

La politique extérieure de l'U.R.S.S. et les négociations franco-soviétiques

Christian Rakovsky

Source : *L'Europe Nouvelle*, n°436, 9e année 19 juin 1926, pp. 838-842.

Au cours de cette année, le gouvernement de l'Union des Soviets a signé un certain nombre d'accords politiques et économiques et il en négocie actuellement un certain nombre d'autres. Nous avons en vue les traités signés avec la Turquie et l'Allemagne ^[1], les négociations en cours avec les États baltes ; Lituanie, Lettonie, Estonie et Finlande, et enfin les négociations avec la France concernant, outre les dettes ^[2], les problèmes économiques intéressant les deux pays.

Nous voudrions définir la politique qu'une des parties contractantes – l'U.R.S.S. – poursuit à l'occasion de ces différents accords et examiner, en même temps, la répercussion que ces accords et traités, déjà signés ou non, peuvent avoir sur la politique européenne.

Les traités que nous avons signés séparément avec la Turquie et l'Allemagne ne sortent pas du cadre de ce qu'on appelait autrefois traités de bon voisinage et d'amitié. La neutralité même, dont il y est question, n'est pas générale elle est restreinte au cas où l'un des contractants serait attaqué. Le traité signé entre la Russie des Soviets et la Tchécoslovaquie, le 5 juin 1922, allait beaucoup plus loin. En effet, dans le préambule de ce dernier traité, les deux pays se promettent une neutralité générale et inconditionnée, que les signataires soient attaqués ou non.

Le contenu des traités avec la Turquie et l'Allemagne est irréfutable du point de vue du maintien de la paix internationale. Il faut écarter aussi tout à fait l'hypothèse que le traité contiendrait des clauses secrètes. Dernièrement encore, à l'occasion de la session d'avril du Comité central exécutif de l'Union, M. Litvinov en a donné un démenti absolu et catégorique. Nous sommes prêts à réitérer son affirmation.

D'ailleurs, pourquoi chercher dans ces traités des combinaisons ou des intentions ? Depuis son avènement, le gouvernement des Soviets a voulu entretenir des relations diplomatiques avec toutes les puissances. Il est utile de rappeler que la rupture entre les Soviets et les alliés, en 1918, s'est opérée sur l'initiative de ces derniers. Ce fut, je crois que tout le monde en convient aujourd'hui, une erreur. Je ne doute pas que si cette rupture n'avait pas eu lieu, bien des malentendus et bien des malheurs eussent été évités. Probablement notre pays aurait-il fait l'économie de la guerre civile, de la guerre avec les alliés et, plus tard, de celle avec la Pologne ^[3] notre relèvement économique serait depuis

[1] Il s'agit du traité turco-soviétique signé à Paris le 17 décembre 1925 par le Commissaire du peuple aux Affaires étrangères de l'URSS, Tchitchérine, et le Ministère des Affaires étrangères de Turquie, Rouchdy bey. Le 24 avril 1926, un traité germano-soviétique de neutralité et de non-agression était signé à Berlin.

[2] On estimait à environ 11 milliards 600 millions de roubles la valeur des emprunts contractés avant la Première guerre mondiale par le régime tsariste à l'étranger, surtout en France. À cela s'ajoutait 5 milliards de dettes supplémentaires contractées par le régime tsariste et par le Gouvernement provisoire bourgeois de 1914 à 1917.

[3] Les dirigeants de la Pologne depuis peu indépendante décidèrent, encouragés par la France impérialiste, de lancer le 25 avril 1920 une offensive contre l'Ukraine et la Russie soviétiques. D'abord victorieuse, cette offensive fut stoppée au mois de mai et en juin l'Armée rouge passait à la contre-offensive. A la mi-août le Front soviétique du Sud-Ouest atteignait Varsovie et Lvov mais ses lignes de communication étant trop étirées et ses forces trop dispersées suite à la mésentente entre les différents commandements, il subit une lourde défaite à la suite d'une contre-offensive polonaise lancée le 16 août. Le 12 octobre un armistice était signé, puis un traité de paix, le 18 mars 1921 à Riga.

longtemps un fait accompli et les différends qui, actuellement encore, altèrent la sérénité de nos relations comme celui qui a trait aux dettes seraient aujourd'hui réglés et oubliés.

Une autre préoccupation de la politique extérieure des Soviets, c'est de se tenir soigneusement à l'écart de toute politique d'alliances. C'est d'ailleurs une des leçons que le peuple russe a retirées de la guerre mondiale. Une alliance, si défensive soit-elle, est toujours dirigée contre quelqu'un et, en la contractant, on court toujours le risque de conflits ou de guerres.

