

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

p.B.58.06.2.1.- /bi

CONFIDENTIEL

Berne, le 9 septembre 1977

Aux Représentations suisses

./.


Nous vous remettons ci-joint le "Tour d'horizon" qui a été distribué aux membres des Commissions des affaires étrangères du Conseil national et du Conseil des Etats. Ces deux Conseils ont tenu leur séance respectivement les 30/31 août et le 8 septembre 1977.

./.

En outre, vous voudrez bien trouver également à l'annexe un document relatif à la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI), qui a aussi été remis auxdits Commissaires à cette occasion. Ce rapport a été établi par le Service économique et financier du Département politique.

Veillez considérer ces documents comme strictement confidentiels.

Secrétariat politique

  
J. Cuendet

Annexes mentionnées

(Situation au 24 août 1977)

**VERTRAULICH  
CONFIDENTIEL**T O U R   D ' H O R I Z O NEUROCOMMUNISME

Le terme d' "eurocommunisme" est un néologisme qui a eu quelque peine à obtenir droit de cité, parce que le terme était contesté par ceux-là même qui avaient mis en train la politique qu'il désigne. Ce printemps, M. Santiago Carrillo a franchi le pas en publiant son livre "L'Eurocommunisme et l'Etat". Il s'est trouvé du même coup engagé dans une polémique avec un organe soviétique officieux, l'hebdomadaire "Temps nouveaux", qui en a profité pour critiquer sans les nommer d'autres adeptes de l'"eurocommunisme", sans doute plus importants aux yeux de Moscou.

Le choix de l'organe chargé de l'attaque, comme une certaine hésitation à tirer les conséquences logiques des faits reprochés à M. Carrillo, illustre le dilemme dans lequel la politique "eurocommuniste" a placé le Kremlin, mais aussi ses espoirs et ses craintes futurs, la réaction différenciée à la polémique de la part des "eurocommunistes" souligne le caractère central des relations avec le PCUS pour tout parti communiste, si "eurocommuniste" soit-il.

Dès l'origine du mouvement communiste mondial, à la fondation de la IIIe Internationale et jusqu'en 1943, ses relations résultaient simplement du poids prépondérant du PCUS dans l'appareil rigoureusement centralisé de la IIIe Internationale (art. 8 des statuts), et des conditions d'admission des "sections" nationales, qui équivalaient à leur complète "bolchévisation". Staline pouvait dire sans exagérer que la pierre de touche de l'orthodoxie d'un



parti communiste était le soutien inconditionnel de l'URSS, "premier Etat prolétarien". S'il était reconnu, sur le papier, que la politique de chaque parti devait être définie par les conditions existant dans son pays, en fait, cette politique était dictée selon un schéma rigide par le Comité exécutif siégeant à Moscou. Les revers, voire les désastres, causés par ces méthodes ne découragèrent nullement les stratèges de la révolution mondiale. La IIIe Internationale ne devait pas conduire un seul parti communiste à la victoire. En même temps, le modèle soviétique, invoqué avec une relative prudence à l'origine, (par exemple, dans "Le gauchisme, maladie infantile du communisme", de Lénine, printemps 1920), devenait le parangon exclusif à imiter dans les plus infimes détails.

La dissolution, pendant la Deuxième guerre mondiale, de la IIIe Internationale, par décision solitaire de Staline qui voulait se concilier les bonnes grâces de ses alliés occidentaux et améliorer les positions des partis communistes à la recherche d'alliés dans la lutte clandestine, introduisit une brève période pendant laquelle l'exemple soviétique fut "relative" au profit d'une nouvelle entité, la "démocratie populaire". La "dictature du prolétariat", pièce maîtresse de la théorie léniniste de l'Etat et de la Révolution, fut déclarée dépassée dans certaines circonstances. Il est à noter que cette position (ce qui va de soi, mais présente aujourd'hui un certain intérêt), développée surtout par les "leaders" de partis communistes d'Europe orientale, avait alors le soutien de l'URSS.

Celle-ci espérait, peut-on penser, de cette souplesse une transformation plus aisée des pays situés dans sa zone d'influence en républiques socialistes. La Yougoslavie et l'Albanie, les premières "démocraties populaires", avaient dès le début adopté le modèle soviétique. Les autres suivirent plus ou moins rapidement leur exemple. Dans les pays d'Europe occidentale, ces accommodements avec la stricte orthodoxie permettaient aux partis communistes, admis dans le gouvernement, de pratiquer une politique de soutien de la reconstruction, tout en appuyant vigoureusement la

politique étrangère soviétique. La théorie de la "démocratie populaire" s'insérait ainsi dans une stratégie visant à intégrer politiquement l'Europe orientale dans le "système socialiste" en voie de constitution, tout en amenant l'Europe occidentale à suivre une politique étrangère conforme aux vues de l'URSS.

Les difficultés surgies sur la question allemande et la tension accrue qui en résulta avec les Etats-Unis, puis l'élimination des sionistes communistes des gouvernements français et italien, amenèrent l'URSS à un retour à la ligne dure. Tandis que le modèle soviétique était précipitamment imposé à toute l'Europe orientale, les partis communistes occidentaux étaient accusés d'avoir manqué l'occasion de la prise du pouvoir. Une nouvelle organisation, réduite à neuf partis, le Kominform, se chargeait de diriger la mise au pas idéologique et, en particulier, devait mobiliser les partis communistes occidentaux dans la lutte contre les efforts de collaboration entre les pays d'Europe occidentale, dont Moscou prenait offense.

