays du Tiers-Monde se fait aussi par la voie du commerce international. Dès 1972, la Finlande a appliqué dans ses rapports commerciaux avec les Etats du Sud, le système de préférence généralisée. Elle accorde en conséquence à ces derniers des réductions de taxes douanières sur leurs exportations, sans aucune réciprocité.

En 1978, cent dix-huit pays bénéficiaient de ces échanges préférentiels. L'ensemble des produits concernés représentaient alors 10,4 % du total de la valeur des importations finlandaises. Les relations commerciales avec les Etats du Tiers-Monde n'ont cessé de croître pour passer entre 1970 et 1980, de 8,2 à 13,3 % pour les importations, et de 6,5 à 9,9% pour les exportations.

Il faut souligner que la majeure partie de ce négocie s'effectue avec des pays producteurs de pétrole, en tête desquels se trouvent l'Arabie Saoudite, l'Iran et l'Irak.

L'aide finlandaise au Tiers-Monde semble néanmoins globalement assez faible, jusqu'à la fin des années soixante-dix.

En dépit de la promesse faite en 1970, d'atteindre 0,7 % du P.N.B. au titre de l'aide publique au développement, celle-ci ne représente encore que 0,17 % du P.N.B. en 1977.

En 1978, un troisième Comité d'Etat pour l'Aide au Développement rend public un rapport au terme duquel est émis le voeu que l'aide au développement s'intègre d'une façon plus étendue dans la politique étrangère générale de la Finlande, et que cette aide soit renforcée dans les années à venir.

Le rapport souligne le fossé qui sépare les promesses politiques en faveur d'un N.O.E.I. et les efforts réellement entrepris pour y contribuer. La pression de l'opinion publique, soucieuse de voir l'Etat augmenter l'aide au Tiers-Monde, est également invoquée. L'objectif de doubler la part du produit national brut consacrée à l'aide au développement d'ici 1982 est avancé

Ce rapport va donner un coup de fouet au Tiers-Mondisme finlandais qui va, dès lors, connaître une rapide évolution.

#### B - Evolution

A partir de 1978, la politique étrangère finlandaise vis-à-vis du Tiers-Monde va enregistrer une évolution aussi bien quantitative que qualitative.

Entre 1978 et 1983, l'accroissement annuel moyen de l'aide au développement atteint un niveau largement supérieur à celui observé dans l'ensemble des pays appartenant au Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E. (233), avec un taux de 18,9%. La deuxième performance en la matière est détenue par le Japon avec 11,3 %, suivi de la France avec 10% et de la Suisse avec 9,9%. (234)

Conformément à l'objectif lancé en 1978, l'aide publique au développement représentait en 1982, plus de 0,30% du P.N.B. Pour 1984, le chiffre atteint se situe entre 0,37 et 0,38. (235)

Dès 1980, en accord avec la recommandation du Comité de 1969, la Finlande consacre 60 % du budget de l'Aide au Développement, à l'aide bilatérale. Celle-ci voyait d'ailleurs s'élargir son champ d'investigation.

En 1979, des accords de coopération scientifique et technologique entrent en vigueur avec neuf pays, à savoir: L'Egypte, l'Inde, l'Irak, l'Iran, le Maroc, le Mexique, l'Arabie Saoudite, la Turquie et le Vénézuela. (236).

Il est significatif de noter au passage que la plupart de ses pays sont des producteurs de pétrole. Ce qui laisse à penser que leur choix n'est peut-être pas tout à fait fortuit.

En 1982, l'aide bilatérale finlandaise couvrait, à des degrés divers, un ensemble de seize pays.

La même année, le gouvernement finlandais confirmait le principe selon lequel 30% de l'aide bilatérale devait être dirigée vers les Pays les Moins Avancés (P.M.A.), c'est-à-dire selon la classification adoptée aux Nations-Unies, les Etats les plus pauvres du monde. Des pays comme le Bangladesh, l'Ethiopie, et le Népal, furent cités, bien que la Tanzanie, déjà incluse dans des programmes d'assistance, appartienne déjà au groupe des P.M.A.

Mais l'aide finlandaise va évoluer principalement vers une coopération d'Etat à Etat sur des projets profitables à chaque partie, plus que vers l'augmentation des dons. C'est dans cet esprit que fut créé en 1979, le Fond Finlandais pour la Coopération du Développement Industriel (FINNFUND). Son rôle consiste à promouvoir et à financer des sociétés industrielles mixtes,

associant des entreprises de pays en développement à des entreprises finlandaises dans des "joint ventures".

Avec un capital de 80 Millions de Marks finlandais, le FINNFUND a financé en 1983, treize projets dans dix pays différents. L'on peut citer à titre d'exemple, le financement partiel pour 1,8 Millions de Marks, d'un complexe industriel forestier en Equateur associant une entreprise équatorienne à la Compagnie finlandaise de machines à bois Raute. Ou bien l'établissement finno-marocain d'une usine spécialisée dans la fabrique de filets de pêche qui bien que plus modeste, devrait permettre au Maroc d'accéder à l'autosuffisance dans ce domaine, avec une production annuelle de deux cents tonnes de filets. (237)

Toujours animées par le souci de lier l'essor du Tiers Monde à la propre extension de l'économie finlandaise, de nombreuses autres formules de financements mixtes ont été élaborées. "*le financement associé (crédit mixte, financement mixte, financement joint, financement parallèle) signifie la mixité de l'aide officielle pour le développement et des autres aides publiques ou privées, prises de telle manière que le financement soit totalement ou partiellement lié à une acquisition pour le pays donneur*". (238)

Ces aides financières mixtes sont délivrées par deux organismes créés en 1980, le FINNIDA et le Finnish Export Credit. Ces deux organismes ont effectué une opération en Tanzanie en 1980, trois en Egypte en 1981 et une au Mozambique en 1983.

L'aide bilatérale proprement dite tend à s'orienter vers :

- Une aide pour l'agriculture et l'alimentation qui est passée de 11 % en 1981 à 17 % en 1983 du montant total de l'enveloppe bilatérale, et a touché principalement l'Ethiopie, le Soudan, et le Népal. (239)

- une aide dans le domaine de l'énergie, qui comptait pour 7% dans le total de l'aide bilatérale en 1983. Une coopération étendue en matière énergétique a été instaurée avec l'Egypte, le Kenya et la Zambie. Mais des projets sont également en cours de préparation avec le Bangladesh, l'Ethiopie, le Soudan, le Népal, la Somalie, la Birmanie et le Pérou.

Profitant de son expérience, la Finlande a financé des études pour le développement de la production d'énergie à partir de la tourbe, au Burundi, au

Sénégal et à la Jamaïque.

- Une aide pour la recherche.

- Enfin, mais surtout, l'aide pour la coopération industrielle, qui atteignait en 1983, 31% du total de l'aide bilatérale. (240)

En définitive, bien qu'ençore relativement modeste, l'aide au développement prodiguée par la Finlande, s'est accrue de façon spectaculaire depuis le début des années 1980 et devrait continuer dans le même sens.

En Mars 1984, le gouvernement de Mr. Kalevi Sorsa, a publié un "livre blanc" sur la coopération pour le développement, dans lequel il réaffirme sa volonté de parvenir à l'objectif des 0,7 % du P.N.B. pour l'aide publique d'ici la fin des années quatre vingts.

L'ensemble des formations politiques représentées au Parlement s'est accordé à donner un avis favorable à ce projet.

La tendance semble d'autant plus irréversible que selon un sondage effectué au printemps 1984, plus de cinquante pour cent des personnes interrogées se déclaraient favorables à une hausse de l'aide actuelle, contre un tiers seulement qui la jugeaient suffisante, et dix pour cent qui la trouvaient excessive.

Après des années difficiles, la Finlande tend donc à se présenter comme un modèle de solidarité internationale entre un petit Etat industrialisé et les pays du Tiers-Monde, sachant mettre en oeuvre des solutions variées et originales, aux problèmes que rencontrent ces derniers, mais aussi faisant preuve du sérieux et de l'efficacité qui marquent traditionnellement son identité.

Modèle, Helsinki, l'est depuis certainement bien plus longtemps dans un tout autre cadre, se faisant "le champion" de la paix dans les relations Est-Ouest.

- (215) Op Cit, p. 54.
- (216) "Droit international du développement" Thémis 1977, p. 104.
- (217) "Neutrality and Non Alignment : The case of Finland" The Non Aligned world (3) Sept.83, p. 347.
- (218) Après que Mr. Fidel Castro ait été élu à la présidence du Mouvement des Non Alignés (avant Mme Gandhi), de nombreuses voies se sont toutefois élevées en Occident pour protester contre l'orientation
- (219) "Report by the government on development cooperation", Helsinki, 6 Mars 84, p. 3.
- (220) La Finlande est également l'un des seuls Etats membre de l'O.C.D.E. a avoir voté en faveur de la "Charte des Droits et des Devoirs Economiques des Etats" en 1974, avec l'Australie, la Nouvelle Zélande et la Suède.
- (221) "Finland and the new international economic order" Cooperation and Conflict XIV 1979, p. 105
- (222) Uhro Kekkonen "A President's View" p.141 (1982)
- (223) "L'éducation pour le développement en Finlande : Une voie vers le civisme international". Perspectives vol. IX, n° 2, 1979, p. 222 à 228.
- (224) Entre 1977 et 1978, une série de cinq émissions télévisées a été diffusée dans le but de sensibiliser les adultes sur le N.O.E.I. et sur la "stratégie des besoins essentiels" définis par deux documents des Nations Unies.
- (225) Avant de devenir membre des Nations Unies, la Finlande avait déjà pris part aux activités de certaines agences spécialisées (FAO, OIT, BIRD) et avait ainsi été indirectement associée à quelques programmes multilatéraux d'aide au développement.
- (226) Entre 1961 et 1972, l'aide multilatérale représente en moyenne 80% de l'aide totale au développement.
- (227) Le Tanganyika se joindra en 1964 à l'Île de Zanzibar pour former la Tanzanie. Dès le début des années 60, la Finlande accorda également une aide à la Tunisie dans le domaine forestier.
- (228) Kimmo Kiljunen "Changing premises of finnish development co-operation policy". (YFFP 1982, p. 26)
- (229) Voir annexe n° 11 (YFFP 1982, p. 32)
- (230) YFFP 1979, p. 57.
- (231) Il y a des professeurs finlandais en poste de coopérant en Algérie.
- (232) "Finnish Industry and Development Cooperation" YFFP 1979, p. 33.
- (233) La Finlande devint membre du C.A.D. en 1975.
- (234) Source : O.E.C.D. Press Release, "DAC Aid Review of Finland", 18.10.84, p. 5
- (235) Op. Cit. p. 1.
- (236) Y.F.F.P. 1979, p. 31.
- (237) Source : Rapport annuel 1983 du FINNFUND
- (238) Position taken by the finnish government on august 1984  
"Associated financing" article n° 1.
- (239) En 1984, le Comité finlandais pour l'aide alimentaire a proposé que cette aide représente dans le futur 8% du montant total de l'aide au développement. Source : Proposal by the finnish food aid committee, Paris 27.11.84, article 5 p. 2.
- (240) Source : DAC, Aid Review 1984/85, Mémorandum of Finland, (DAC/AR (84) 1/22)
- (241) "Finnish disarmament policy" Ministry for Foreign Affairs, Helsinki 1983, p.33.

#### SECTION IV : UNE OEUVRE EN FAVEUR DE LA PAIX

Dans les différentes orientations de la politique étrangère finlandaise, une même préoccupation d'ensemble sous-tend et détermine les initiatives d'Helsinki: La sécurité du pays.

Que ce soit dans ses relations bilatérales avec l'Union Soviétique, dans le souci de faire reconnaître son statut de neutralité, ou dans l'attention portée à un rapprochement avec les pays Nordiques ou les Etats du Tiers-Monde, c'est la nécessité d'assurer la sécurité de l'Etat qui prédomine.

Dans cet esprit, la Finlande, tout en ayant conscience de la faiblesse de son emprise sur les relations internationales, n'a jamais voulu se résoudre à jouer un rôle passif dans l'élaboration de son destin.