Pour mieux saisir le sens de la politique extérieure des Soviets, il faut toujours avoir à l'esprit leur origine, ainsi que la mission historique qu'ils revêtent aux yeux des masses populaires qui les ont portés au pouvoir. Mieux que les assurances pacifistes que nous pouvons donner, ce sont ces origines mêmes qui constituent le meilleur gage de la sincérité de notre politique de paix. D'ailleurs, la politique extérieure de chaque pays ne peut être clairement comprise qu'en fonction de sa politique intérieure.

La révolution d'octobre, dont est sorti le régime des Soviets, poursuivait trois buts : l'émancipation de la classe paysanne du régime bureaucratique et féodal ; l'émancipation de la classe ouvrière et la libération des nationalités.

Quelle était la situation économique des habitants de la Russie ancienne ? Elle peut se résumer en un seul chiffre celui du revenu national. Dans le livre de M. Harvey Fisk sur *Les Dettes interalliées*, édité en 1924, par le Trust des banquiers de New-York, on trouve, à la page 323, une statistique concernant le chiffre de la population, le taux des impôts et le revenu national des différents pays avant la guerre. On y voit que le revenu national par tête d'habitant était de 351 dollars aux États-Unis, de 236 dollars en Grande-Bretagne, de 182 dollars en France, de 108 dollars en Italie, et seulement de 43 dollars en Russie. Par son revenu national, la Russie était au-dessous de la Grèce, de la Turquie, de la Bulgarie et de la Serbie elles-mêmes. De plus, ce revenu déjà insignifiant par lui-même se trouvait réparti entre les différentes classes de la façon la plus inique. Les classes dominantes de l'ancienne Russie et la bureaucratie tsariste en prélevaient la part du lion et ce qui restait au peuple ne le garantissait pas des atteintes de la famine, devenue en Russie un phénomène chronique, et ne lui permettait pas de sortir de cette ignorance affreuse qui la mettait au ban des peuples civilisés.

La Russie était l'exemple le plus frappant du pays qui, sous une grandeur apparente, cache la misère la plus sordide. La Russie était le plus grand pays du monde par son territoire, le plus peuplé du monde après la Chine elle recelait des richesses potentielles immenses, mais son essor était entravé par les anachronismes d'un régime féodal et bureaucratique et par l'attitude d'une bourgeoisie ayant failli à sa tâche historique, car elle-même s'était adaptée à ce régime qui la gorgeait de privilèges et de gains, mettant à sa merci toute la classe ouvrière.

La révolution d'octobre, ayant synthétisé et la révolution française de 1789 (c'est-à-dire la révolution bourgeoise brisant les cadres étroits du féodalisme) et la révolution socialiste, a réveillé les énergies du pays, ouvert la voie au développement de ses forces productives, à la mise en valeur de ses immenses ressources matérielles.

Le budget du paysan a été libéré de la lourde hypothèque que le propriétaire et le fisc faisaient peser sur lui en absorbant la plus grande partie de son revenu. Pour la première fois, le relèvement matériel de l'ouvrier s'identifia avec celui de tout le pays. En même temps, en réveillant chez l'ouvrier comme chez le paysan le sentiment de la dignité personnelle et de l'égalité sociale, la révolution d'octobre a suscité de nouvelles aspirations et de nouveaux besoins. Mais elle a imposé en même temps au régime qui est sorti d'elle une politique extérieure susceptible de garantir le libre développement des forces vives du pays.

C'est donc une politique de paix stricte, dût-elle même paraître faible tant qu'on mesurera l'importance d'un pays à l'agressivité de sa diplomatie, qui s'impose au gouvernement des Soviets. La politique de conquête était chose explicable pour le tsarisme d'ailleurs, il en est mort, mais elle serait chose non

seulement criminelle, et surtout absurde, pour un gouvernement comme le nôtre qui puise sa force dans son programme social et qui ne peut courir le risque de voir son avenir sombrer dans la guerre.

Quand la diplomatie des Soviets parle de la paix, ce n'est pas pour se conformer à je ne sais quel ritualisme verbal, mais elle exprime le sentiment général du pays, elle confirme la volonté de l'État soviétique de réaliser les promesses qu'il a faites aux peuples de l'Union. Là est d'ailleurs la raison d'être de son existence. Si le gouvernement de l'Union s'engageait dans la voie des conquêtes, il lui faudrait bientôt céder sa place à un autre régime, à un régime impérial qui serait beaucoup plus apte que lui à mener une pareille politique.