Cette période de la guerre froide a sans doute vu la dépendance la plus intense des partis communistes occidentaux de la ligne de Moscou et du modèle soviétique comme anticipation de la société future. Elle a coïncidé avec un complet isolement des partis communistes (malgré l'alliance avec le parti socialiste d'unité prolétaire dans le cas de l'Italie) et même de neutralisation sur le plan politique. Elle a aussi été témoin de la première tentative de suivre "la voie nationale vers le socialisme", expérience yougoslave, qui a causé un profond ébranlement du mouvement communiste mondial.

L' "eurocommunisme" n'est rien d'autre que le produit d'efforts patients pour sortir de cette impasse. C'est dès le début le parti communiste italien qui a donné l'exemple, en mettant à profit l'incertitude causée par la "déstalinisation", M. Togliatti a alors joué un rôle de pionnier en mettant en cause le caractère



intangibles du modèle soviétique. La constellation internationale, variable, mais avec la tendance à une amélioration progressive des rapports Est-Ouest, le conflit sino-soviétique, qui plaçait le PCUS dans la position inhabituelle de demandeur à l'égard des partis communistes, la différenciation dans l'évolution des satellites de Moscou, donnaient aux partis communistes une marge de manoeuvre croissante. D'autre part, la déstalinisation, même limitée par la chute de M. Krouchtchov, rendait moins impératif un alignement intégral des positions des partis sur celle de la "patrie du socialisme".

Dans un tel climat, il était normal que les "eurocommunismes" se développent dans la diversité. En effet, malgré le parallélisme entre les processus de pensée, la rencontre d'intérêts dans certaines circonstances, comme la Conférence des partis communistes européens à Berlin-Est, et même d'occasionnelles tentatives de s'entendre sur des textes communs, les caractéristiques nationales qui servent de justification première aux positions "eurocommunistes" se sont mises en travers d'un complet alignement des positions, avec le souci d'ailleurs d'éviter le reproche de "fractionnisme" qu'on n'aurait été que trop heureux d'élever à Moscou.

Il vaut donc la peine de considérer séparément les cas des différents "eurocommunismes", en commençant par le plus significatif, celui du parti communiste italien.

Par une ironie de l'histoire, c'est un des principaux dirigeants de la IIIe Internationale, M. Togliatti, qui est à l'origine de l'émancipation de son parti. Dans son "Testament" (1964), il défendait des thèses (voie nationale vers le socialisme, polycentrisme, participation démocratique) déjà très proches de celle du "pluralisme" de M. Berlinguer. Le contexte n'était cependant pas celui des difficultés politiques, puis économiques que les démocraties occidentales ont connues depuis une dizaine d'années, mais celui de la crise d'identité du mouvement communiste qui a

suivi la déstalinisation et la tentative de "dépasser le capitalisme", crise marquée notamment par la "révolution culturelle chinoise" et le "printemps de Prague".

En Italie, le parti, réduit à un rôle marginal depuis l' "ouverture à gauche" de la démocratie chrétienne en 1962, a repris son avance politique au cours des années troublées qui ont vu se développer agitation sociale et activités terroristes de tous ordres.

Développant les idées de Togliatti, ainsi que les analyses d'Antonio Gramsci sur le "bloc historique", dont il tira l'idée que la démocratie chrétienne était dans une certaine mesure un parti populaire, M. Berlinguer préconisa dès 1972 une convergence politique du communisme, du socialisme et du catholicisme. Il se servit ensuite des événements du Chili pour démontrer qu'un gouvernement "rénové" devait s'appuyer sur une large majorité de forces populaires, et non simplement sur 51 % des électeurs. C'était le rejet du "front populaire" et l'alliance avec la démocratie chrétienne, désormais appelée "compromis historique".

En raison de l'affaiblissement de la démocratie chrétienne, la perspective d'une telle alliance n'était pas simplement théorique. Elle impliquait donc une conception politique donnant un contenu sérieux au "compromis", notamment dans le domaine de la politique étrangère. Le PCI, déjà assez souple sur le Marché commun, a donc renoncé à exiger la sortie de l'Alliance atlantique comme préalable à une participation au pouvoir.

Après l'échec électoral de 1975 et la crise financière de 1976, c'est une démocratie chrétienne affaiblie et même démoralisée qui a dû se résoudre, devant l'avance du PCI, à faire les premiers pas dans la direction voulue par M. Berlinguer. Nous avons donc d'abord été témoins de l'étape de l'abstention favorable, qui a été précédée de tractations où les communistes avaient déjà fait



sentir le poids de leur volonté. Le gouvernement de M. Andreotti a tiré le maximum de la faible marge de manoeuvre que lui laissait cet arrangement boiteux. On a même assisté pendant cette période à un recul du PCI.

Ce printemps, M. Andreotti a dû constater qu'une politique économique efficace n'était plus possible sans un appui positif des autres partis, mais surtout évidemment du PCI. L' "accord de programme" récemment atteint concrétise cette politique. Un point qu'il convient de souligner est qu'il n'est pas entièrement conforme au "compromis historique", puisqu'il inclut tous les partis de l' "arc constitutionnel" (c'est-à-dire tous sauf le MSI), et que dans le calcul de M. Andreotti la crainte des petits partis d'un accord direct DC - PCI, les réduisant à l'impuissance, joue un rôle important.