Pendant toute la durée de son mandat présidentiel, Urho Kekkonen a toujours considéré que la sécurité de son pays avait non seulement une dimension nationale mais aussi internationale : Promouvoir la paix dans le monde contribue à éloigner les risques de guerre sur son propre territoire.

*"Ainsi, les efforts de la Finlande dans la promotion du désarmement s'inscriront dans une politique où ses propres intérêts concourent avec ceux de l'ensemble de la communauté internationale ; en d'autres mots, en oeuvrant pour la paix mondiale, la Finlande travaille aussi pour sa propre sécurité". (241)*

Toutefois, de façon plus directe, c'est la paix en Europe qui, bien évidemment, suscite en premier lieu les craintes et les espérances des responsables finlandais.

C'est donc l'étude de la contribution finlandaise aux efforts de

maintien de la paix en Europe qui retiendra en premier lieu notre attention, sans néanmoins oublier ensuite de considérer les efforts prodigues par Helsinki dans la défense de la paix à l'échelle planétaire.

### 1 - Dans un cadre européen

Au début des années soixante, les relations entre l'Est et l'Ouest connaissent un nouveau climat de "guerre froide".

Les Occidentaux sont encore sous le choc causé par les interventions soviétiques en Hongrie, en Pologne et à Berlin ; ils acceptent mal le partage "de fait" de l'Europe issu du dernier conflit mondial.

Parallèlement, la modernisation des armes nucléaires a rendu de plus en plus improbable un affrontement direct entre les U.S.A. et l'U.R.S.S., qui n'assurerait la victoire à aucun des deux camps. L'Europe demeure donc encore le lieu d'affrontements privilégiés dans l'hypothèse d'une nouvelle guerre mondiale.

Voisine immédiate de l'Union Soviétique, à la frontière du monde occidental, la Finlande se considère, à tort ou à raison, comme la première victime possible d'un conflit éventuel en Europe.

Face à cette double menace, la diplomatie finlandaise n'est point restée inactive. Elle a tenté de réduire le risque nucléaire par de nombreuses propositions axées sur la déclaration de 1963 du Président Kekkonen en faveur de l'instauration d'une zone dénucléarisée en Europe du Nord, tout comme elle s'est efforcée de jouer un rôle constructif dans la réunion et le déroulement de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe qui s'est tenue à Helsinki au début des années soixante-dix.

#### A - Le projet d'une zone dénucléarisée en Europe du Nord

Dans un discours prononcé à la Société Paasikivi, le 18 Mai 1963, le Président Kekkonen suggéra pour la première fois l'établissement d'une zone dénucléarisée en Europe du Nord. (Z.D.E.N.)

Le projet n'est point tout à fait une nouveauté et s'inscrit dans un contexte précis.

En 1957, le gouvernement polonais propose de constituer une zone dénucléarisée en Europe Centrale. (242)

L'année suivante, Nikolay Bulganine fit, au nom de l'U.R.S.S., une déclaration favorable à la mise en place d'une Z.D.E.N. La question est alors débattue au sein du Conseil Nordique.

En 1961, le Ministre suédois des Affaires Etrangères, Mr. Östen Undén, présenta un projet de Z.D.E.N. qui ne connut pas de suite en raison de la dégradation des rapports Est-Ouest.

Peu de temps après, en Avril 1963, les chefs d'Etat de cinq pays d'Amérique latine (Brésil, Bolivie, Chili, Equateur, Mexique) déclarèrent que leurs pays constituaient désormais une zone dénucléarisée. (243)

Le projet de Kekkonen se place donc dans un climat de peur d'un conflit nucléaire, qui a connu son apogée lors de la crise de Cuba en 1962.

Côté finlandais, l'instauration d'une Z.D.E.N. aurait pour objectif de désengager politiquement l'Europe du Nord des tensions Est-Ouest causées par la technologie et les stratégies nucléaires.

Parallèlement, l'Union Soviétique verrait s'accroître sa marge de sécurité sur ses frontières occidentales, et pourrait ainsi relâcher "l'attention" qu'elle porte à la Finlande.

L'argument qui fut souvent avancé par les détracteurs de la proposition du Président finlandais, souligne le fait que celle-ci n'apporte aucun élément nouveau puisque l'Europe du Nord constitue déjà de facto, une zone dénucléarisée.

En effet, la Finlande s'est engagée par le traité de Paris de 1947, à ne point posséder ni acquérir d'armement nucléaire ; La Suède, en référence à sa neutralité, a fait de même ; et le Danemark, l'Islande (244) et la Norvège, bien que membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (l'O.T.A.N.) se sont

refusés à accueillir des armes nucléaires sur leur territoire.

Le Président Kekkonen répondit alors, qu'en raison de leur nature bilatérale, les déclarations du Danemark et de la Norvège, étaient insuffisantes, et qu'un accord formel serait plus solide.

Il fit également valoir que la dénucléarisation de l'Europe du Nord n'avait d'effectivité dans la situation présente, qu'en temps de paix. Lors d'un conflit, rien ne s'opposait à ce que l'Europe Septentrionale ne devienne le théâtre d'un affrontement nucléaire, ou n'en subisse indirectement les conséquences.

Il existe également un troisième facteur, qui bien qu'absent des déclarations officielles de cette époque, n'a pu échapper au Président Kekkonen.

En temps de paix, la Finlande est virtuellement neutre ; mais si un conflit nécessitait l'application de l'Article 1 du F.C.M.A. conclu en 1948, la question d'un stationnement d'armes nucléaires soviétiques sur le sol finlandais pourrait alors se poser. Une zone dénucléarisée, garantie par les deux grandes puissances, permettrait de parer à une telle éventualité.

Ce problème ne fut réellement abordé en Finlande qu'en 1983, date à laquelle il devint l'objet d'un large débat dans les milieux officiels et universitaires. (245)

Contrairement à ce qui a souvent été formulé, Kekkonen n'a jamais déclaré que l'institutionnalisation d'une Z.D.E.N. impliquait nécessairement le retrait du Danemark et de la Norvège de l'O.T.A.N. Dans son discours de 1963, il précise que : "confirmer la dénucléarisation de l'Europe du Nord ne demanderait aucun changement dans les politiques étrangères adoptées par les Etats scandinaves". (246)

Il pose seulement comme condition de viabilité de cette zone, l'engagement formel des grandes puissances nucléaires, de la respecter et de la garantir. l'U.R.S.S., finalement très favorable aux thèses de Kekkonen (247), s'est depuis lors déclarée disposée à agir dans ce sens.

Vu de l'O.T.A.N., celles-ci soulèvent en revanche peu d'enthousiasme. Etablir une Z.D.E.N. aurait pour conséquence, aux yeux de ses membres, de renforcer la menace soviétique sur l'Europe. Les puissances occidentales se

déclarèrent donc prêtes à accepter le principe d'une Z.D.E.N., seulement dans la mesure où la région soviétique englobant les installations militaires de la péninsule de Kola, étaient incluses dans ladite zone. Condition évidemment inacceptable pour les soviétiques.

Les U.S.A. insistèrent aussi sur le fait qu'un tel projet aboutirait à une séparation indirecte du Danemark et de la Norvège de l'Alliance Atlantique dont toute la stratégie est basée sur la dissuasion nucléaire.

En fin de compte, le discours de Kekkonen ne souleva pas un grand intérêt au sein des pays Nordiques. Ceux-ci accordaient alors plus d'attention à un règlement global du problème de la prolifération horizontale des armes nucléaires, qui trouva sa concrétisation dans le Traité de Non Dissémination des Armes Atomiques en 1968.

Par la signature de ce traité, les Etats Nordiques ont renoncé à acquérir ou à posséder de tels armements. Mais la menace d'une utilisation du nucléaire sur le territoire ou à travers l'espace aérien de la zone, subsiste toujours dans la perspective d'un conflit.

Au début des années soixante-dix, Kekkonen relança le débat, mais dans une optique différente. Il insistait dès lors sur l'idée qu'une zone dénucléarisée pourrait avoir un rôle dans l'équilibre des forces entre les deux blocs. Cette approche lui semblait rendu possible par les négociations sur les armements stratégiques entre l'U.R.S.S. et les U.S.A. et par la détente en Europe.

Mais c'est surtout en 1978 que le Président finlandais fit des propositions réellement nouvelles et constructives.

Lorsque les Soviétiques commencèrent à déployer des missiles à moyenne portée, les S.S.20, au milieu des années soixante-dix, les européens et parmi eux, les finlandais, se mirent à redouter l'éventualité d'une guerre limitée à l'Europe.

*"Je tiens pour insensées les théories de la guerre nucléaire limitée. Mais on ne saurait ignorer les incidences politiques qu'elles impliquent. Une guerre atomique limitée, en langage clair, cela signifie l'européa-*

*nisation de la guerre nucléaire. Et l'Europe du Nord ne reste nullement à l'écart des effets de telles conceptions stratégiques". (248)*

Dès cette époque, la diplomatie finlandaise lie donc désormais l'établissement d'une Z.D.E.N. à la nécessité d'un contrôle des armements à l'échelle européenne. Ce contrôle devra viser non seulement les Etats Scandinaves, mais aussi les environs de la zone Nordique, U.R.S.S. comprise.

Kekkonen demanda également que les puissances détentrices de l'arme nucléaire s'engagent à déplacer les engins qui sont dirigés vers la zone.

Dès le jour qui suivit l'annonce de la nouvelle proposition finlandaise, le Ministre suédois des Affaires Etrangères donna son accord de principe à l'ouverture de négociations, sous réserve de l'acceptation de tous les Etats concernés à participer à la discussion. La Norvège et le Danemark persistèrent cependant dans leur refus.

Mais en Juin 1981, dans une interview accordée au quotidien finlandais Suomen Sosialidemokraatti le chef de l'Etat soviétique, Léonid Brejnev, mit l'accent sur sa volonté de parvenir à un accord:

*"L'Union Soviétique, pour sa part, est prête à garantir la non utilisation d'armes nucléaires contre les pays d'Europe du Nord qui participeraient à une zone dénucléarisée... par la conclusion d'un accord multilatéral ou d'accords bilatéraux avec chacune des parties concernées". (249)*

En Juin 1983, Youri Andropov, qui lui a succédé à ce poste, va même plus loin et indique que son pays consentirait également à prendre des mesures sur son propre territoire qui seraient favorables à un renforcement du statut de la future zone dénucléarisée.

La nature ni l'étendue de ces mesures n'ont jamais été précisées par Moscou, mais on peut supposer qu'elles concernent un retrait total ou partiel des missiles SS 4 et SS 5 dirigés sur l'Europe du Nord, qui sont situés dans la région de Murmansk. (250)

Un mois plus tard, le Vice-Président des Etats-Unis, Mr. G. Bush, en visite à Helsinki, déclara que le gouvernement américain ne s'opposait point à l'instauration d'une zone dénucléarisée en tant que telle, mais que de nombreux

détails devaient encore être discutés.

Parallèlement, en Septembre 1981, les Ministres des Affaires Etrangères des pays Nordiques s'accordèrent pour la première fois à placer la question d'une zone dénucléarisée dans l'agenda de leur rencontre annuelle. Voici un extrait de leur communiqué :

*"Les Ministres des Affaires Etrangères de la Communauté Nordique ont informé leurs homologues des conditions initiales qui pourraient prévaloir à l'élaboration d'une zone dénucléarisée en Europe du Nord, dans le cadre de la politique de sécurité spécifique à chacun des Etats concernés. Les Ministres des Affaires Etrangères Nordiques, s'accordent à garder le contact en ce qui concerne un approfondissement des recherches sur cette question". (250)*

Bien que l'application intégrale des propositions finlandaises formulées en 1978, semble assez difficile à envisager dans le contexte des fortes tensions qui prévalent entre les puissances du bloc socialiste et les démocraties libérales, l'idée d'un contrôle des armements en Europe a quant à elle fait son chemin.

Suivant l'exemple donné en 1978 par la France, la Finlande a exprimé en 1979, devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, son souhait de voir réunir une conférence sur le contrôle de tous les armements en Europe. (251)

Comme le fait remarquer Ulrich Albrecht, universitaire à Berlin-Ouest " les propositions finlandaises adjacentes à l'instauration d'une Z.D.E.N., constituent une marche vers l'europeanisation du débat de la sécurité".