D'ailleurs, le régime des Soviets n'a connu, pendant son existence, que des guerres de défense, y compris celle de 1920 avec la Pologne, qui n'a été que la conséquence de la marche offensive des armées polonaises vers Kiev.

C'est ici le moment de poser une question. Les peuples de l'Union des Soviets peuvent-ils compter sur une politique de réciprocité ? Même les plus enclins au pessimisme parmi nous ne craignent pas actuellement, quand le vent souffle à la paix, la répétition des événements qui ont ensanglanté notre territoire pendant les trois premières années du régime des Soviets. Une intervention armée contre nous dans un avenir proche nous paraît exclue.

Mais une action de ce genre ne se produit pas brusquement. Elle est d'habitude le couronnement d'un travail diplomatique, économique, financier, le fruit d'une longue préparation. Personne ne peut donc nous reprocher de chercher à diminuer l'éventualité d'un pareil danger par notre politique d'accords directs et identiques avec toutes les puissances. À notre traité avec l'Allemagne, on a cherché à donner une toute autre portée. Comme on le sait, ce traité a reçu l'approbation unanime des partis politiques du Reichstag, aussi bien celle des pacifistes qui y voient un gage de consolidation pour la paix européenne que celle des nationalistes qui ont voulu y voir, non pas ce qu'il renferme, mais ce que à leur avis, les circonstances politiques pourraient y mettre, non pas ce qu'il est, mais ce qu'il pourrait devenir.

Il est intéressant de rappeler que, vers la même époque, un journal français signalait même qu'une alliance avait été signée entre les réactionnaires russes et allemands avec l'engagement de poursuivre, d'étendre et de développer l'œuvre de Rapallo ^[4] et de Berlin. Si ce fait était exact, si les monarchistes russes et les monarchistes allemands avaient conclu une alliance pour défendre et développer notre traité, ceci serait, non seulement au détriment de la France, mais avant tout au détriment du pouvoir des Soviets. Il est de toute évidence que, si l'alliance entre monarchistes allemands et russes signifie la guerre avec la France, elle signifie davantage encore la chute du pouvoir des Soviets et la restauration monarchique en Russie. Une pareille interprétation du traité de Berlin n'est ni celle du gouvernement de l'Union des Soviets ni celle de la grande majorité du peuple allemand.

Mais il est intéressant qu'un journal français en arrive à avouer cette vérité historique, malheureusement peu familière à l'opinion publique en France, qu'une restauration monarchique et, en général, nationaliste en Russie provoquerait automatiquement une guerre de revanche. Au contraire, le maintien et la consolidation du régime des Soviets est le facteur décisif de la paix européenne.

Je suis certain que tous nos voisins immédiats (je parle ici des États baltes) se rendent compte eux aussi que leur indépendance nationale ne trouve de garantie stable que dans l'existence du pouvoir des

[4] Il s'agit ici du traité de Berlin de 1926 (voir note n°1) et du traité de Rapallo, conclu le 16 avril 1922 entre le gouvernement soviétique et l'Allemagne à Rapallo (Italie), en marge de la Conférence de Gênes. Le traité prévoyait le rétablissement des rapports diplomatiques entre les deux pays et la renonciation réciproque aux indemnités de guerre. Le gouvernement allemand renonçait également à exiger la restitution aux anciens propriétaires allemands des entreprises nationalisées par le gouvernement soviétique. La conclusion du traité signifiait l'effondrement des tentatives des impérialistes anglo-français pour créer un front unique des pays capitalistes contre la Russie soviétique, en vue de son asservissement économique.

Soviets.

Mais, à ces rapports de fait, nous voulons donner une expression juridique. C'est le but de la proposition adressée par le gouvernement des Soviets aux États baltes en vue de la conclusion de traités de neutralité et de non-agression, analogues au traité conclu avec l'Allemagne. On sait que les gouvernements de ces pays ont répondu par une affirmative de principe et que des négociations sont engagées ^[5].

Si on réussit à restreindre le champ de ces négociations à un problème purement international, tel celui dont se préoccupe le traité germano-soviétique, et si l'on exclut des pourparlers les questions complexes soulevées par la législation intérieure de chaque pays, il n'y a aucune raison pour qu'ils ne soient pas couronnés de succès. Tous ceux qui ont un véritable respect de l'indépendance des États baltes et le désir de voir, dans cette partie de l'Europe, fonder la paix sur des bases solides se réjouiront avec nous de cette réussite.