A ce point, on est en droit de se poser quelques questions sur les intentions de M. Berlinguer. La situation économique de l'Italie s'est améliorée par rapport à 1976, mais l'avenir reste difficile. Une participation au pouvoir impliquerait soit une politique d'austérité, accompagnée d'une partie des "réformes de structure" que le PCI préconise - politique qui l'affaiblirait sans doute sur le plan électoral -, soit une tentative de transformation précipitée de l'économie italienne, conformément aux idées communistes, solution à laquelle M. Berlinguer oppose l'expérience chilienne. D'après cette analyse, le PCI aurait donc intérêt à rester en dehors du gouvernement, tout en travaillant à consolider sa base dans les régions et les municipalités. Plus importante est la question de savoir comment M. Berlinguer, personnalité plus secrète qu'il n'est d'usage même parmi les dirigeants communistes, voit l'avenir du parti. A suivre certains de ses développements, on se demande parfois s'il ne considère pas que le PCI qui, tout en étant assez tolérant dans ses discussions internes, combat rigoureusement le "fractionnisme", ne doit pas encore poursuivre son évolution dans un sens démocratique avant de pouvoir être totalement in-

tégré dans un système politique italien futur, peut-être différent de l'actuel, mais caractérisé comme lui par l'ouverture et le pluralisme qui conviennent à un pays de vieille civilisation occidentale.

L' "eurocommunisme" du parti communiste français (PCF) a une histoire beaucoup plus courte, et il est caractéristique qu'il ait suivi et non précédé la réintégration du parti dans le jeu politique national. Cette réintégration d'un parti qui n'avait renoncé à aucun de ses caractères et de ses positions de l'époque stalinienne a été la conséquence de la politique systématiquement poursuivie par le Général de Gaulle d'élimination de tous les groupes politiques situés entre les gaullistes et les communistes, au moyen d'un système électoral majoritaire de plus en plus rigoureux. Le parti socialiste (SFIO), alors dans une profonde crise morale et politique, se vit ainsi acculé à poursuivre une alliance électorale limitée avec le parti communiste lors des élections de 1967, alliance qui obtint un succès réel, mais de courte durée, en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale en 1968, et du raz de marée conservateur qui suivit.

Aussi longtemps que le Général de Gaulle restait au pouvoir, les chances d'un changement de majorité étaient minimes. Quant à une alliance des partis de gauche, en raison de l'importance du PCF et de l'efficacité de son appareil, elle ne pouvait devenir permanente que si le parti socialiste trouvait un second souffle. C'est à quoi devait réussir M. Mitterrand à partir de 1969. La négociation du Programme commun lança le processus d'évolution du PCF vers l' "eurocommunisme", accéléré ensuite par l'arrivée au pouvoir de M. Giscard d'Estaing, appuyé par une majorité parlementaire en porte-à-faux. Au congrès du parti de 1976, la notion de "dictature du prolétariat" cesse de figurer dans la résolution politique, avec des commentaires de M. Marchais indiquant diplomatiquement que le terme était omis parce que ce qu'il désignait ne convenait plus à la société française actuelle.



Cette volte-face sur un point essentiel de doctrine, venant de la part d'un parti encore rigidement soumis au centralisme démocratique, n'a pas convaincu l'électeur français d'une véritable mutation du PCF; elle a eu cependant pour effet de rendre l'union de la gauche plus acceptable à certains électeurs centristes et, ainsi, avec d'autres facteurs, de les amener à voter pour le parti socialiste. Comme la puissance relative des deux partis (c'est-à-dire la prépondérance des socialistes) est un élément qui peut inciter de nombreux hésitants à choisir la gauche, l'opération a eu un certain succès, tout en laissant les communistes quelque peu amers.

La perspective d'une accession possible de la gauche au pouvoir en 1978 a contribué à poser le problème de l' "eurocommunisme" du PCF dans des termes toujours plus concrets. Le parti socialiste est aujourd'hui d'avis que la gauche reprendra le pouvoir dans une situation économique difficile et que les promesses généreuses du programme commun ne pourraient être tenues, en tout cas à court terme, sans courir le risque de revers catastrophiques. C'est dans le sens du réalisme que le parti travaille à la révision du programme.

L'attitude communiste laisse perplexe. Le PCF entend maintenir les promesses du programme commun; il les a même chiffrées, à la veille d'un débat entre M. Mitterrand et M. Barre, qui n'a pas tourné à l'avantage du premier. Aujourd'hui, en pleine agitation anti-nucléaire, le PCF se déclare pour la "maintenance" de la "force de frappe" atomique française, dans la version "tous azimuts" autrefois prêchée par le Général Ailleret sous l'égide du Général de Gaulle, privant ainsi la gauche d'un argument émotionnel dont elle s'était abondamment servie jusqu'ici.

Une politique qui offre de telles surfaces d'attaque à l'adversaire n'a guère de sens si l'on ne suppose que M. Marchais préfère, tout compte fait, rester dans l'opposition. La perspective d'être second dans un gouvernement de gauche n'est pas trop attrayante; d'autre part, le PCF pourrait bien être secrètement

encore plus sceptique que les socialistes quant aux chances d'un tel gouvernement d'améliorer la situation économique. Si M. Marchais se rapproche beaucoup plus du type du cadre stalinien que M. Berlinguer, il est cependant très douteux qu'il soit prêt à accepter l'alternative - perte du pouvoir à assez bref délai ou - aventure de la démocratie populaire, devant laquelle un gouvernement de gauche pourrait être placé. S'y ajoute la perspective d'une sérieuse crise constitutionnelle, puisque M. Giscard d'Estaing entend rester à l'Elysée en cas de victoire de la gauche aux élections législatives.

L'acceptation de la "force de frappe" a un autre aspect, plus intéressant encore peut-être. C'est le signal discret adressé aux gaullistes, particulièrement à ceux qui se réclament avec emphase de l' "héritage gaullien", signal qui est comme une esquisse de "compromis historique" à la française. Ce signal est dans la ligne de l'analyse faite par Staline dès 1943 de la personnalité du Général de Gaulle, dans lequel il voyait un nationaliste dont la politique pouvait aggraver les contradictions au sein de l'impérialisme. Il faut remarquer qu'en suivant cette ligne le PCF est tout à fait en harmonie avec le Kremlin, inquiet de voir la France se rapprocher de l'OTAN.