Le gouvernement finlandais a multiplié ses efforts pour que le contrôle des armements en Europe soit inclu dans le cadre des réunions de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. De concert avec les autres pays neutres européens, et soutenu par la France et l'U.R.S.S., il parvint à faire admettre l'organisation d'une telle conférence à l'issue de la réunion de Madrid en 1982.

C'est le 17 Janvier 1984 que s'est réunie à Stockholm la première Conférence Européenne sur le désarmement. Celle-ci a été précédée par une réunion préparatoire qui se tint à Helsinki en Octobre 1983. Bien que n'ayant abouti qu'à de maigres résultats, la Conférence de Stockholm fut le seul cadre

général de négociations entre l'Est et l'Ouest en 1984 (252), tous les autres forums de rencontre ayant été délaissés par les soviétiques suite au déploiement des fusées Pershing américaines, en Europe Occidentale.

Cette conférence a donc permis de conserver le contact entre les plus grandes puissances mondiales, en dépit du climat de tension qui régne en Europe. De plus, elle constitue désormais un cadre au sein duquel les européens auront la possibilité de prendre part aux discussions qui concernent leur propre sécurité.

En participant activement à sa mise en place, la Finlande a, sans nul doute, démontré sa volonté de renforcer la paix en Europe.

C'est également dans le but d'organiser un forum général de rencontre entre le "monde socialiste" et le "monde occidental" que la Finlande a déployé tous ses efforts en vue de l'aboutissement de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

#### B - La Finlande et la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe

Elevée au rang de capitale propice à la réunion de Conférences internationales depuis les négociations S.A.L.T. entre 1969 et 1972 (253), Helsinki a accueilli la première Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.) dans sa première et dans sa troisième phase. (254)

Il n'est point ici dans notre intention de nous livrer à une analyse approfondie du déroulement et des nombreuses controverses que suscite cette conférence. Nous nous efforcerons simplement d'examiner la contribution que la Finlande a apportée à son élaboration.

La Finlande, nous l'avons déjà mentionné, voyait dans la C.S.C.E. un moyen de renforcer les bases de sa sécurité. Elle a donc employé toute son énergie pour qu'une telle conférence puisse avoir lieu.

Elle s'est avant tout, attachée à présenter la C.S.C.E. de manière

acceptable pour toutes les parties, en insistant sur son caractère non partisan. A cet effet, elle envoya à celles-ci, en 1969 et 1970, deux aides-mémoires, dans lesquels elle démontra que les modalités pratiques de la mise en place de la conférence ne porteraient préjudice ni à son déroulement propre, ni aux intérêts de l'un quelconque des Etats.

Un ambassadeur spécial, Mr. Ralph Enckell, fut chargé de convaincre l'ensemble des Etats concernés d'accorder leur participation. (255)

Lors du discours prononcé à la Session Inaugurale de la première phase de la C.S.C.E. à Helsinki, le 3 Juillet 1973, le Président Kekkonen exposa l'intérêt que son pays portait à la Conférence :

*"Un aspect essentiel de notre politique étrangère tient à la recherche de solutions pacifiques aux conflits, et au développement d'une coopération internationale plus rationnelle et pacifique... Le gouvernement finlandais était donc en position d'offrir ses services, surtout parce que nos relations avec tous les autres pays sont excellentes, et parce que nous nous sommes efforcés de définir notre position sur les sujets à controverse à l'aide de critères impartiaux et objectifs. Alors que la Conférence commence ses travaux, le peuple de Finlande, interprète le choix de son site comme étant aussi la reconnaissance de l'active politique de neutralité en faveur de la paix poursuivie par la Finlande".* (256)

Le rôle joué par la Finlande ne s'arrête point à l'organisation de la C.S.C.E., mais toucha également le déroulement de la conférence.

Les négociations qui se déroulèrent à Helsinki portèrent sur trois corbeilles différentes, concernant les questions de sécurité, les relations économiques et le respect des Droits de l'Homme.

Dans chacun de ces trois domaines, la Finlande mit à profit l'expérience retirée de sa position de "pont entre l'Est et l'Ouest", pour apporter sa contribution au contenu des résolutions adoptées.

En ce qui concerne les négociations relatives aux frontières, elle soutint énergiquement les quatre clauses principales qui furent acceptées, à

savoir, "l'égalité de Souveraineté" entre les nations, l'interdiction de l'utilisation de la force, l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale.

Dans la sphère économique, elle mit à la disposition de l'ensemble des participants, de nombreuses informations relatives aux modalités particulières de ses échanges avec les deux blocs. C'est à cette occasion que l'on a pu parler de modèle économique finlandais. La Finlande également pour un échange des relations commerciales entre les pays capitalistes et les pays à économie planifiée.

Le texte concernant les problèmes liés à l'environnement se base essentiellement sur un rapport présenté par la délégation finlandaise.

Enfin, la Finlande se manifeste clairement en faveur de l'application des Droits de l'Homme dans tous les pays d'Europe. Sur la proposition de sa délégation il fut décidé que les journalistes en poste temporaire dans un pays, puissent se voir garantir les mêmes droits dont bénéficient ceux qui détiennent une accréditation permanente.

La Finlande se fit également le porte-parole des pays neutres en proposant que le préambule de la troisième corbeille soit lié à des déclarations séparées concernant le droit des Etats à élaborer leurs propres lois, et de faire valoir leurs obligations internationales. (257)

Les pays neutres travailleront de concert au bon déroulement des négociations axées sur la troisième corbeille. L'Autriche prit la responsabilité de la circulation des personnes, la Suisse de l'information, la Finlande de la culture, et la Suède de l'éducation.

Durant tout le déroulement de la conférence, il fut admis que ces quatre pays serviraient officiellement de groupe de médiation.

Comme le reconnaît Pascal Boniface qui a assuré la direction de l'ouvrage "L'Année stratégique" paru en 1984: " face à cette discordance totale d'objectifs, c'est la persévérance des pays Neutres et Non-Alignés (P.N.N.A.) qui a permis le succès (certes tardif) de la Conférence". (258)

Bien qu'il soit à présent possible de nuancer le caractère positif des

suites de la C.S.C.E. de 1975, force est de reconnaître que celle-ci a permis d'instituer un forum global de rencontre entre les pays occidentaux et les pays d'Europe Orientale. Même si les résultats des négociations ne sont point à la hauteur des espérances qu'elles ont suscitées, celles-là ont néanmoins le mérite d'exister et de représenter un instrument qui ne peut qu'être favorable à la paix entre les nations.

Suite à la seconde session de la C.S.C.E. qui s'est tenue à Belgrade en 1977, Urho Kekkonen définissait la portée de l'Acte Final d'Helsinki:

*"Le fait que le document de clôture de la réunion de Belgrade soit modeste en substance, n'a pas diminué l'importance de l'ensemble du processus de la C.S.C.E.... Car ni l'atténuation de la tension, ni la coopération économico-culturelle, ni l'élargissement des contacts humains ne sont des trésors cachés que l'on peut déceler d'un coup pour les garder par la suite. Ce sont des orientations générales, des voies vers un but conceptuel qui est défini et absolu dans son essence, donc voué à demeurer inaccessible. Je vois cependant que l'orientation tracée dans ses grandes lignes par le processus de la C.S.C.E. dans les rapports des peuples d'Europe est à la fois nécessaire et inévitable".* (259)

Mais la sécurité mondiale ne saurait se jouer uniquement à l'échelle de l'Europe. Aussi la Finlande s'est-elle aussi donné pour objectif d'agir pour le maintien de la paix dans un cadre plus vaste.

## 2 - Dans un cadre mondial

Dans son allocution du Nouvel-An de 1956, juste après que son pays ait été admis au sein de l'Organisation des Nations Unies, le Président Paasikivi rappela l'attachement de la Finlande au maintien de la paix dans le monde :

*"Nous avons toujours soutenu l'idée d'une Organisation Internationale pour la Paix. Il y a déjà longtemps, des dirigeants de notre pays aussi connus que les Sénateurs Yrjö Sakari Yrjö-Koskinen et Leo Mechelin, le premier à partir des années 1860 et le dernier dès 1870 et au-delà, voueront leur existence à la création d'une semblable organisation, souhaitant qu'elle procure la sécurité aux petites nations, et renforce*

*le droit international. Nous fûmes également d'ardents partisans de la Société des Nations. Notre voeu le plus cher est que les Nations Unies réussissent mieux que leur prédecesseur, dans ce vital et nécessaire objectif, le plus important pour les Grandes Puissances, aussi bien que pour les plus petites : le maintien de la paix et de la justice entre les nations". (260)*

Au niveau mondial, l'action de la Finlande en faveur de la paix s'est édifié autour de deux axes principaux:

- Une politique de soutien au désarmement. (261)
- Une participation effective aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

#### A - La politique de désarmement

Le désarmement occupe une place importante dans la politique étrangère finlandaise.

Sous le contrôle du Ministère des Affaires Etrangères a été institué un Comité de Conseil pour le Désarmement au sein duquel sont représentés les meilleurs experts du pays en la matière.

Ce Comité a pour fonction de rassembler les informations concernant les travaux effectués dans les négociations internationales sur le désarmement, ainsi que de financer des études sur le sujet en Finlande même.

La politique finlandaise en faveur du désarmement ordonne ses initiatives dans trois directions principales :

- Assurer la représentation et la participation directe ou indirecte du pays aux diverses conférences internationales sur le contrôle des armements.
- Elaborer des projets s'inscrivant dans la recherche du désarmement ou du contrôle des armements.

- Participer à des travaux collectifs portant sur le désarmement.

Bien qu'elle ne soit point membre du Comité de Genève sur le désarmement, la Finlande a depuis le début des années soixante, suivi de très près ces activités, par l'envoi de délégués chargés d'assister aux sessions et de négocier avec les participants.

A l'automne 1975, un office politique au rang d'Ambassade, fut établi à la mission permanente finlandaise à Genève. Il a pour objectif, outre le suivi des prolongements de la C.S.C.E., d'accorder une attention assidue aux travaux du Comité et de rendre la participation finlandaise plus effective.

En 1978, à l'issue de la première session spéciale des Nations Unies, sur le désarmement, la Finlande demanda et obtint le droit de participer aux travaux du Comité de Genève, sans en être membre.

Parallèlement, lors de négociations S.A.L.T. I., ce fut à un diplomate finlandais qu'échut la charge de représenter le Secrétaire Général des Nations Unies au sein de la Commission sur le Désarmement.

Le texte final du traité de Non Dissémination des Armes Atomiques, adopté en 1968, fut également élaboré sous la direction d'un responsable finlandais. (262) Lorsque ce traité fut l'objet d'une révision en 1975, c'est encore un finlandais qui fut nommé Secrétaire Général de la Commission de Révision.

Dans le cadre de sa politique de désarmement, la Finlande s'est également distinguée par la présentation de nombreuses propositions.

Outre le projet de Kekkonen de 1963, elle mit en oeuvre en 1972, un projet de recherche portant sur la création d'éléments de contrôle des armements chimiques. Le but de cette étude était d'élaborer une capacité de contrôle sur une base nationale qui pourrait ensuite servir à une utilisation internationale. (263)

En 1974, le représentant du gouvernement finlandais à l'Assemblée Générale des Nations Unies proposa la réalisation d'une étude relative aux conditions nécessaires à la naissance de zones dénucléarisées, qui servit de base à l'énoncé d'une résolution adoptée par l'Assemblée Générale à l'automne 1979.

La Finlande participe également à de nombreux projets en collaboration avec un certain nombre d'autres Etats.

En coopération avec les autres Etats Nordiques, elle prend part depuis 1966, à des travaux de recherche sur la détection et l'identification des essais nucléaires par l'observation des secousses sismiques que ceux-ci déclenchent.

Depuis 1976, elle appartient au groupe d'experts mis en place à cet effet par le Comité de Genève sur le désarmement et contribue de façon efficace à la progression des travaux. (264)

En 1978, une délégation finlandaise se joignit à un cercle de chercheurs s'intéressant aux aspects régionaux du désarmement.

