

*Légation de Suisse
en France*

Paris, le 9 janvier 1952.

Lettre politique No 2

Très confidentiel

Rapports entre les Etats-Unis
d'Amérique et la Russie.

Monsieur le Conseiller fédéral,

M. George Kennan, jusqu'ici chef du Bureau des plans politiques du Département d'Etat et tout récemment nommé Ambassadeur des Etats-Unis à Moscou, vient de séjourner incognito à Paris. Il y eut, toutefois, l'occasion de parler devant le collège de défense NATO, que dirige l'Amiral Lemonnier, sur les problèmes fondamentaux de la politique soviétique. Comme sa nomination n'a pas encore été ratifiée par le Sénat, je vous saurais gré de considérer ce qui suit comme de caractère très confidentiel.

Les vues exposées par M. Kennan, soit en public, soit en privé, ont été les suivantes :

1. La question allemande.

M. Kennan a étudié en Allemagne pendant les années 1926 à 1928. Il a gardé un souvenir très vivant de ses contacts intellectuels avec les milieux universitaires et il est sans doute porté à faire assez largement confiance à l'Allemagne.

En ce qui concerne le passé récent, il a reconnu que le Gouvernement des Etats-Unis était arrivé à la conférence de Potsdam sans aucun programme politique concernant l'Allemagne. M. Kennan dirigeait, en 1944, la section des "plans politiques à long terme" et s'était efforcé à plusieurs reprises d'intéresser le Président Roosevelt au problème de l'avenir de l'Allemagne. Ses efforts avaient échoué et le Président lui avait toujours répondu : "Je m'occuperai de l'Allemagne lorsqu'elle aura capitulé". Il en est résulté que le Président Truman ne disposait à Potsdam d'aucune perspective sur le problème allemand.

Monsieur le Conseiller fédéral
Max P e t i t p i e r r e ,
Chef du Département Politique fédéral,
B e r n e .



Pour M. Kennan, la raison fondamentale de la crise actuelle en Europe est la disparition provisoire de l'Allemagne qui a créé un vacuum politique et militaire au centre du continent. Cette raison lui paraît plus importante que toutes les divergences idéologiques entre l'URSS et les Puissances occidentales. Il faut donc reconstituer une force allemande et l'idéal serait de le faire sans inquiéter sérieusement la Russie. La solution n'est évidemment pas facile. M. Kennan trouve les alliés occidentaux trop timides. Il estime que depuis 1948, ceux-ci ont acquis sur l'URSS des avantages énormes en Allemagne, et se déclare persuadé que, si le Gouvernement de Moscou disposait dans ces régions d'atouts semblables à ceux des Alliés, il les aurait utilisés beaucoup plus largement que ne l'ont fait ses adversaires.

A titre d'exemple, il a rappelé, au cours d'une conversation privée, l'un des projets établis en 1949 par le service qu'il dirigeait en vue de proposer une unification de l'Allemagne dans des conditions favorables à la cause de l'Ouest : Les contingents d'occupation auraient été repliés sur les pourtours et des élections auraient été prévues sur la base suivante : dans aucune des zones, il n'y aurait de forces allemandes, ni militaires, ni policières. Tout le système de police, sauf la police municipale, aurait été confié à des contingents internationaux. Dans ces conditions, il ne fait pas de doute, aux yeux de M. Kennan, que le peuple allemand ne se serait prononcé à une majorité écrasante pour une démocratie de type libéral. Il reconnaît que son projet avait un caractère abstrait et souligne qu'il s'agissait de l'une des hypothèses envisagées par son service, en vue d'attirer surtout l'attention des dirigeants des Etats-Unis sur les avantages politiques dont disposaient les Gouvernements occidentaux en Allemagne.