Il y a peu à dire de M. Carrillo, dont les relations avec Moscou ont souvent été orageuses. Il avait à établir son parti dans un pays qui a fait dans le passé l'expérience (à côté de celle de beaucoup d'autres atrocités) de la police stalinienne. La critique de l'URSS se justifiait donc dans la perspective électorale. Le résultat n'a pas été très brillant, mais lui donne une bonne base de départ. Il n'est cependant ni assez puissant ni assez docile pour que Moscou soit réellement intéressé à le ménager.

Si M. Carrillo est bien évidemment une pierre d'achoppement pour Moscou (et le soutien qu'il reçoit du PCI n'arrange rien, bien au contraire), il est clair que l' "eurocommunisme" est un phé-



nomène qui, dans la perspective soviétique, ne présente pas que des côtés négatifs. L'article de "Temps nouveaux" se garde donc de l'attaquer de front. Le terme d' "eurocommunisme" déplaît à l'auteur, qui ne veut connaître qu'un seul communisme, "celui de Marx, d'Engels et de Lénine". Tout en admettant la légitimité des préoccupations des partis occidentaux pour les conditions dans lesquelles ils agissent, l'auteur redoute manifestement de voir le "modèle soviétique" mis en cause dans le cadre même des conditions propres à l'Europe orientale, et l'abandon des pieuses apologies de l'URSS comme puissance de paix.

Il est notoire que, dans l'immédiat, Moscou est plus intéressé à des relations profitables, surtout économiques avec les pays industrialisés, qu'au progrès des partis communistes. Entre M. Giscard d'Estaing et M. Marchais, M. Brejnev n'a pas hésité lors de sa visite à Paris.

Le Kremlin a cependant avantage à voir croître le poids des partis communistes, car ils soutiennent très généralement sa politique étrangère. Il ne lui est cependant pas indifférent que, pour améliorer leur position, ces partis mettent en cause, voire contestent le caractère universel des "lois" dites "scientifiques" qui servent de soubassement idéologique au système soviétique.

Le malaise croît encore quand, pour améliorer son "image" démocratique, un parti communiste s'en prend à la politique intérieure des pays de l'Est (c'est de l'anti-soviétisme) ou, plus, jette des doutes sur le caractère socialiste de leur régime.

La défense des droits démocratiques est acceptée comme critique de la droite au pouvoir, mais non lorsqu'elle implique une comparaison défavorable avec l'URSS. Si un parti "eurocommuniste" arrive au pouvoir, il est préférable pour l'URSS que son influence soit balancée par d'autres. Un parti "eurocommuniste" cherchant à suivre le modèle "printemps de Prague" serait considéré comme une grave menace à Moscou.



En politique étrangère, il est utile de relever que les "eurocommunistes" français et italiens sont restés très proches de Moscou. Le point de divergence le plus sérieux, le maintien de l'Italie dans le Pacte Atlantique, a été placé par M. Berlinguer dans le contexte de l'après-Helsinki et d'un succès escompté, sans doute un peu vite, des MBFR. Les critiques à l'intervention en Tchécoslovaquie ont fini par pâlir. Sur le point de principe, cependant, grâce à l'action résolue de la Yougoslavie et aussi de la Roumanie, les "eurocommunistes" ont obtenu un succès considérable en faisant éliminer la notion d' "internationalisme prolétarien", l'euphémisme qui désigne la doctrine Brejnev, du document final de la Conférence des partis communistes européens de juin 1976. Pour le reste, il ne faut pas sous-estimer l'appui considérable, en propagande intérieure et en activités extérieures, que les grands partis communistes occidentaux apportent à la politique "de paix" de l'Union soviétique, et qui s'étend à tous ses clients et protégés.

Il reste encore deux mots à dire de la réaction à l' "eurocommunisme" en Occident, et à la perspective de voir des partis communistes dans les gouvernements de grands pays membres de la CEE et de l'Alliance atlantique. Elle reflète le malaise devant l'intégration dans le processus démocratique de partis qui en ont nié la légitimité dans le passé et ne semblent pouvoir l'accepter aujourd'hui qu'au prix de singulières acrobaties intellectuelles. Les réactions officielles, comme celles des Etats-Unis, sont empreintes d'une très grande prudence, car l'ingérence, acceptée de la part du Kremlin comme allant de soi, est vivement ressentie dans des milieux s'étendant très au-delà des partis communistes. Les conséquences pour les grandes organisations comme la CEE et l'OTAN sont difficiles à prévoir. On doit admettre qu'elles seraient assez limitées, en cas de simple participation des communistes au gouvernement. Il n'est pas certain, en particulier, que des secrets militaires auront tellement plus de chance de prendre le chemin de Moscou que ce n'est déjà le cas aujourd'hui.



Le vrai péril, aujourd'hui encore hypothétique, serait d'une autre nature. L'accroissement du poids des partis communistes, en dépit de l'indépendance qu'ils affichent à l'égard du Kremlin, serait un pas de plus vers le vieil objectif soviétique, poursuivi depuis la fin de la guerre, de la "finlandisation" de l'Europe occidentale.