L'année suivante, la Finlande contribua à l'élaboration d'un rapport sur la "mise en oeuvre de relations de confiance" qui avait pour objectif de diminuer le nombre des malentendus suscités par les manœuvres militaires des Etats.

Elle contribue également au sein des Etats scandinaves, à la réalisation d'une analyse des relations entre le désarmement et le développement présentée lors de la seconde session spéciale des Nations Unies sur le Désarmement en 1982, en s'intéressant plus particulièrement à l'impact des entreprises multinationales productrices d'armes, sur le développement.

Enfin, la Finlande a participé à la mise à l'ordre du jour et au vote de nombreuses résolutions concernant des mesures de contrôle des armements dans le monde. (265)

Si la liste des actions finlandaises en faveur d'un meilleur contrôle des armements apparaît fort longue, bien qu'elle ne soit point exhaustive, c'est qu'elle témoigne des efforts prodigues par ce petit pays dans un domaine qui, comme l'ont compris ses dirigeants, ne concerne ni ne doit concerner uniquement les grandes puissances, mais est l'affaire de tous.

Mais loin de limiter son soutien à la paix à l'enceinte des organisations internationales, la Finlande, à l'instar d'autres pays neutres, s'est

depuis de nombreuses années engagée de façon effective dans des opérations de maintien de la paix.

B - Participation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Jusqu'en 1945, le principe de la guerre était généralement admis par le droit international. (266) Avec la seconde guerre mondiale, commence à apparaître la notion de guerre totale liée à l'utilisation de la bombe atomique.

Pour les fondateurs de la nouvelle organisation internationale universelle, les Nations Unies, il s'agit en premier lieu d'éviter qu'un autre conflit mondial ne se produise.

Se basant sur son universalité, l'Organisation des Nations Unies, se fixe donc pour objectif d'assurer le maintien collectif de la paix dans le monde.

A ce titre, sa charte constitutive pose le principe de "l'interdiction de recours à la force" et prévoit dans ses chapitres six et sept, des moyens d'action pour le faire respecter.

Parmi les mesures envisagées, il est dit que le Conseil de sécurité aura la possibilité d'organiser et de diriger des sanctions militaires contre un Etat qui serait l'auteur d'une agression délibérée. Pour ce faire, tous les membres de l'organisation doivent s'engager par accord spécial à mettre des forces armées à la disposition du Conseil de Sécurité. (267)

La stricte application de ces mécanismes de sécurité collective, nécessitait un large consensus au sein du Conseil de Sécurité. Or, le refroidissement des relations entre l'Union Soviétique et le monde occidental dès 1947, vint remettre en question l'unité de ce dernier et bloqua presque systématiquement la mise en pratique des règles prévues dans le chapitre sept.

Des opérations pour le maintien de la paix furent néanmoins conduites sous l'égide des Nations Unies, mais de nombreux Etats se montraient réticents à leur financement. Celui-ci fut finalement assuré par des contributions volontaires des Etats.

Les troupes qui participent à ces opérations appartiennent donc soit à des Etats suffisamment aisés pour en supporter le coût (U.S.A. - France - Italie - Grande-Bretagne...), soit à des Etats dont la neutralité et le non engagement sont unanimement reconnus par la Communauté internationale.

Dans ce but, la Finlande dès son admission au sein des Nations Unies, émit le voeu d'oeuvrer pour le maintien de la paix dans le monde.

Dès l'automne 1956, à la requête du Secrétaire Général des Nations Unies, le gouvernement finlandais envoya un bataillon de 255 hommes à Suez, et sur la bande de Gaza.

Jaakko Kalela remarque que : "le contingent finlandais fut le premier à arriver sur les lieux du conflit, et son action fut décisive dans la réalisation du cessez-le-feu entre les troupes israéliennes et égyptiennes, demandé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies". (268)

En 1958, Helsinki envoya des observateurs militaires au Liban, puis en 1961 au Cachemire et en 1967 à l'Organisation des Nations-Unies pour la surveillance de la trêve (l'O.N.U.S.T.) au Moyen-Orient.

Parallèlement aux autres Etats scandinaves, la Finlande mis sur pied, dès 1964, une force de réserves de deux mille hommes, qu'elle tient sans délai à la disposition des Nations Unies, sous réserve de l'approbation, du parlement.

De 1966 à 1969, c'est un officier finlandais, le Lieutenant-Général A.E. Martola qui commanda les forces des Nations Unies dépêchées à Chypre.

En Octobre 1973, le Lieutenant-Général Ensio Siilasvuo, commandant de l'O.N.U.S.T., dirigea le contingent international en Egypte dès le cessez le feu entre ce pays et Israël. (269)

Depuis lors, des troupes finlandaises sont présentes dans la plupart des zones de conflit qui ont nécessité la présence de forces d'interposition des Nations-Unies.

En 1983, il y avait des militaires finlandais à Chypre (390 hommes), en Syrie (493 hommes), au Liban, au sein de l'O.N.U.S.T. (22 hommes) et au

Pakistan (4 hommes). (270)

En 30 ans, 20.000 soldats finlandais ont servi dans les "casques bleus", ce qui, soulignons le au passage, n'est pas sans avoir quelque incidence sur le niveau d'entraînement des troupes de réserves du pays.

L'engagement des soldats finlandais dans des opérations dirigées par les Nations-Unies permet d'assurer l'effectivité de la politique de promotion de la paix que s'efforce de poursuivre la Finlande. Par la-même, la crédibilité de son statut de neutralité s'en trouve renforcé sur la scène internationale.

Par une politique de "neutralité active", selon la formule d'Urho Kekkonen, la Finlande est donc parvenue à tisser des liens avec l'ensemble des Etats du Monde, et à jouer un rôle dans les relations internationales à un niveau qui se situe bien au delà des perspectives que la seule considération de ses 4,8 millions d'habitants pouvaient permettre d'envisager.

(242) Plan Rapacki

(243) Traité de Tlatelolco

(244) L'Islande n'est généralement pas incluse dans les plans de Z.D.E.N., car elle accueille sur son territoire des bases américaines dont il est impossible d'affirmer qu'elle ne possèdent point d'armement nucléaire.

(245) Tapani Vaahtoranta, ouvrage collectif "Nuclear Weapons and Northern Europe". Edited by Kari Möttölä, 1983, p. 53.

(246) Cité par Osmo Apunen dans "Nuclear Weapons and Northern Europe" p. 25.

(247) L'Union Soviétique n'a manifesté son accord que huit mois après le discours du Président Kekkonen, en Décembre 1963.

(248) Conférence donnée par Urho Kekkonen à l'Institut de Politique Etrangère de Suède à Stockholm le 8 Mai 1978

(249) "Nuclear Weapons and Northern Europe" op. Cit. p. 57.

(250) Le 7 Mars 1983, le Général soviétique Nikolai Tchervoo, avait déclaré à la télévision suédoise que son gouvernement était près à englober la mer Baltique dans une future zone dénucléarisée. A la fin de la même année, le Général V. Tatarnikov confirma que l'U.R.S.S. était prête à retirer des missiles autour de l'éventuelle Z.D.E.N. Source : Politiikka XXVI n° 1, 1984.

(250) op. Cit. p. 56

(251) Les négociations qui se déroulaient déjà à Vienne, portent uniquement sur le contrôle des armes conventionnelles en Europe Centrale.

(252) La Conférence de Stockholm a permis la reprise des négociations à Vienne, le 16 Mars 1984.

(253) Strategic Arms Limitation Talks.

(254) Conférence préliminaire en Juillet 73 et Conférence finale en Juillet 75. La seconde phase s'est déroulée à Genève.

(255) Jaakko Iloniemi "Finland's role in the C.S.C.E." Y.F.F.P. 1975, p. 33.

(256) Y.F.F.P. 1973, p. 8.

(257) Y.F.F.P. 1975, p. 34

(258) "L'Année stratégique : Forces armées dans le Monde" p. 345.

(259) Conférence à Stockholm le 8 Mai 78, op.Cit

(260) Cité dans "Finnish Desarmament Policy" op.Cit p. 27.

(261) Cela correspond plutôt aujourd'hui à un contrôle des armements.

(262) La Finlande signa le traité le premier jour qui suivit son dépôt, et compta parmi les premiers Etats à la ratifier (le 5 Février 1969)

(263) Les conclusions définitives du Comité de recherche furent communiquées aux membres de la Commission des Nations-Unies pour le désarmement, lors d'un séminaire organisé à Helsinki en Juillet 1981.

(264) La solidité du sous sol finlandais offre de bonnes conditions d'observations des secousses sismiques.

(265) Cf. Annexe n° 12 (Finnish Desarmament Policy) p. 59.

(266) Le pacte Briand-Kellog de 1928, bannissant la guerre, n'avait d'effectivité qu'entre les Etats qui l'avaient signé. Or ceux-ci étaient peu nombreux.

(267) Article 43, chapitre 7

(268) "The U.N. peace-keeping operations" Y.F.F.P. 1974, p.53.

(269) Entre 1956 et 1958, le L.G. Martola occupa le poste de Conseiller militaire auprès du Secrétaire Général des Nations-Unies. A partir de 1965, un autre finlandais le L.G. Lauri Koho, remplit cette fonction.

(270) Pascal Boniface "L'année stratégique" op.cit. p. 119.

## CONCLUSION

Le 26 Janvier 1982, le peuple finlandais élisait un nouveau Président, Mr. Mauno Koivisto.

L'évènement mérite d'être souligné, puisque cette élection mettait fin à ce que d'aucuns ont appelé "le règne Kekkonen".

Pendant près de vingt-six années, Urho Kekkonen dirigea la Finlande d'une main de fer. Poursuivant l'oeuvre entreprise par J.K. Paasikivi, il fut l'artisan de la politique étrangère du pays qu'il finit peu à peu par incarner.

Aussi, lorsque victime de l'âge et de la maladie, il fut tout de même contraint de démissionner, les chroniqueurs nationaux et surtout internationaux, se mirent à spéculer sur les éventuelles novations que le nouveau Chef de l'Etat serait en mesure d'apporter à la politique étrangère.

Trois ans s'étant depuis alors écoulés, il est à présent possible de discerner les principales tendances qui se sont dégagées en ce domaine.

Sur les grandes lignes, aucune réelle perspective de changement n'était, ni ne pouvait être envisagée. Les huit candidats qui s'affrontaient pour la plus haute magistrature de l'Etat, se rejoignaient dans un soutien inconditionnel de la ligne Paasikivi-Kekkonen. Peu de temps après son élection, Mauno Koivisto réaffirma d'ailleurs à maintes reprises, sa détermination à suivre la voie tracée par son prédécesseur :

*"Je souhaite insister de façon tout à fait solennelle sur le fait que les principes de base de notre politique étrangère demeurent inchangés et ne seront susceptibles d'aucun changement tout au long de mon mandat présidentiel". (271)*

En gage de sa volonté de stabilité, le Président finlandais signa un protocole prorogeant de vingt ans la validité du Traité d'Amitié de Coopération et d'Assistance Mutuelle liant la Finlande à l'Union Soviétique, lors de la première visite officielle qu'il effectua dans ce pays.

Force est néanmoins de reconnaître que de sensibles altérations du schéma traditionnel de la politique étrangère finlandaise sont peu à peu apparues, tant sur le plan de l'attention respective portée par le Chef de l'Etat à chacune de ses composantes, que dans le style que celui-ci appose à sa conduite.

Lorsque Kekkonen arriva au pouvoir, d'abord comme Premier Ministre, puis comme Président de la République, le problème majeur qui se posait à la Finlande, résidait dans ses relations avec l'U.R.S.S. Maître absolu de la politique étrangère, à laquelle il consacra l'essentiel de son énergie, Kekkonen dut faire face, pendant de nombreuses années encore, aux crises qui altérèrent le climat de bon voisinage établi entre Helsinki et Moscou.

Il en résultait que l'ensemble des autres orientations internationales prises par le pays, demeurait à ses yeux, largement subordonné à sa politique orientale.