Dans le domaine des réalités actuelles, M. Kennan estime qu'il n'y a aucune chance de voir les armées d'occupation soviétiques se retirer de leur zone. Il pense donc que l'Ouest ne doit pas se laisser effrayer par le mirage d'une unité, que les Russes ne désirent pas. Ceci dit, il ne suggère pas de solutions pratiques qui soient différentes de celles qui sont actuellement envisagées. Il est très favorable au Plan Schuman, dans lequel il voit un moyen de résoudre le problème franco-allemand et d'unir "l'intelligence, la maturité politique et la capacité d'invention françaises à l'esprit réalisateur et organisateur de l'Allemagne".

Un diplomate français a interrogé M. Kennan sur le problème du réarmement. M. Kennan ne doute pas que le réarmement allemand ne soit l'une des questions essentielles qui se posent à l'URSS. Il ne croit pas aux bruits de guerre que répandent de temps à autre les différents agents soviétiques en Allemagne et en Europe occidentale. Les bruits de cette nature doivent être pris, surtout lorsqu'ils viennent sous la forme de confidences, comme des manoeuvres d'intimidation. Le réarmement allemand est cependant l'élément essentiel des décisions que Staline sera amené à prendre. Il est donc important, a déclaré M. Kennan en conversation privée, que le Gouvernement soviétique puisse avoir objectivement l'impression que le réarmement de l'Allemagne demeure contrôlé par les Puissances occidentales. "Si les Russes peuvent penser que nous gardons la capacité de stopper le réarmement, je pense", a dit M. Kennan, "que nous pouvons avoir une plus grande confiance pour l'avenir. Au contraire, s'ils ont le sentiment que nous ne pouvons plus exercer sur ce réarmement aucun contrôle, s'ils voient que cette force allemande ne peut plus être supprimée, alors la question peut être grave."

"Il faudrait", a précisé M. Kennan, "garder une certaine "flexibility" dans les décisions qui seront prises à ce sujet". Cette souplesse serait un élément déterminant de la sécurité de l'opération.

M. Kennan ne semble pas être un adepte sans réserve du réarmement. Il est probable qu'il se pose des questions à ce sujet, tant par souci de défendre la démocratie allemande contre le "militarisme" qu'en vue de réserver l'avenir des relations avec l'URSS. Il a même déclaré qu'à son avis, le réarmement allemand devait toujours demeurer "une carte entre les mains des Alliés, carte qui pourrait être abattue dans une négociation avec l'URSS."

2. Attitude du Gouvernement soviétique en matière de politique extérieure.

M. Kennan a fixé les quatre principes suivants :

a) Le Gouvernement de l'URSS est hostile à tout ce qui n'est pas lui-même, c'est-à-dire aussi bien à ses amis ou alliés dont il se méfie, qu'à ses adversaires et aux puissances neutres. Ce phénomène, qui pour M. Kennan, s'explique par la nature même de la lutte menée depuis 1903 par le parti bolchevik, minorité agissante contre des groupements majoritaires vastes mais irrésolus, représente une donnée constante. Il en résulte qu'il est vain d'imaginer une détente par contact direct entre les hommes d'Etat occidentaux et soviétiques et que, d'autre part, il ne faut pas se laisser impressionner par les manifestations de mauvaise humeur ou,

au contraire, par les attitudes conciliantes que peuvent prendre par moments les délégués soviétiques dans les différentes réunions internationales. Les sentiments n'ont pas leur place dans la politique de Moscou. Le seul qui soit permanent, c'est celui de la méfiance et de l'hostilité, qui n'empêche d'ailleurs nullement de parvenir à des accords, pourvu qu'ils s'agisse de problèmes précis.

b) L'une des maximes les plus fermes du Gouvernement de l'URSS est d'entretenir ou d'accentuer les divisions et les contradictions, tant dans les zones qu'il contrôle en Europe ou en Asie, que dans le monde occidental. C'est un phénomène connu sur lequel il n'est pas nécessaire d'insister.