#### RELATIONS ETATS-UNIS - URSS

Le jeu diplomatique entre les deux principales puissances du globe, pièce centrale de la politique mondiale, voit périodiquement ses éléments ordonnés selon des lignes nouvelles. Les causes en sont diverses, mais le changement d'une administration républicaine en une administration démocrate (ou vice versa) n'a jamais manqué d'avoir un effet de ce genre. Les philosophies politiques de M. Kissinger et de M. Carter s'opposant sur nombre de points, on pouvait s'attendre, ici comme ailleurs, à un réajustement. Plus que d'autres, l'affrontement-coopération Etats-Unis - URSS est dominé par des contraintes objectives qui ne laissent qu'une marge relativement faible à des initiatives nouvelles. Il est lié de près, au point de se confondre presque avec elle, à la sécurité des Etats-Unis; pour l'URSS, il touche à l'identité même de l'Etat, défini comme anti-impérialiste; il est largement prédéterminé par des décisions prises au cours des dernières décennies.

M. Kissinger avait conçu les relations américano-soviétiques comme une entreprise d'intégration d'une puissance révolutionnaire et encore potentiellement expansive dans un système mondial tendant vers l'équilibre et la stabilité. Les méthodes employées étaient celles de la diplomatie traditionnelle, personnelle et se-

crète, les moyens, un mélange de pressions et de promesses, et le développement d'un étroit réseau de textes juridico-politiques. Les pièces centrales de son oeuvre devaient être les accords dans le domaine de la sécurité (accord sur la prévention des guerres nucléaires, SALT) et le traité de commerce. L'Acte final d'Helsinki s'intégrait dans ce concept, bien que les Etats-Unis n'aient joué qu'un rôle assez restreint dans son élaboration, comme y entrait aussi la "Ostpolitik" du Chancelier Brandt.

La plupart des éléments de l'architecture "kissingérienne" sont en place, mais l'impression est celle d'un édifice à peine à moitié terminé. La "déclaration des douze principes" de 1972, l'accord sur la prévention de guerres nucléaires de 1973 n'ont pas donné les résultats escomptés pendant la guerre d'octobre, ni depuis, et on n'en parle plus guère. Le traité de commerce a échoué au port, et M. Kissinger n'a pu réussir à mener à chef l'accord SALT II. C'est à cette entreprise inachevée que M. Carter a superposé ses propres conceptions, dont l'idée centrale est sans doute la nécessité d'un large soutien dans l'opinion publique pour les décisions importantes de l'administration. C'est là une contrainte supplémentaire ajoutée à celles qui existaient déjà.

Il n'est donc pas surprenant que les deux principales innovations de la politique de M. Carter aient répondu à des préoccupations très répandues dans le public, et dont celui-ci avait l'impression qu'elles étaient ignorées par la "Realpolitik" de M. Kissinger: les droits de l'homme et une véritable réduction des armements. Les deux objectifs avaient été dûment annoncés pendant la campagne électorale. Ni l'un ni l'autre ne pouvaient apparaître tentants aux dirigeants soviétiques: il est donc remarquable qu'ils aient favorablement accueilli l'élection de M. Carter et que M. Brejnev se soit même symboliquement déplacé à Toula, dans un cadre suggérant l'époque de la grande alliance de guerre, pour y tenir des propos engageants à l'égard de la nouvelle administration.



On sous-estimait évidemment à Moscou la fermeté et la persévérance du nouveau Président dans la poursuite des objectifs annoncés. La satisfaction soviétique découlait cependant d'une autre cause: on retrouvait en M. Carter un partenaire confirmé par la procédure constitutionnelle normale et qui semblait capable de faire oublier les incertitudes de la fin de l'ère Nixon et de la période Ford. Peut-être a-t-on même vu dans l'intérêt pour le soutien de l'opinion publique la chance d'opérations de propagande comme on aime à les entreprendre en Union soviétique.

Depuis l'accession au pouvoir de M. Carter, les relations entre les Etats-Unis et l'URSS ont connu des vicissitudes qui ne peuvent s'expliquer seulement par la nouvelle politique du Président. Après la stupeur due aux premières initiatives américaines en matière de droits de l'homme (lettre à M. Sakharov, audience accordée à M. Boukowski), l'URSS s'était arrêtée à une position prudente mais ferme. Une limite était posée, au-delà de laquelle débutait l'activité hostile. C'était le point où la politique des droits de l'homme aurait commencé à viser à des modifications du système soviétique.

On partait donc à l'origine à Moscou de l'idée que la politique américaine des droits de l'homme était un mal limité, mais supportable. Le flot de déclarations américaines qui a suivi, et en particulier le discours du Président Carter devant les Nations Unies, qui donnait une définition très étendue de cette politique, ont certainement accru les doutes, comme aussi les hésitations dans son application à certains cas particuliers. Mais les appréciations souvent très critiques qu'on a pu lire dans la presse soviétique semblent avoir plutôt eu pour but d'exercer une certaine pression dans d'autres domaines.

En effet, l'URSS n'a pas l'habitude d'introduire dans les négociations auxquelles elle accorde une haute priorité, comme les SALT, des éléments étrangers de nature subjective, sauf lorsqu'elle

voit l'occasion d'améliorer sa position tactique. La question des droits de l'homme n'a rien à faire avec les SALT, mais il est toujours possible à l'URSS de prétendre qu'elle en trouble l'atmosphère. Il est caractéristique d'ailleurs que l'URSS a saisi l'occasion du discours de M. Carter à Charleston pour corriger un peu l'appréciation négative qui prévalait précédemment.

Les chances tactiques offertes à l'URSS par la politique des droits de l'homme ne sont pas son seul inconvénient dans ce contexte. Elle peut faire apparaître l'URSS comme une sorte de point de ralliement d'une nouvelle "Sainte Alliance" des nombreux gouvernements qu'elle embarrasse et qui n'ont pas les mêmes moyens de s'en défendre qu'une grande puissance. Il n'est donc pas surprenant que la Pravda ait présenté la politique des droits de l'homme comme "une tentative déguisée de l'impérialisme américain pour s'assurer le leadership mondial".