En 1982, le nouveau Président se trouve confronté à une situation différente. Sans être parfaitement inertes, les relations avec l'Union Soviétique se sont à peu près stabilisées depuis déjà bien longtemps, laissant la place à des préoccupations plus pressantes. Economiste de formation, Koivisto, conscient des difficultés qu'engendre la crise mondiale, s'attache tout particulièrement à conforter la croissance que connaît son pays.

C'est également un homme qui, plus que son prédécesseur, se sent fortement attiré vers les autres Etats de la Communauté Nordique, avec lesquels il se montre beaucoup plus ouvert. (272)

Mais c'est surtout quant à sa conception de la direction de la politique étrangère que Koivisto s'est démarqué d'Urho Kekkonen, en annonçant d'emblée son intention de "démocratiser" la conduite des relations extérieures de l'Etat:

*"Il est clair et naturel qu'en vertu de la Constitution aussi bien que dans la pratique, le Conseil de l'Etat, en particulier le Ministre des*

*Affaires Etrangères et le Cabinet pour les Relations Extérieures, jouent leur rôle clé dans la politique étrangère... Ainsi dans notre système parlementaire, la conduite de la politique étrangère presuppose la coopération entre le Président de la République, le Conseil de l'Etat, et le Parlement, dans des formes qui soient appropriées et prennent nos positions en considération. Cela, selon mon avis, est la procédure qui doit être suivie, et qui s'inscrit dans le cadre de notre constitution".* (273)

De l'avis des parlementaires que nous avons pu rencontrer, le climat politique est en effet désormais plus ouvert à l'expression des diverses tendances de l'opinion.

Cette "dépersonnalisation" de la politique étrangère, outre la sphère politique, s'est également étendue à l'ensemble de la population. Selon Kari Möttölä, "Koivisto fait la différence entre la responsabilité personnelle des citoyens privés - en pratique les plus importants d'entre eux sont les universitaires et les journalistes - et la commune responsabilité de ceux qui sont constitutionnellement responsables de la conduite des affaires étrangères, qui les oblige naturellement à considérer les répercussions causées par leurs décisions et leurs déclarations. Autrefois, à l'époque de Kekkonen, en particulier pendant les années de transition et de crises avec l'Est, tous ceux qui prenaient part en public à la discussion, étaient désignés comme étant collectivement responsables, car même les opinions privées étaient considérées comme pouvant être des sources potentielles de graves répercussions en politique étrangère". (274)

Il ne faudrait certes point croire que les critiques envers l'Union Soviétique sont désormais courantes, car le consensus national autour de la ligne Paasikivi-Kekkonen est, comme nous avons eu l'occasion de le montrer, toujours aussi vivace. On a pu cependant assister récemment à un certain nombre de manifestations qui étaient peu habituelles en Finlande il y a encore quelques années.

Ainsi, après que la chasse soviétique ait abattu un boeing 747 de la compagnie Korean Air lines au-dessus de l'île de Sakhaline, en Septembre 1983, les pilotes de ligne finlandais (275) se sont joints au boycott des vols commerciaux en direction de Moscou, suivant ainsi le mot d'ordre lancé par la

Fédération Internationale des Associations de Pilotes. Pour le journaliste américain Joyce Lasky Shub, "Pour la première fois depuis la Seconde Guerre Mondiale, la Finlande exprimait publiquement la distance morale qui la sépare de l'Union Soviétique". (276)

Peu après, en Mai 1984, la propre fille de Mr. Sakharov, à qui les soviétiques refusent le droit de quitter l'U.R.S.S., a reçu l'autorisation de s'exprimer sur une chaîne de télévision finlandaise, et a demandé au Président Koivisto d'intervenir personnellement en faveur du savant. (277)

Loin de signifier une quelconque tendance finlandaise à oublier la pression de Moscou, ces quelques évolutions traduisent en fait le succès avec lequel la Finlande a su modifier en sa faveur une situation, qui en Septembre 1944, s'annonçait bien précaire.

En quarante ans, la Finlande, pays occidental géographiquement le plus proche de l'Union Soviétique, est paradoxalement le pays qui a enregistré le plus important développement du capitalisme. Cette place, la Finlande la doit à la réussite de la politique étrangère qu'ont su édifier ses dirigeants, et dont la prudence oblige qu'elle soit sans cesse cultivée. Comme se plaisait à répéter le Président Kekkonen :

"La Finlande vit très bien dans la paix et la prospérité. Si c'est cela la "finlandisation", nous nous en accommodons à merveille". (278)

(271) Mauno Koivisto, 26 Mai 1982, Y.F.F.P. 1983, p. 2

(272) Il s'est notamment montré très attaché à dissoudre les tensions finlando-Norvégiennes, en s'abstenant de formuler des critiques sur le choix norvégien en matière de politique de sécurité, se déclarant même prêt à de nouvelles discussions sur ce sujet.

Source : Kari Möttölä, "Finnish Foreign Policy in the Koivisto era" Y.F.F.P. 1983, p. 7

(273) Discours prononcé à la Société Paasikivi, le 26 Novembre 1982.

(274) Op.Cit, p.3 Ministry for Foreign Affairs.

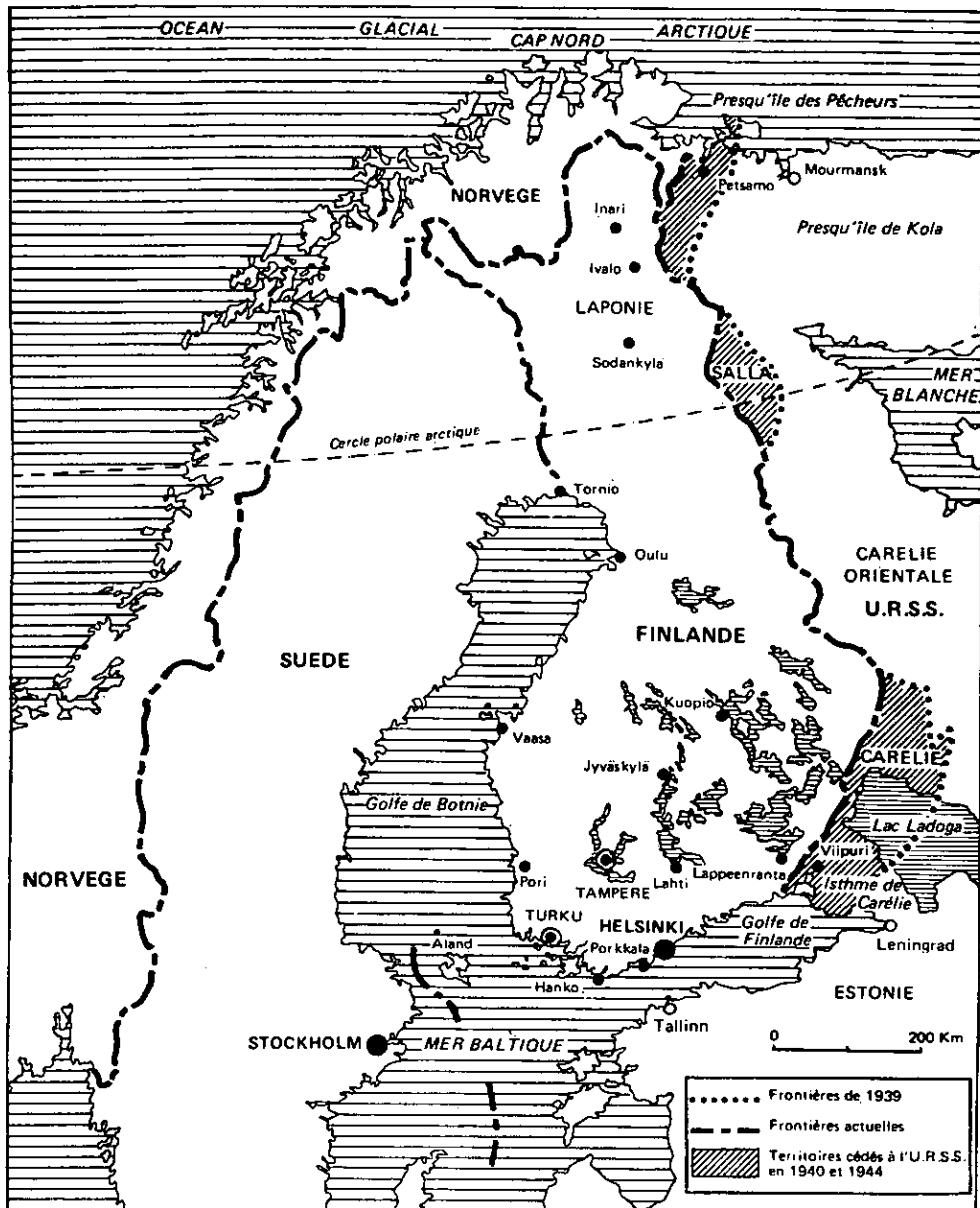
(275) Ceux appartenant à la société nationale Finnair

(276) The new Republic, 31 Octobre 1983, p. 12

(277) Elle s'est toutefois exprimée en suédois, mais à une heure où la chaîne de télévision considérée bénéficiait d'une large audience.

(278) Cité par Andrew Nagorski, News week 19.10.1981, p. 10

## ANNEXE 1



## ANNEXE N° 2

### Annexe n° 1

#### Traité d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle entre la République de Finlande et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques

6 avril 1948

Le Président de la République de Finlande et le Praesidium du Soviet Suprême de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques,

Aspirant au développement continu des relations amicales entre la République de Finlande et l'U.R.S.S.,

Convaincu du fait que la consolidation de rapports de bons voisnages et de collaboration entre la République de Finlande et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques s'identifie avec l'intérêt des deux pays,

Tenant compte de l'aspiration de la Finlande à demeurer à l'écart des conflits d'intérêts des grandes puissances, et exprimant leur ferme intention de collaborer pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales en conformité avec les buts et les principes de l'Organisation des Nations Unies,

Ont, à cet effet, résolu de conclure le présent pacte et ont désigné pour leurs plénipotentiaires :

le Président de la République de Finlande, M. Mauno Pekkala, Premier ministre de la République de Finlande,

le Praesidium du Soviet Suprême de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques : M. Viacheslav Mikhaïlovitch Molotov, vice-président du Conseil des ministres et ministre des Affaires étrangères de l'U.R.S.S.,

Lesquels après échange de leur pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

#### Article premier

Dans le cas où la Finlande, ou l'Union Soviétique à travers le territoire finlandais, seraient l'objet d'une agression armée de la part de l'Allemagne ou d'une puissance quelconque alliée de celle-ci, la Finlande, fidèle à son devoir d'Etat indépendant, combattrait pour repousser cette agression. A cet effet, la Finlande mettra en œuvre toutes les forces dont elle dispose, pour la défense de son intégrité territoriale, sur terre, sur mer, et dans les airs. Elle la fera à l'intérieur de ses frontières, conformément à ses engagements, tels qu'ils sont définis dans le présent pacte, et, si nécessaire, avec l'aide de l'Union Soviétique, ou conjointement avec elle.

Dans le cas précité, l'Union Soviétique fournira à la Finlande l'aide nécessaire requise, selon accord des deux parties contractantes.

#### Article 2

Les hautes parties contractantes se consulteront dans le cas où la menace d'une agression militaire du type prévu dans l'article premier, est constatée.

#### Article 3

Les hautes parties contractantes affirment leur intention de participer en toute loyauté à toutes mesure visant au maintien de la paix et de la sécurité internationales conformément aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies.

#### Article 4

Les hautes parties contractantes confirment l'engagement mentionné dans l'article 3 du Traité de Paix signé à Paris le 10 février 1947, de ne conclure aucune alliance, ni de se joindre à aucune coalition dirigée contre l'autre haute partie contractante.

#### Article 5

Les hautes parties contractantes affirment leur décision d'agir dans un esprit de coopération et d'amitié en faveur du développement continu et de la consolidation des relations économiques et culturelles entre la Finlande et l'Union Soviétique.

#### Article 6

Les hautes parties contractantes s'engagent à observer les principes mutuel de la souveraineté, d'indépendance et de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'autre partie.

#### Article 7

L'exécution du présent pacte est soumise aux principes de l'Organisation des Nations Unies.

#### Article 8

Le présent pacte sera ratifié et demeurera en vigueur dix années à compter de la date de son entrée en vigueur, déterminée par l'échange des instruments de ratification qui aura lieu le plus rapidement possible à Helsinki.