J'arrive aux négociations franco-soviétiques. Quoique engagées sur des questions financières et économiques, leur portée politique n'échappe à personne, et à nous-mêmes moins qu'à qui que ce soit. Outre qu'elles scelleront le rapprochement politique de nos deux pays, leur succès facilitera les pourparlers futurs sur le même sujet avec l'Angleterre.

On s'étonne peut-être que nous ne soyons pas encore au bout de notre tâche après un travail de trois mois. Ceci tient aux difficultés incroyables auxquelles les deux délégations doivent faire face. Chaque délégation doit tenir compte, non pas seulement de ses désirs propres, mais de la volonté de son gouvernement, de son parlement et de son opinion publique. La délégation française doit tenir compte, non seulement de la multitude de porteurs d'anciens fonds russes, mais de tous les Français porteurs de fonds étrangers.

La délégation soviétique doit tenir compte, d'abord, des intérêts de tous les contribuables russes qui auront à faire les frais du règlement de ces dettes du passé ; mais elle doit encore se souvenir qu'il y a d'autres pays et d'autres porteurs qui attendent le résultat des négociations en cours pour présenter eux aussi leur note, elle doit avoir en vue la situation politique et économique de l'U.R.S.S. en général. Sans vouloir diminuer en quoi que ce soit la lourde responsabilité dont la délégation française est chargée, je puis prétendre que celle de la délégation soviétique est plus lourde encore.

Ce ne sont pas des théories qui nous séparent, car, dès le début, nous avons imprimé à nos travaux un cachet réaliste. Ce qui nous divise, ce sont des faits, des faits qui, dès avant la guerre, mais surtout pendant et après, ont transformé complètement l'aspect du problème des dettes de guerre et d'avant-guerre. Des événements sans précédent par l'immensité des bouleversements qu'ils ont produits ont modifié toutes les notions traditionnelles du droit. Il n'est pas de code, jusques et y compris le code civil et ce qu'on peut appeler le code international, qui soit assez large pour contenir toute la diversité et toute la multiplicité des cas qui peuvent surgir.

Nous ne sommes pas les seuls innovateurs. L'exemple de l'innovation a été donné ou suivi par des gouvernements qui n'ont rien de subversif. Ainsi, par exemple, les gouvernements alliés ont dispensé les « *État successeurs* » de payer les dettes de guerre de l'ancien gouvernement de l'Autriche-Hongrie ^[6]. Pourquoi ? Ce ne sont certes pas des raisons de droit qui ont dicté cette décision. Au-dessus du droit civil, il y a le droit politique. On a considéré qu'il était impossible, au point de vue politique et moral, si vous voulez, d'imposer aux Tchèques, aux Polonais, aux Roumains, aux Croates, etc. de payer les dettes

[5] Ces négociations n'aboutiront qu'avec la Lituanie, avec laquelle un Pacte de neutralité et de non-agression sera finalement signé le 28 septembre 1926.

[6] Constitué en 1867 à partir d'un « compromis » entre les États autrichien et hongrois, l'empire austro-hongrois était dominé par la monarchie germano-autrichienne des Habsbourg. Il s'agissait d'un vaste conglomérat multinational linguistique et religieux comprenant pas moins de 11 nationalités différentes. Cet empire s'est désintégré en 1918, sous les coups de sa défaite dans la Première guerre mondiale et des mouvements nationaux.

d'une guerre dont le but était de les maintenir dans l'esclavage de l'empire des Habsbourg.

Mais c'est précisément là le raisonnement que tiennent nos paysans. Ils disent qu'on veut les forcer à payer les dettes de leur ennemi le régime tsariste. L'aversion des paysans pour les dettes tsaristes ne date pas de l'avènement des Soviets au pouvoir. Elle est bien ancienne et était même commune à tous les partis révolutionnaires et démocrates de l'ancienne Russie.

La facilité avec laquelle on accordait au tsarisme des milliards était interprétée par notre opinion publique, non pas comme le désir de favoriser notre développement économique, mais comme une preuve des combinaisons politiques et diplomatiques destinées à consolider le régime tsariste. Notamment l'emprunt de 1906 de 2 milliards un quart accordé au gouvernement des tsars à la veille de l'ouverture de la Douma, dont il redoutait l'opposition, a été interprété par le peuple russe comme un acte de véritable inimitié envers lui.