En revanche, il n'est pas probable qu'elle soit à l'origine de la campagne contre les dissidents en Union soviétique, décidée avant l'arrivée au pouvoir de M. Carter. Tout au plus a-t-elle pu confirmer le Kremlin dans l'idée qu'il fallait être ferme.

La politique américaine n'a qu'un lien indirect avec l'activité des dissidents dans les autres pays de l'Est, qui n'a pas été encouragée par Washington, et qui est plutôt une conséquence de la diffusion de l'Acte final d'Helsinki. Mais l'effet le plus profond qu'elle a eu est sans doute le choc donné au "leadership" du Kremlin, qui s'est vu soudainement placé sur la défensive dans un domaine qu'il avait, non sans quelque imprudence, exploité lui-même récemment (Chili, Espagne).

C'est le même sentiment qui a dominé jusqu'ici la discussion sur les SALT. La riposte indignée aux propositions apportées à Moscou par M. Vance au mois de mars (mais communiquée au préalable au gouvernement soviétique), l'agitation déployée à propos du



missile "Cruise", la campagne contre la bombe à neutrons donnent l'impression de réactions de surprise, face à une nouvelle politique américaine hardie et pleine d'initiatives. Il faut bien entendu y voir d'abord l'inconfort d'un groupe dirigeant installé au pouvoir depuis longtemps et qui n'a plus la mobilité tactique, ou peut-être la volonté de s'adapter comme autrefois à des situations nouvelles. La surprise est aussi due à l'audace de M. Carter qui poursuit à la fois dans le domaine du désarmement des buts plus ambitieux que son prédécesseur et dont la valeur de propagande est indéniable (réduction des porteurs nucléaires) et, pour le cas d'échec de ses propositions, fait avancer avec décision des programmes reposant sur une technologie nettement plus moderne que celle de l'URSS.

Aussi bien dans le domaine des droits de l'homme que dans celui du désarmement, la source visible de la politique de M. Carter est dans les engagements de caractère éthique qu'il a pris à l'égard de ses électeurs. On ne peut s'empêcher cependant d'y voir aussi la marque d'une stratégie et d'une tactique nettement plus offensive que celle de M. Kissinger. Ce dernier voyait dans les Etats-Unis une puissance avant tout intéressée au maintien du statu quo, et cherchait à faire partager sa préoccupation à son sujet par la puissance soviétique, classée comme révolutionnaire. Il transposait ainsi dans la politique étrangère la philosophie du parti républicain. M. Carter qui, comme on le sait, n'a pas pris de modèle parmi ses prédécesseurs démocrates, est cependant l'héritier de la tradition du parti. La conception des droits de l'homme développée aussi bien par lui-même que par ses collaborateurs Vance et Young rappelle la fameuse théorie des "quatre libertés" de Franklin D. Roosevelt, un peu oubliée depuis. Les Etats-Unis se présentent à nouveau comme une force de progrès.

Cette différence importante, plus d'ailleurs dans l'orientation générale que dans la politique quotidienne, limitée par les contraintes que nous avons vues, n'explique pas à elle seule les

changements dans les méthodes de l'administration. Il est évident qu'elle correspond aussi aux conceptions d'un des proches conseillers du Président, M. Zbigniew Brzezinski. Celui-ci, qui occupait le devant de la scène au cours de la campagne présidentielle, s'est montré beaucoup plus discret depuis qu'il est entré à la Maison Blanche au poste occupé avant lui par MM. McGeorge Bundy, W. W. Rostow et Henry Kissinger. Il ne fait pas de doute toutefois qu'il a joué un rôle important dans l'élaboration du cadre d'ensemble de la politique, et il n'est pas difficile de reconnaître certaines de ses idées favorites dans les choix qu'elle propose aux dirigeants soviétiques. En sa qualité d'émigrant de la zone de sécurité que l'URSS a établie autour de son territoire au mépris des principes de souveraineté nationale et de non-ingérence, il est beaucoup moins disposé à accepter, comme M. Kissinger avait philosophiquement tendu à le faire, l'interprétation "dialectique" des règles de la société internationale considérée comme normale au Kremlin. Plus que par le caractère révolutionnaire de l'URSS, il est au contraire frappé par son conservatisme et le sentiment de faiblesse qui résulte pour ses dirigeants du manque de légitimité démocratique. Il n'a pas non plus le respect de son prédécesseur pour la diplomatie traditionnelle, qu'il juge dépassée dans l'"ère technétronique". Aux subtilités de Metternich, il paraît préférer, comme mieux adapté à l'époque du réveil des masses, le langage direct du "businessman" américain.

Il faut cependant noter sur ce dernier point que le Président Carter et M. Vance se sont toujours servis, pour présenter leurs propositions, d'un langage modéré et qu'ils ont évité toute polémique avec l'URSS. Quant à M. Brzezinski lui-même, on l'a vu, il ne s'est pas manifesté en public jusqu'ici, bien que l'importance de son rôle ne fasse aucun doute.

Les secteurs des relations américano-soviétiques autres que les droits de l'homme et le désarmement sont restés à l'arrière-plan. C'est particulièrement remarquable en ce qui concerne



l'Afrique, où les deux grandes puissances sont extrêmement actives, mais sans avoir jusqu'ici ni coopéré, ni croisé le fer.