Si ni l'une ni l'autre des hautes parties contractantes ne le dénonce un an avant son expiration, le présent pacte sera reconduit pour une période de cinq ans, et ainsi de suite, jusqu'à ce que l'une des parties contractantes le dénonce par écrit un an avant l'expiration d'une de ces périodes de cinq ans.

En foi de quoi les plénipotentiaires ont signé le présent pacte et l'ont muni de leur sceau.

Fait en la ville de Moscou le 6 avril 1948, en deux exemplaires chacun en langues finnoise et russe, les deux textes faisant également foi.

En vertu des pouvoirs conférés par le Président de la République de Finlande

Mauno Pekkala  
(L.S.)

En vertu des pouvoirs du Soviet Suprême conférés par le Praesidium de l'U.R.S.S.

Viacheslav Molotov  
(L.S.)

## **ANNEXE N° 2 (suite)**

### **Annexe n°2**

#### **Protocole soviéto-finlandais sur la prolongation du traité d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle du 20 juillet 1970**

Le Praesidium du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. et le Président de la République Finlandaise, animés par le désir sincère de développer et de renforcer les rapports d'amitié, de bon voisinage et de confiance mutuelle entre les deux pays, ont décidé de signer le présent protocole sur la prorogation du traité d'amitié, de coopération et d'entraide entre l'U.R.S.S. et la République Finlandaise en date du 6 avril 1948 et ont désigné à cette fin en qualité de plénipotentiaires :

A. Gromyko, Ministre des Affaires Etrangères de l'U.R.S.S., pour le Praesidium du Soviet Suprême de l'U.R.S.S.,

Vainé Leskinen, Ministre Finlandais des Affaires Etrangères, pour le Président de la République Finlandaise,

Qui, après avoir échangé leurs pouvoirs, trouvés en bonne et due forme se sont entendus sur ce qui suit :

#### *Article premier*

Le traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle entre l'U.R.S.S. et la République de Finlande, en date du 6 avril 1948 restera en vigueur pour les 20 prochaines années après que le présent protocole ait pris effet.

Si l'une des hautes parties contractantes ne dénonce pas ce traité un an avant son expiration, il restera en vigueur encore pour 5 ans et il en sera ainsi à chaque fois, tant que l'une des hautes parties contractantes n'aura pas présenté un an avant l'expiration du traité un préavis écrit sur son intention de faire cesser l'effet du traité.

#### *Article 2*

Le présent protocole doit être ratifié et prendra effet à partir du jour de l'échange des instruments de ratification qui sera effectué à Helsinki dans les plus brefs délais.

En foi de quoi les plénipotentiaires ont signé le présent protocole et y ont apposé leurs sceaux.

Fait à Moscou le 20 juillet 1970, en deux exemplaires chacun, en russe et en finnois, les deux textes faisant foi.

Pour le Praesidium  
du Soviet Suprême  
de l'U.R.S.S.

*A. Gromyko*

Pour le Président  
de la République  
de Finlande

*V. Leskinen*

## ANNEXE N°3

**QUESTION :**

*Selon votre opinion, le Traité d'Amitié de Coopération et d'Assistance mutuelle entre la Finlande et l'Union Soviétique a-t-il eu un effet positif ou négatif sur la position internationale de notre pays, ou bien a-t-il été sans effet ?*

	1964	1969	1974	1978
Positif .....	57	65	80	77
Pas d'effet .....	15	13	7	6
Négatif .....	12	10	4	6
Ne sais pas .....	100	100	100	100

*Yearbook of Finnish Foreign Policy — 1977 — page 34*

**QUESTION :**

*Considérez-vous comme bonne ou mauvaise la conduite de la politique extérieure finlandaise dans les récentes années ?*

	1964	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1978	1979	1980
Bonne .....	90	87	95	96	86	87	85	85	84	86	87
Mauvaise .....	5	8	4	2	7	6	8	9	6	8	7
Sans avis .....	5	5	1	2	7	7	7	6	10	6	6
(Nombre) .....	(1885)	(811)	(319)	(768)	(1049)	(1020)	(1241)	(1004)	(1070)	(1102)	(480)

*Yearbook of Finnish Foreign Policy — 1979 — page 49.*

HIS MASTER'S VOICE



ANNEXE 4

## **ANNEXE N°5**

### **Votes à l'O.N.U. entre 1956 et 1965**

	<b>Avec la Finlande</b>	<b>Contre la Finlande</b>
<b>Suède .....</b>	<b>80,2 %</b>	<b>0,5 %</b>
<b>Autriche .....</b>	<b>70,8 %</b>	<b>1,4 %</b>
<b>Etats-Unis .....</b>	<b>55,4 %</b>	<b>6,7 %</b>
<b>U.R.S.S. .....</b>	<b>34,4 %</b>	<b>20,4 %</b>

	<b>Avec la Finlande</b>	<b>Contre la Finlande</b>
<b>Suède .....</b>	<b>80,2 %</b>	<b>0,5 %</b>
<b>Autriche .....</b>	<b>80,6 %</b>	<b>1,9 %</b>
<b>Etats-Unis .....</b>	<b>66,4 %</b>	<b>5,8 %</b>
<b>U.R.S.S. .....</b>	<b>37 ,%</b>	<b>33,3 %</b>

## **ANNEXE N° 6**

### **FORCES ARMEES FINLANDAISES EN 1983**

- Forces armées : 42.000 hommes, dont 26.000 du contingent.
- Forces mobilisables : 700.000 hommes.
- P.N.B. en 1983 : 382,4 milliards de Francs.
- Dépenses militaires : 7,158 milliards de Francs.

#### **• ARMEE DE TERRE**

- 34000 hommes, dont 23.500 du contingent.
- 7 régions militaires.
- A brigade blindée, 7 brigades d'infanterie, 9 régiments d'artillerie de campagne, 2 régiments d'artillerie côtière.
- 7 bataillons d'infanterie indépendants, 2 bataillons d'artillerie de campagne indépendants, 3 bataillons d'artillerie côtière.
- 1 régiment d'artillerie antiaérienne (comprenant une batterie de missiles SAM 79), 4 régiments d'artillerie antiaérienne indépendants.
- 1 bataillon du Génie ; 1 bataillon de Transmission ; 1 bataillon de chars T.55, chars légers PT 76 ; Missiles anti chars SS II.
- Canons tractés antiaériens 20, 23, 30, 35, 40, 57 mm.
- Canons antiaériens automoteurs ZSU-57-2sp.
- Missiles sol-air SAM (SA-3), SAM 78 (SA-7).

#### **• ARMEE DE L'AIR :**

- 30.000 hommes, dont 400 du contingent.
- 42 avions de combat, dont 30 MIG-F2I et 12 J-35S Dracken.
- 1 unité de conversion opérationnelle avec 12 J-35s Dracken.
- Hélicoptères : 6 MI-8aip, 3 MI-4 hound, 2 Hugues 500.
- Avions d'entraînement : 3 Drackens J-35C, 24 Hawks, 30 Linko-70, 4 MIG-21 UTI Mongo.
- Avions de liaisons : 9 Cherokee Arrow, 2 Cessna 402, 4 Chieftains.
- Missiles air ; missiles air-air AA2 Atoll RB 28 Falcon.

#### **• MARINE :**

- 25.000 hommes (y compris 6000 gardes-côte et 1500 du contingent).
- 2 corvettes Turunmaa, 6 vedettes rapides lance-missiles (dont, 1 Helsinki avec des missiles mer-mer RB-5-15 SF MTO, 4 Tuima ex-soviét OSA 2, 1 Isku avec des missiles mer-mer MTO 68), 10 vedettes canonnières Nuoli, 1 patrouilleur côtier Hurja, 5 grands patrouilleurs R-class, 1 mouilleur de mines, 6 Kuha dragueurs de mines, 1 Kuski dragueurs de mines, 1 bâtiment logistique et de commandement, 25 petites péniches côtières de transport LCU, 3 bâtiment de support.

#### **• EN COMMANDE :**

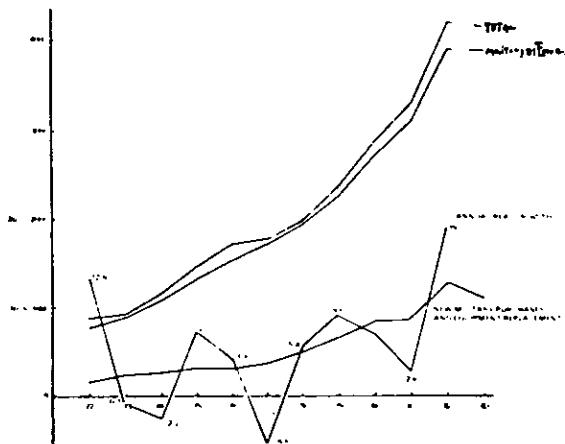
- Chars de bataille TU 72.
- Transporteurs de troupes Sisu A 180.
- 24 appareils d'entraînement Hawk.
- 4 avions de liaison Chieftain.
- 3 vedettes rapides lance-missiles (Helsinki).
- 6 dragueurs de mines Kuski.
- Missiles mer-mer RB-5-15 SF.

## ANNEXE N°7

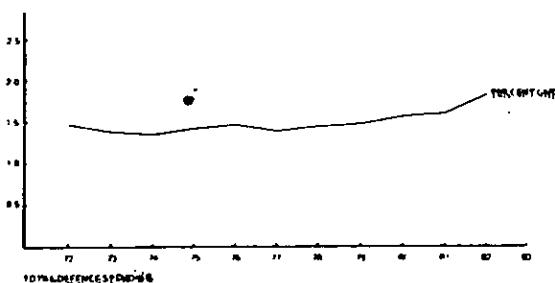
**TABLE 2 - Acquisition of military equipment, 1972-81 ;  
value, growth and share in total defence spending**

New military purchases and equipment replacement				
Year	M FIM	% n	% r	Per cent total defence spending
1972	184	+ 24.3	+ 22.7	21.6
1973	215	+ 16.8	+ 0.8	22.5
1974	242	+ 12.6	- 8.8	21.1
1975	283	+ 16.9	- 2.0	19.5
1976	280	- 1.1	- 10.1	16.5
1977	346	+ 23.6	+ 14.5	19.6
1978	458	+ 32.4	+ 18.9	22.9
1979	625	+ 36.5	+ 19.2	26.1
1980	824	+ 31.8	+ 23.6	28.7
1981	823	- 0.1	- 7.6	25.0
1982	1 254	+ 52.4	+ 42.2	29.8
Average		+ 22.2	+ 9.7	23.0

**Figure 1 : Defence spending in 1972-1981**

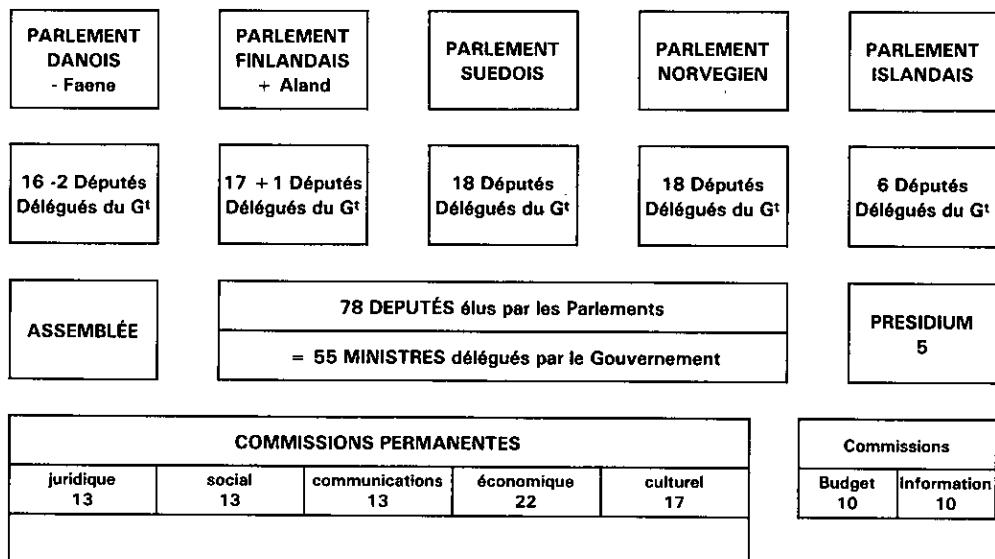


**Figure 2 : Total defence spending**



## ANNEXE N° 8

### Organigramme n° 1 CONSEIL NORDIQUE ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE



Mise à jour et adaptation à partir de données fournies en juin 1977 au Secrétariat du Présidium du Conseil nordique à Stockholm.