c) La tradition russe, comme l'esprit du système soviétique, tend à établir entre l'URSS et le monde extérieur une zone aussi opaque que possible. De là résulte la difficulté qu'il y a à créer entre l'URSS et le monde occidental un système d'Etats tampons. Si ceux-ci sont faibles, ils sont inévitablement absorbés dans le système soviétique; s'ils sont forts, ils ont besoin, pour subsister, de s'appuyer sur un système occidental, lui-même fort. Les seuls cas connus sont ceux de la Yougoslavie et de la Finlande. Il s'agit de peuples vigoureux, unis et animés d'une grande détermination de résistance à l'URSS. Autrement dit, une zone neutre en Europe ne serait concevable que si elle était absolument imperméable à l'influence soviétique et donc antisoviétique, ce qui n'est pas aisément conciliable avec l'idée de neutralité.

d) La politique soviétique n'est pas une politique d'agression incontrôlée. La poussée de l'URSS n'a aucun des caractères de l'impérialisme classique, celui de la recherche des débouchés, ni de l'impérialisme passionnel, du type hitlérien. Elle est "défensive" et a pour but essentiel la préservation des intérêts fondamentaux de l'Etat soviétique.

A ce point de son exposé, M. Kennan a souligné que cette vue était contraire à celle de nombreux dirigeants américains (Pentagon et Congrès) qui voient dans les chefs soviétiques des forcenés n'ayant d'autre but que de rafler des territoires pour accroître leur puissance. M. Kennan considère, lui, que si le Gouvernement soviétique est incontestablement un Gouvernement à tendance expansionniste, il n'agit pas de façon irrationnelle. Il tient compte des réalités et admet les possibilités d'arrêt, les négociations portant sur certains intérêts d'Etat considérés comme plus importants qu'une extension territoriale indéfinie. Ainsi, bien que les difficultés actuelles apparaissent immenses et pratiquement insolubles, il subsiste une lueur et l'on peut espérer raisonnablement éviter une guerre générale.

Diverses questions ont été posées ensuite à l'Ambassadeur Kennan, l'une en particulier sur la Chine. M. Kennan a exposé à ce sujet son point de vue dans les termes suivants : Il ne fait pas de doute que Staline se méfie de Mao. Celui-ci n'a jamais mis les pieds en URSS, sauf pour la négociation du traité sino-soviétique du 15 février 1950; sa tendance à la définition d'un communisme asiatique dont la Chine serait l'inspiratrice ne peut que déplaire à son puissant allié. Le développement de ce communisme asiatique est caractérisé par les incidents qui se sont produits au Japon pendant l'été 1950 au sein du parti communiste japonais. Deux fractions se sont querellées, en effet, l'une fidèle au Kominform et donc à l'URSS, l'autre s'appuyant sur Mao et le parti communiste chinois. L'existence d'une scission au sein du parti communiste japonais pour des motifs de cette nature est la preuve de difficultés potentielles entre la Chine et l'URSS. M. Kennan ne croit pas, néanmoins, que les Etats-Unis eussent été bien avisés de reconnaître la Chine communiste et de la laisser envahir Formose ou plus tard la Corée. Dans les deux cas, en effet, la conséquence eut été un ébranlement profond dans les esprits aux Philippines et au Japon. Or, le Japon demeure la clé des rapports entre l'URSS et la Chine. Tant que le Japon est inclus dans le système américain, l'Union Soviétique ne peut développer en toute sécurité ses communications par mer avec la Chine. Il en résulte que l'URSS hésitera devant toute opération majeure en Asie, tant que le Japon lui échappera.

Dans ces conditions, tout, du point de vue américain, doit être sacrifié pour l'instant à la nécessité de maintenir le Japon hors de l'atteinte soviétique ou chinoise. C'est dans une phase ultérieure et probablement à longue échéance que les germes de dissentiment entre les deux Etats communistes pourront se développer de façon favorable pour le camp occidental.

3. Problèmes posés au monde occidental par l'existence de l'Union Soviétique.

M. Kennan, cherchant à définir le problème soviétique par la négative, a décrit trois perspectives qui lui semblaient entachées d'erreur.