En Afrique australe, l'action américaine se développe sur le plan diplomatique, tandis que l'URSS poursuit ses fournitures d'armes aux mouvements de libération. En Afrique orientale, les manoeuvres de l'URSS pour étendre son influence à l'Ethiopie tout en conservant son emprise sur la Somalie paraissent à la veille de conduire à un échec total. Les Etats-Unis ont offert leur aide militaire à la Somalie, mais sans que le caractère fondamental du conflit de l'Ogaden en ait été changé: il reste un affrontement direct de deux protégés soviétiques. La dernière chance de l'URSS, qui après avoir hésité semble aujourd'hui soutenir plus résolument l'Ethiopie, est dans une intervention africaine collective visant à éviter le partage de l'Ethiopie selon des lignes tribales, qui constituerait un précédent lourd de conséquences pour le reste du continent. En encourageant le Colonel Mengistu dans sa ligne extrémiste, l'URSS a pris une lourde part de responsabilités dans une issue de ce genre.

Au Moyen-Orient, l'URSS est pour le moment pratiquement absente, le problème actuel étant d'amener Israël, et en particulier son nouveau gouvernement, à accepter la solution habilement balancée dont le Président Carter a progressivement dégagé les traits. L'URSS représente une certaine "nuisance value" par son influence sur l'OLP.

Le bilan, ici encore, n'est pas très réjouissant pour le Kremlin. On ne s'étonne donc pas que le déclin visible de la santé de M. Brejnev venant après le départ précipité de M. Podgorny, ait donné lieu à des spéculations quant à un changement de l'équipe au pouvoir en URSS. La relève sera difficile. Les plus proches collaborateurs de M. Brejnev, et notamment M. Kirilenko, généralement considéré comme le successeur probable, sont, soit à peine plus jeunes, soit plus âgés que le Secrétaire général. Ils appartiennent,

à deux ou trois exceptions près, à la génération que Staline fit avancer en 1936-1938 pour succéder aux "bolchévistes" éliminés par la grande "purge". C'est donc une époque historique qui va prendre fin, alors que l'URSS fait face à de redoutables problèmes d'adaptation au monde moderne. Il paraît conforme au style des hommes au pouvoir que la décision soit retardée une fois de plus.

Le risque d'un retour à la guerre froide ne paraît en tout cas pas actuel. On ne se lasse pas de répéter à l'Est qu'elle aurait des effets négatifs des deux côtés. Les expériences des années cinquante, et les effets de la course aux armements sur des économies alors comme aujourd'hui plus faibles que celle des pays occidentaux n'ont donc pas été oubliés.

#### INTEGRATION EUROPEENNE

L'intégration européenne est un produit de la dernière guerre mondiale. Les principes de la communauté internationale qui n'avaient pu empêcher pour la deuxième fois en vingt-cinq ans la lutte fratricide entre les peuples du vieux continent, apparaissaient comme dépassés. Après six ans de haine et d'horreurs, le simple retour à la coexistence méfiante de l'avant-guerre ne paraissait plus possible. Un nouveau cadre, plus large que celui de l'Etat national et répondant non aux frontières créées par l'histoire, mais à un sentiment vague et fort, celui de l'appartenance à une même civilisation européenne, devait éliminer les dangers de conflits futurs et conduire les nations européennes à la prospérité.



La pièce maîtresse de cette politique était la réconciliation des "ennemis héréditaires", France et Allemagne, et le but, inspiré par la grande démocratie libératrice, les Etats-Unis d'Europe. La menace perçue à l'époque à l'Est donnait à l'entreprise la touche voulue de "Realpolitik".

Dans la confusion des années d'après-guerre, alors que la Grande Alliance s'effondrait sans que les problèmes centraux de la paix eussent été résolus, l'idée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier surgit de l'exigence de la coopération franco-allemande et de la nécessité d'inclure la Ruhr, arsenal de la puissance allemande, dans un ensemble plus vaste.

Il est trop aisé d'expliquer aujourd'hui pourquoi ces grands rêves ne se sont pas réalisés, pourquoi la Communauté européenne de défense, première étape de l'unification, a dû céder la place à la Communauté économique européenne, plus modeste, mais qui elle aussi devait, par son existence même, mettre en mouvement le processus de fusion politique des Etats souverains.

Le Traité de Rome avait donc une double signification: création d'un vaste "marché commun", pas en avant vers la "fédération". On peut par conséquent en juger les résultats de deux manières: d'abord, en comparant les engagements pris au moment de sa signature avec ce qui est réalisé aujourd'hui. Ensuite, en demandant ce qu'il est advenu de ce que l'on appelle les "finalités politiques" du Traité (exprimées dans un paragraphe du préambule) et qui en étaient en fait alors le but idéal.

Disons tout de suite que les engagements juridiques du Traité ont été tenus (avec des modifications significatives au sujet de la procédure des décisions). L'union douanière est réalisée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1970, la communauté agricole a été mise sur pied (et crée exactement le genre de difficultés que l'économie politique classique permettait de prévoir), le Marché commun a entraîné la libre



circulation des facteurs de production, des marchandises et des services, l'égalité de traitement des travailleurs, l'application du droit communautaire, y compris sa priorité sur le droit national et, enfin, la mise en oeuvre d'une politique commerciale commune (par exemple lors du Kennedy Round).

Le deuxième objectif est resté un idéal, et un idéal dont on est en droit de se demander aujourd'hui s'il est encore présent à l'esprit des organes politiques de la Communauté. Il convient de relever, cependant, que des résultats ont été atteints notamment dans la coordination de la politique extérieure, dans la politique de recherche scientifique, et par les accords de Lomé dans la politique de développement à l'égard du Tiers Monde.