### Organigramme n° 2 CONSEIL NORDIQUE DES MINISTRES

Ministres chargés de la coordination de la coopération internordique.	Ministres de la Justice.	Ministres des Finances, du Commerce, de l'Industrie. Ministres chargés des questions de politique régionale	Ministres du Travail, des Affaires sociales et de la Santé Publique, de l'Environnement et de l'Environnement du Travail	Ministres des Transports et des Communications, du Tourisme et de la Consommation	Ministres des Affaires culturelles et de l'Education nationale
Comité des Suppléants	Comité de hauts fonctionnaires pour les questions juridiques	Comités de hauts fonctionnaires pour les questions de politique, commerciale, monétaires et des finances, de politique régionale, de politique industrielle et énergétique, de coopération en matière de bâtiment.	Comités de hauts fonctionnaires pour les questions de politique sociale, de marché de l'emploi, de protection de l'environnement, d'environnement du travail	Comités de hauts fonctionnaires pour les questions de consommation, de transports et de communications	Comité de hauts fonctionnaires pour les questions de coopération culturelle nordique
SECRETARIAT D'OSLO DU CONSEIL DE MINISTRES DES PAYS NORDIQUES					SECRETARIAT COPENHAGUE
Section de coordination – questions juridiques – budget – personnel – information	Section des questions de coopération économique, de politique industrielle et énergétique, de politique régionale et de coopération en matière de bâtiment	Section des questions de coopération dans les domaines de la politique sociale et de la santé publique, du marché de l'emploi et de l'environnement	Section des questions de coopération dans les domaines des transports et des communications, du tourisme et de la consommation	Culture – enseignement – recherche – autres activités culturelles	

## ANNEXE 9

### PIONEERS OF WESTERN ECONOMIC COOPERATION WITH THE SOVIET UNION DURING THE POST-WAR PERIOD

Terms of cooperation	Pioneer	Followers
<b>Long term trade and payments agreement (three to six years)</b>	<b>Finland 1950</b>	Iceland <b>1956</b> France <b>1957</b> Italy <b>1957</b> Japan <b>1960</b> United Kingdom <b>1969</b> F.R.G. <b>1972</b> Sweden Norway Denmark Austria
<b>Long term or permanent inter-governmental agreement on economic, scientific and technical cooperation.</b>	<b>Finland 1955<sup>1</sup> and 1971<sup>2</sup></b>	France <b>1966</b> Italy <b>1966</b> Austria <b>1968</b> United Kingdom <b>1969</b> Benelux <b>1969</b> Sweden <b>1970</b> Denmark <b>1970</b> F.R.G. <b>1973</b>
<b>Permanent intergovernmental commission for economic scientific and technical coopération.</b>	<b>Finland 1955<sup>3</sup> and 1967<sup>4</sup></b>	France <b>1966<sup>5</sup></b> Italy <b>1966</b> Sweden <b>1970</b>

*Sources : Based on Nikolai Patolichev, *Neuvostoliiton ulkomaankauppa* (Soviet Foreign Trade). Helsinki 1973, and International Affairs (Moscow), various issues.*

**Notes :**

1. *Scientific and technical cooperation only.*
2. *Scientific, technical and industrial cooperation.*
3. *Permanent intergovernmental commission for scientific and technical cooperation only.*
4. *Permanent intergovernmental commission for economic cooperation only.*
5. *Two commissions ("big" and "small").*

## ANNEXE N° 10

**TABLE 7.1 - FINLAND'S TRADE WITH THE CMEA MEMBER-STATES**

Finland's trade turnover	1973		1978		1979	
	amount	share	amount	share	amount	share
Total	6.057	100	11.263	100	14.724	100
With the CMEA member-states of which	923	15.2	2.439	21.7	2.910	19.8
Bulgaria	7.0	0.1	10.3	0.1	17.2	0.1
Hungary	23.0	0.4	63.2	0.6	69.8	0.5
DDR	35.0	0.6	71.2	0.2	101.8	0.7
Cuba	5.6	0.1	19.6	0.2	16.4	0.1
Mongolia	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0
Poland	73.9	1.2	157.0	1.5	174.5	1.2
Romania	15.2	0.3	17.8	0.2	24.2	0.2
Soviet Union	736.0	12.2	2.172	18.0	2.449	16.6
Czechoslovakia	26.9	0.4	52.4	0.5	57.1	0.4
EEC member-states			4.146	37.8	5.561	37.8
EFTA member-states			2.440	21.8	3.266	22.2

Source : *Ekonomicheskoye sotrudnichestvo stran-chlenov SEV n°1 (1980)* - page 81.

**TABLE B.5 - Main trade partners of Finland in the years 1965, 1970, 1975 and 1980  
(% of total Finnish foreign trade)**

1965		1970	
1 - Great Britain	17.8	1 - Sweden	16.7
2 - Federal Republic of Germany	15.3	2 - Great Britain	16.6
3 - Soviet Union	15.1	3 - Federal Republic of Germany	14.0
4 - Sweden	11.0	4 - Soviet Union	12.2
5 - United States	5.5	5 - United States	4.5
6 - Netherlands	5.0	6 - Netherlands	4.1
1975		1980	
1 - Soviet Union	18.3	1 - Soviet Union	19.4
2 - Sweden	18.2	2 - Sweden	14.2
3 - Federal Republic of Germany	12.8	3 - Federal Republic of Germany	11.7
4 - Great Britain	11.3	4 - Great Britain	9.9
5 - United States	5.7	5 - United States	4.5
6 - France	3.8	6 - France	3.8

Source : *SVTIA. Ulkomaankauppa (Foreign Trade)*

**TABLE B.6 - Main trade partners of the USSR among the industrialized capitalist countries  
in five-year periods from 1966 to 1980 (percentage share of the total trade of  
the USSR with this group of countries)**

1966		1971-1975	
1 - Great Britain	14.0	1 - Federal Republic of Germany	16.2
2 - Japan	13.4	2 - Japan	12.9
3 - Finland	12.2	3 - Finland	11.0
4 - Federal Republic of Germany	10.5	4 - United States	8.9
5 - Italy	10.0	5 - Italy	8.7
6 - France	9.2	6 - France	8.4
1976-1980			
1 - Federal Republic of Germany	16.9		
2 - Finland	11.2		
3 - Japan	10.5		
4 - France	10.1		
5 - Italy	9.5		
6 - United States	8.7		

Source : *Foreign Trade USSR (various years)*

## ANNEXE N° 11

**TABLE 3 - Multilateral ODA - distribution on international agencies 1970-81  
(percentages of total ODA)**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1 - Total U.N. ....	51.3	44.7	27.4	28.6	29.0	26.8	27.3	21.8	17.8	17.5	14.8	14.9
— UNDP .....	29.3	32.5	17.4	14.1	11.9	11.0	11.0	10.9	10.9	7.7	2	5.8
— UNICEF .....	4.4	3.0	2.5	1.8	1.6	1.7	1.6	1.6	1.2	1.6	1.4	1.5
— WFP .....	15.3	15.5	3.8	8.9	11.8	10.2	11.1	5.5	1.9	5.6	3.8	4.3
— other U.N. ....	2.3	5.9	3.4	3.4	2.7	5.9	3.6	3.8	3.8	2.6	2.4	3.3
2 - Total IBRD group .....	20.0	30.4	35.1	18.4	24.0	12.5	11.8	12.0	27.6	17.3	14.1	19.6
— IBRD .....	—	—	14.5	—	5.2	—	—	—	3.7	2.2	—	3.7
— IDA .....	20.0	30.4	20.6	18.5	18.8	12.5	11.8	12.0	23.3	14.7	12.8	15.3
— IFC .....	—	—	—	—	—	—	—	—	0.6	0.4	1.3	0.6
3 - Regional Banks .....	7.4	—	—	2.1	7.4	3.5	4.2	7.6	7.3	9.5	8.4	7.3
— AsDB and AsDF .....	7.4	—	—	2.1	3.5	1.9	2.0	0.2	0.5	4.5	3.9	2.7
— AIDF .....	—	—	—	—	3.9	1.6	2.2	3.4	3.1	2.9	3.0	2.7
— IOB. ....	—	—	—	—	—	—	—	4.0	3.7	2.1	1.5	1.9
4- Other .....	0.7	0.7	0.5	1.8	0.4	0.8	0.5	3.5	5.6	8.6	3.6	—
Multilateral ODA												
— per cent of total ODA .....	79.4	75.8	62.7	50.8	60.8	45.6	43.8	44.9	58.3	52.9	40.9	41.8
— \$ (million) .....	5.5	10.2	12.8	14.2	23.1	20.9	22.2	21.8	31.9	47.5	45.2	56.3
Total ODA (\$ million) .....	6.8	18.8	20.4	28.0	37.9	48.2	50.7	48.7	54.8	89.9	110.5	134.7

**TABLE 4 - Bilateral ODA - distribution on priority countries 1970-81  
(percentages of bilateral ODA)**

Country	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Tanzania .....	30.8	32.2	34.0	27.3	42.1	44.0	43.3	33.0	43.2	31.2	27.0	20.4
Zambia .....	—	5.2	1.3	4.5	16.2	11.0	22.5	19.2	26.3	16.0	11.6	8.1
Vietnam .....	7.7	—	—	3.8	2.8	9.3	5.3	5.1	1.5	10.0	15.5	14.5
Egypt .....	—	—	—	—	—	—	0.2	1.6	1.0	2.8	1.6	5.3
Kenya .....	15.4	6.5	3.8	2.2	2.3	1.1	4.5	1.0	5.6	3.9	4.0	5.0
Sri Lanka .....	—	—	—	—	0.2	0.3	0.1	—	0.3	0.4	0.6	2.7
Chile .....	—	—	—	3.0	1.0	0.1	0.1	—	—	—	—	—
Nigeria .....	7.7	—	3.2	5.2	2.0	2.4	0.6	1.0	0.3	0.1	0.1	0.1
Programme countries (Total) .....				43.8	63.1	64.3	71.1	57.3	71.0	57.2	60.3	56.0
Burma .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.1	1.5	1.1
Mosambik .....	—	—	—	—	0.2	0.3	1.5	10.3	8.6	6.8	4.9	4.5
Nicaragua .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.2	0.9	—
Peru .....	—	—	14.1	34.8	4.3	5.6	0.2	—	—	—	—	3.0
4- Others .....	38.4	58.1	43.6	19.2	28.9	25.9	21.7	28.8	13.2	28.5	32.3	35.3
Sum .....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bilateral ODA												
— per cent of total ODA .....	20.6	24.2	37.3	49.2	39.2	56.4	56.2	55.1	41.7	47.1	59.1	58.2
— \$ (million) .....	1.3	3.1	7.6	13.8	14.8	27.3	28.5	26.9	22.9	42.4	65.3	78.4
LLDC - share .....	38.5	61.3	42.1	33.1	47.0	46.1	55.7	45.8	45.4	35.1	33.6	30.7
Programme countries underlined												

<b>ODA</b>	<b>Official Development Assistance</b>	<b>EPTA</b>	<b>Expanded Program of Technical Assistance</b>
<b>DAC</b>	<b>Development Assistance Committee</b>	<b>UNICEF</b>	<b>United Nations Children's Fund</b>
<b>LDC</b>	<b>Less Developed Countries</b>	<b>UNHCR</b>	<b>United Nations High Commissioner</b>
<b>LLDC</b>	<b>Least Developed Countries</b>	<b>UNRWA</b>	<b>for Refugees</b>
<b>FAO</b>	<b>Food and Agriculture Organization</b> <i>(of United Nations)</i>	<b>WFP</b>	<b>United Nations Relief and Works Agency</b> <i>for Palestine Refugees</i>
<b>ILO</b>	<b>International Labour Organization</b>	<b>IDA</b>	<b>World Food Program</b>
<b>WHO</b>	<b>World Health Organization</b>	<b>UNDP</b>	<b>International Development Association</b>
<b>IBRD</b>	<b>International Bank of Reconstruction and Development</b>		<b>United Nations Development Programme</b>