1) Certains ont tendance à penser que l'univers soviétique est un phénomène sans précédent et sans lien aucun avec l'évolution du monde occidental.

M. Kennan croit, au contraire, que l'importance du fait soviétique provient d'une série de coïncidences qui le mettent en rapport étroit avec le reste du monde.

a) L'hostilité de l'URSS à l'égard de l'Occident est la conséquence de la "frustration" que ressentent ses dirigeants, imbus d'idées occidentales mal assimilées et se heurtant dans leur application aux résistances d'un peuple encore insuffisamment évolué. Cette mentalité serait comparable à celle des dirigeants arabes, asiatiques ou africains, et traduirait le déséquilibre né de l'introduction d'idées occidentales dans des milieux peu préparés à les recevoir.

b) Cette réaction de fond n'a pris une importance historique que par l'appui qu'elle a trouvé dans un pays immense, disposant de ressources multiples et habité par une population industrielle, capable de développement technique, de dévouement et d'héroïsme.

c) Au même moment s'est développé à l'Ouest une crise, notamment par l'affaiblissement de la position mondiale de la Grande-Bretagne, que les Etats-Unis n'ont pas remplacée dans son rôle de régulateur des relations économiques, et par le prodigieux accroissement de la société industrielle avec ses conséquences sociales.

Il y a un rapport étroit entre l'évolution du monde soviétique et celle des sociétés démocratiques libérales. Le problème est donc complexe et ne peut trouver de solution, ni globale, ni rapide.

2) La deuxième erreur, en ce qui concerne le monde soviétique, est de croire qu'on peut en triompher par la guerre.

M. Kennan a rappelé à ce sujet les termes de l'article qu'il a publié dans la revue "Foreign Affairs" au moins d'avril 1951, intitulé "America and the russian future", pour montrer qu'en aucun cas, s'agissant d'un pays aussi grand et d'un pouvoir aussi fort, l'occupation ou la victoire militaires ne constitueraient une solution au problème envisagé.

3) Une erreur non moins grande consiste à penser que si l'on pouvait être certain que les Russes ne veulent pas la guerre, il n'y aurait plus à se faire de souci et chacun pourrait reprendre son train-train quotidien ("business as usual").

Une telle hypothèse repose sur l'idée que les plans soviétiques seraient établis à priori, pour des raisons dogmatiques. Tel n'est pas le cas. Staline ne croit ni aux idées ni aux hommes. Il ne prend ses décisions qu'après avoir pesé sérieusement les forces en présence. Si l'on peut admettre qu'il redoute une guerre générale et qu'il fera des efforts pour l'éviter, l'on ne peut néanmoins se reposer sur cette idée pour s'abstenir de tout effort. Les décisions soviétiques sont fonction de l'attitude des puissances non soviétiques. Il est possible que dès maintenant, en raison de certaines erreurs qui auraient été commises du côté de l'Ouest, les Russes aient décidé qu'il leur serait nécessaire de déclencher le conflit à un moment donné. Ce n'est pas certain. Quelle que soit l'idée que peuvent avoir les Russes, il demeure indispensable de faire un effort de cohésion, d'organisation et de renouvellement du monde occidental. C'est dans cette mesure que la guerre pourra être évitée; la solution est assez largement entre les mains des puissances non-communistes.

M. Kennan a conclu, en indiquant qu'à son avis, il fallait s'attendre à une très longue période de guerre froide. Des faits étonnants ou miraculeux n'étaient ni à prévoir, ni à souhaiter. Pendant très longtemps, l'on ne verrait pas de solution visible aux problèmes posés; la pire erreur serait de chercher à tout prix une solution totale et complète. Les solutions seraient limitées. Elles pourraient faire l'objet d'accords précis. Aucune d'entre elles n'apporterait subitement, comme beaucoup l'espèrent, la "fin d'un mauvais rêve."

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'hommage de mon respect.

Le Ministre de Suisse :

Sa lio