Même la vision réduite de l'intégration européenne n'avait pu réunir à l'origine que six Etats. La Suisse, en particulier, ne pouvait sacrifier sa politique traditionnelle d'indépendance et de neutralité, conforme aux aspirations du peuple, à la nouvelle construction. Il fallut attendre quinze ans pour que la Grande-Bretagne et deux autres pays puissent adhérer à leur tour.

La réalisation de l'union douanière et du grand espace économique a fait apparaître l'exigence d'une politique économique et financière commune, avec, comme idéal, une monnaie commune. La réalisation de cet ambitieux projet, concrétisé dans le plan Werner, se heurtait à des forces trop ancrées dans la réalité politique que les premiers enthousiastes de l'idée européenne avaient espéré surmonter: l'Etat national.

Un effort institutionnel entrepris pour redonner à la Communauté l'élan qui paraissait avoir faibli dans le cadre des institutions de Bruxelles, la réunion périodique des chefs d'Etat et de gouvernement appelée Conseil européen, n'eut guère plus de succès.



Cette sorte d'escalade institutionnelle n'a donc produit que des résultats plutôt décevants. Il en a été de même en définitive de l'une des principales initiatives du Conseil, la mission confiée au Premier Ministre belge d'alors, M. Leo Tindemans, qui avait été chargé de faire un rapport sur les possibilités de développer la CEE. Le rapport illustre d'abord une certaine désillusion parmi les partenaires de l'idée européenne. Les propositions mêmes qu'il contient ont un accent désabusé. D'un côté, il demande une "mutation qualitative" par le développement de politiques communes dans des domaines nouveaux et l'octroi de nouvelles compétences aux autorités européennes, mutation dans laquelle il voit le salut de la Communauté, de l'autre, il convient des difficultés avec lesquelles sont aux prises certains pays-membres, et propose un développement "à deux vitesses" de la Communauté, dans le domaine économique.

Le rapport Tindemans n'a pas été trop bien accueilli. La tendance en ce moment, pour les membres, est de chercher à tirer le meilleur parti du Traité de Rome, dans les conditions d'une dure récession économique. Dans la crise actuelle, la CEE connaît une certaine tendance au repli, à la défense de ce qui est acquis. Cette attitude s'est aussi manifestée dans l'accueil fait aux nouveaux candidats: Espagne, Grèce, Portugal, et dans les propos un peu inquiets sur les conséquences fâcheuses que pourrait avoir un élargissement.

Enfin, une des mesures concrètes décidées par le Conseil européen, l'élection du Parlement au suffrage universel, dont on espère une consolidation de la CEE dans les opinions nationales, et qui pourrait être le point de départ d'une évolution constitutionnelle, a donné lieu à de vives controverses en France et en Grande-Bretagne, et coïncidera, si elle peut être exécutée, avec une période d'incertitude et de scepticisme dans l'avenir de la Communauté, qu'il n'est pas sûr qu'elle aide à surmonter.

Cela ne doit pas nous empêcher de nous demander quelles sont la signification et l'importance, comme celles d'autres organi-

nisations européennes, dans le contexte politique actuel, en particulier pour notre pays.

La dernière guerre mondiale a réduit à un noyau limité, un simple "cap de l'Asie", l'aire de la civilisation européenne traditionnelle. Les habitants de ce territoire plutôt restreint sont restés fidèles à leur tradition d'indépendance, voire de particularisme.

Cette tradition a fait la diversité, la couleur et la richesse de la civilisation européenne, elle a aussi été la cause de sanglants conflits, qui ont finalement laissé l'Europe à la merci de puissances extérieures. La tentative, faite dans un cadre démocratique de surmonter les anciennes divisions et de les remplacer par une étroite coopération était en soi un but positif. L'importance qu'une telle union revêtait pour l'indépendance européenne a été de surcroît soulignée par l'hostilité résolue que l'URSS lui a opposée dès le premier jour.

En tant que contribution à la pacification et à l'équilibre de l'Europe, la CEE avait (et a) pour notre pays un aspect très positif, et nous donc sommes intéressés à sa prospérité et à son développement. Nous y sommes aussi intéressés comme partenaires de la Communauté, car l'expérience a montré que c'est lorsque la Communauté est forte et unie qu'il est le plus facile de parvenir à un accord avec elle. Nous y sommes enfin intéressés en raison des considérables échanges que nous avons avec ses membres.

La création d'une grande organisation de ce genre comporte cependant aussi certains inconvénients, surtout pour un très proche voisin. L'existence même du Marché commun a tendance à cacher à certains partenaires de l'Europe, notamment les Etats-Unis, le fait qu'il ne parle que pour une partie de notre continent. Les décisions prises par exemple dans le domaine de l'harmonisation du droit exercent par le simple effet du poids de la CEE, une influence hors de ses frontières sur des Etats qui, comme nous, n'ont pas participé à



l'élaboration des règles en question. Enfin, on ne peut écarter à priori, dans un avenir lointain, l'idée de la transformation de la Communauté en un bloc animé d'un dynamisme politique qui pourrait poser quelques problèmes aux autres Etats européens.

Nous avons pour l'instant surtout profité, comme nos partenaires de l'AELE, des aspects positifs de l'intégration européenne. Le sommet de l'AELE à Vienne, en mai dernier, qui saluait la constitution d'un système de libre échange, s'étendant à seize pays, a donné l'occasion d'un échange de propos amènes et tout à fait sincères entre les deux organisations.

L'avenir de la Communauté dans la période qui vient dépendra surtout du courage et de la persistance avec laquelle les gouvernements des pays-membres sauront s'en tenir, malgré les difficultés, aux idées maîtresses de la Communauté, celles de la libre circulation des personnes et des biens.