## ANNEXE N° 12

The following table provides the number and subjects of all resolutions related to disarmament that Finland has sponsored during her UN membership :

Session	Number of sponsorings	The subject of resolutions sponsored
14. (1959)	1	GCD
20. (1965)	1	CTB
21. (1966)	4	CTB ; NTP ; Secretary-General's Report on Nuclear Weapons ; Outer-Space Treaty
22. (1967-68)	4	GCD ; CTB ; NPT ; Secretary-General's Report on Nuclear Weapons
23. (1968)	4	CTB ; Secretary-General's Report on Biological and Chemical Weapons ; implementation of the decisions of the Conference of the Non-Nuclear Weapon States ; SALT
24. (1969)	4	CTB ; Secretary-General's Report on Biological and Chemical Weapons ; Conference of the Non-Nuclear Weapon States ; Sea-Bed Treaty
25. (1970)	3	CTB ; Conference of the Non-Nuclear Weapon States ; Sea-Bed Treaty
26. (1971)	4	BW Convention ; CW negotiations ; CTB ; Secretary-General's Report on the Economic and Social Consequences of the Arms Race
27. (1972)	2	CTB ; CW
28. (1973-74)	2	CTB ; NPT
29. (1974)	5	CTB ; CW ; PNE ; ENMOD ; NWFZ Study
30. (1975)	8	CTB (2) ; CW ; PNE ; ENMOD ; NWFZ Study ; Sea-Bed Treaty ; strengthening of the disarmament section of the UN
31. (1976)	8	CTB (2) ; CW ; ENMOD ; NWFZ Study ; Disarmament Decade ; UN role ; IAEA safeguards
32. (1977)	6	CW ; Disarmament Decade ; IAEA safeguards ; humanitarian restrictions ; DISDEV ; UN Disarmament-bulletin
33. (1978-79)	3	NPT ; BW Convention ; DISDEV
34. (1979-80)	6	CTB ; CW humanitarian restrictions ; DISDEV ; CBM ; study on UN disarmament institutions
35. (1980-81)	5	CW ; BW Convention ; CBM ; humanitarian restrictions ; regional disarmament
36. (1981-82)	8	CTB ; CW ; 2. SSOD ; humanitarian restrictions ; DISDEV ; institutional arrangements on disarmament ; CBM ; regional disarmament
Total	78	

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

### HISTOIRE

#### . Colin du Térrail Hugues

"La Finlande et les russes depuis les croisades suédoises".  
Librairie Istra 1963.

#### . Fol Jean Jacques

"Les pays Nordiques aux dix neuvième et vingtième siècles".  
PUF, 1978 Coll. Nouvelle Clio.

"Accession de la Finlande à l'indépendance, 1917-1919"  
Lille + thèse Paris I, 1975.

#### . Jutikkala Eino et Pirinen Kauko

"Histoire de la Finlande" traduit par Claude Sylvian,  
Editions de la Baconnière - Neuchâtel, 1966.

#### . Kirby David G.

"Finland in the Twentieth Century"  
London C. Hurst, 1979.

#### . Nevakivi Jukka

"The appeal that was never made"  
The allies, Scandinavia and the Finnish Winter War, 1939-40  
London C. Hurst, 1976

#### . Puntila L.A.

"Histoire politique de la Finlande de 1809 à 1955"  
traduit par Jean-Louis Peret, Editions de la Baconnière,  
Neuchâtel, 1966.

"The political history of Finland, 1809-1966"  
Heinemann, London, 1975.

#### . Sauvageot Aurélien

"Histoire de la Finlande"  
2 volumes, bibliothèque de l'Ecole des Langues Orientales.  
Librairie orientale Paul Geuthner, Paris 1968.

## POLITIQUE ETRANGERE

- . "Yearbook of Finnish Foreign Policy"  
publications annuelle du Finnish Institute of International Affairs, à partir de 1973.
- . "Cooperation and Conflict" Stockholm, revue suédoise de politique étrangère.
- . Bazard Alain -  
"La politique extérieure de la Finlande"  
Notes et études documentaires n° 3837-3838 - 26 Novembre 1971.
- . Delmas Claude -  
"La Finlandisation : ce qu'elle est pour la Finlande,  
ce qu'elle serait pour l'Europe Occidentale" - A.F. C.A., Paris  
Groupe d'étude n° 8, 1977.
- . Jakobson Max -  
"Finnish Neutrality", London 1968.
- . Kekkonen Urho -  
"Neutrality", speeches from 1943 to 1969, London 1970.  
"A President's View" Heinemann 1982
- . Ministère des Affaires Etrangères (ouvrage collectif)  
"La Finlande Hier et Aujourd'hui". 1962
- . Törnudd Klaus  
"Soviet attitudes towards non-military regional cooperation"  
Helsinki, 1963.

## SYSTEME POLITIQUE

- . Allard Erik  
"Citizen participation in political life in Finland",  
Paris UNESCO, 1960.
- . Nousiainen Jaakko  
"The Finnish Political system"  
Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.
- . Thibaut Françoise  
"La Finlande" Collection "Comment ils sont gouvernés?"  
Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978.

## NÉCROLOGIE

Urho Kaleva KEKKONEN.  
(3.9.1900-31.8.1986).

L'Histoire n'oubliera pas le rôle primordial joué par le Président Kekkonen dans la politique finlandaise. Lorsque vient à s'éteindre un chef dont le destin s'identifie à ce point à celui de son peuple, le regret doit s'effacer devant l'espoir de voir son exemple inspirer la conduite de ses successeurs. Nous aurions aimé que ce numéro de Boréales consacré à une époque dont il fut l'un des principaux acteurs, parût avant la fatale échéance : notre modeste contribution ne sera qu'un hommage de plus à sa mémoire.

---

Robert GESSAIN.  
(11.4.1907-8.4.1986).

C'est avec une profonde émotion que nous avons appris la nouvelle de la disparition du Professeur Robert Gessain, survenue le 8 avril 1986. Grand ami de notre revue, à laquelle il avait apporté sa précieuse collaboration, nous garderons toujours dans notre cœur, le souvenir de cet homme de terrain et de savoir dont le dynamisme et la générosité doivent nous servir d'exemple.

Docteur en Médecine, Docteur es Sciences, psychanalyste, ethnologue, spécialiste des Eskimo, Directeur du Musée de l'Homme, les multiples facettes de cette brillante personnalité ne faisaient que refléter la profondeur d'un humanisme sans faille.

A Madame Gessain et à ses enfants, l'équipe rédactionnelle de Boréales présente ses condoléances.

## TABLE DES MATIÈRES

Éditorial.

Avant-Propos.

Préface.

Introduction.

Chapitre introductif historique.

Notes.

### PREMIÈRE PARTIE

1. Les bases des relations Finno-Soviétiques.

Notes.

2. L'évolution des relations.

Notes.

3. Les conséquences induites par la proximité Soviétique.

Notes.

4. La Viabilité de l'indépendance Finlandaise.

Notes.

### DEUXIÈME PARTIE

1. L'Appartenance Scandinave.

Notes.

2. Une intégration économique à l'échelle européenne.

Notes.

3. Un engagement Tiers-Mondiste.

Notes.

4. Une œuvre en faveur de la paix.

Notes.

Conclusion.

Notes.

Annexes.

Bibliographie.

Nécrologie.

---

*La rédaction tient à souligner que les opinions émises dans les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Boréales est une revue libre, ne se rattachant, à aucune idéologie mais qui reste largement ouverte à l'expression des courants de pensée les plus divers.*

---

**LES INTERTITRES FIGURANT DANS LES ARTICLES SONT DE LA REDACTION**

---

**VOTRE ABONNEMENT ARRIVE A EXPIRATION  
REABONNEZ-VOUS EN UTILISANT CE BULLETIN  
BULLETIN D'ABONNEMENT à retourner au  
Centre de Recherches Inter-Nordiques (C.R.I.N.)  
28, rue Georges Appay, 92150 SURESNES FRANCE**

Abonnement simple : 1 an (4 numéros): France : 100 francs

Etranger : 125 francs

Abonnement de soutien " : 300 francs

Nom : ..... Prénom : .....

Profession : .....

Adresse N° .... Rue .....

Ville ..... Code postal .....

Règlement par : (\*)  Chèque bancaire

Chèque postal 22 171 55 G PARIS

Mandat

---

# BORÉALES

Revue du Centre de Recherches Inter-Nordiques publie des articles et des études portant sur les régions polaires et circumpolaires.

**Directeur de la publication :**

**CHRISTIAN MALET**

**Comité ayant participé à la Rédaction du présent numéro :**

**DENISE BERNARD-FOLLIOT**

**ELYANE BOROWSKI**

**ANJA FANTAPIE**

**HENRI-CLAUDE FANTAPIE**

**ANNA KOKKO-ZALCMAN**

**MARIO MOUTINHO**

**VENKE SLETBAKK**

**MARC TUKIA**

**Secrétaire de rédaction :**

**KATRINE WONG**

**Directeur de la photographie :**

**BERNARD-FRANK VIAU**

**Prix du numéro : 30 francs**

**Abonnement simple : 1 an (4 numéros) : 100 francs**

**Etranger : 125 francs**

**Abonnement de soutien : 300 francs**

**Siège social : Centre de Recherches Inter-Nordiques (C.R.I.N)  
28, rue Georges Appay 92150 SURESNES Tél. : 772-73-78**

**Revue inscrite sur les registres de la Commission Paritaire  
par décision du 13. 09. 1976  
des Publications et Agences de Presse sous le N° 58211**

*La loi du 11 mars 1957 interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayant cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.*

B O R E A L E S

annonce la parution d'un numéro spécial hors série en souscription  
(Parution prévue : fin 1983)

## La Musique Finlandaise

PETIT DICTIONNAIRE ENCYCLOPÉDIQUE DE L'HISTOIRE,  
DE LA VIE MUSICALE, DES COMPOSITEURS, DES INTERPRETES  
avec une bibliographie, une discographie et de nombreux hors-texte,

par H-C. et A. FANTAPIE

à l'usage des étudiants, musicologues et musicographes, des critiques musicaux,  
des historiens ainsi qu'à celui des voyageurs mélomanes, des auditeurs de  
musique, des directeurs artistiques et des organisateurs de concerts,  
sans oublier les autres.

Prix en souscription : 50 F (mais 35 F pour les abonnés à jour de leur  
cotisation). Prix après parution : 75 F., à faire parvenir à BOREALES-  
Centre de Recherches Inter-Nordiques.

28, Rue Georges Appay, 92150 SURESNES.

Je soussigné .....

adresse .....

souhaite souscrire à :

..... exemplaires de LA MUSIQUE FINLANDAISE à 50 F .....

1      exemplaire au tarif abonné (35 F) .....

..... abonnement simple (France: 100 F.) .....

..... abonnement simple (Etranger: 125 F.) .....

..... abonnement de soutien (300 F.) .....

Total : .....

que je règle par ..... ci-joint.

## TABLE DES MATIÈRES

Éditorial.  
Avant-Propos.  
Préface.  
Introduction.  
Chapitre introductif historique.  
Notes.

### PREMIÈRE PARTIE

1. Les bases des relations Finno-Soviétiques.  
Notes.
2. L'évolution des relations.  
Notes.
3. Les conséquences induites par la proximité Soviétique.  
Notes.
4. La Viabilité de l'indépendance Finlandaise.  
Notes.

### DEUXIÈME PARTIE

1. L'Appartenance Scandinave.  
Notes.
  2. Une intégration économique à l'échelle européenne.  
Notes.
  3. Un engagement Tiers-Mondiste.  
Notes.
  4. Une œuvre en faveur de la paix.  
Notes.
- Conclusion.  
Notes.
- Annexes.
- Bibliographie.
- Nécrologie.