Si l'on évoque l'emploi qui a été fait de cet emprunt par le gouvernement tsariste, on doit avouer que le sentiment de méfiance profonde vis-à-vis de la politique financière du tsarisme s'est trouvé pleinement justifié. Du montant nominal de cet emprunt, qui était de 843 millions de roubles, le gouvernement russe n'a touché effectivement que 704 millions, dont 444 ont servi à rembourser les bons du Trésor émis durant la guerre russo-japonaise. Le reste, en y ajoutant une somme de 268 millions de roubles prélevée sur les revenus ordinaires du budget, c'est-à-dire un total de 528 millions de roubles, a servi à payer des dépenses nécessitées par la réorganisation de l'armée et la réfection du matériel de guerre, toujours à la suite de la guerre russo-japonaise.

C'est, au surplus, le même emploi qu'avait eu, en 1905, l'emprunt de 231 millions de roubles en valeur nominale, revenant à 209 millions effectifs ; il avait été jeté dans le gouffre de la guerre russo-japonaise. Et il en a été ainsi de la grande majorité des emprunts. Ils n'ont pas été contractés en vue de travaux utiles au pays, mais pour atteindre des buts condamnés par les masses populaires. Le décret d'annulation de dettes du tsarisme ^[7] n'a donc été que l'expression d'un sentiment profond, d'un courant irrésistible. La France est le pays qui a le plus prêté au tsar et, pourquoi ne pas le dire ? Cette complaisance de l'épargne française apparaissait comme la suite nécessaire de l'alliance franco-russe. Cette vaste opération financière avait ses racines dans une entente politique et diplomatique préalable.

Certes, ce n'est pas la grande guerre, qui a coûté à la Russie deux millions et demi de tués et cinquante milliards de roubles, non plus que les interventions militaires derrière lesquelles les peuples de l'Union ont toujours vu se profiler le spectre de la dette, ce ne sont pas ces événements inouïs qui peuvent faciliter la position du problème considéré sous son aspect juridique. Au contraire, ils n'ont fait qu'exaspérer les sentiments des masses populaires contre ceux qui se prononçaient chez nous pour le paiement des dettes.

On comprend comment nous avons été amenés forcément à l'idée de lier la question de la liquidation des dettes avec l'octroi de crédits nouveaux, comme une contre-partie des sacrifices qu'il nous faut demander à nos peuples.

Une autre difficulté, c'est de fixer les chiffres. Il s'agit ici de rechercher ce que nous appellerons les limites psychologiques, c'est-à-dire le minimum qui peut être acceptable pour le demandeur et le maximum auquel peut consentir la partie opposée.

Peut-on trouver des critères objectifs pour déterminer ces limites ? Nous croyons qu'on le peut.

Ainsi le porteur français s'est demandé à quel taux seraient cotés les fonds russes si le décret annulant

[7] Par un décret du Comité exécutif central pan-russe des Soviets du 21 janvier (3 février) 1918, le gouvernement soviétique répudiait l'ensemble des dettes contractées par le régime tsariste et par le Gouvernement provisoire bourgeois. À partir de 1921, le gouvernement soviétique tenta de négocier le remboursement partiel de ces dettes à travers des concessions à des entreprises étrangères ou en échange de crédits destinés à relancer et à développer la production industrielle et agricole.

les dettes n'était pas intervenu et même si l'ancien régime existait encore en Russie.

La Russie tsariste qui, même avant la guerre, avait les plus détestables finances et qui n'a échappé à la banqueroute que grâce à des emprunts répétés dont le montant servait à payer des annuités, n'aurait pas échappé à la loi commune qui a avili la monnaie et les valeurs, et sous le joug de laquelle des États infiniment plus riches qu'elle ont dû incliner leur orgueil.

Peut-on demander au paysan et à l'ouvrier russes de se montrer, envers les porteurs français plus généreux que ne l'est l'État français vis-à-vis de ces mêmes porteurs ? D'autre part, la Russie actuelle doit songer à son rétablissement économique. On sait que nulle part la guerre mondiale et la guerre civile n'ont causé de ruines aussi considérables qu'en Russie, sans parler des pertes de territoire et de population qui, dans les limites actuelles de l'Union, se chiffrent par un déficit de vingt-cinq millions d'hommes. Mais où prendra-t-elle de l'argent pour le service de nouveaux emprunts et de nouveaux crédits de reconstruction si elle engage tous ses moyens disponibles dans la liquidation du passé ?

D'ailleurs, ce n'est pas seulement notre opinion que nous exprimons ici. L'écrivain américain Moulton, dans son livre sur *Les dettes et la reconstruction de la Russie*, montre l'impossibilité matérielle dans laquelle se serait trouvée la Russie tsariste de faire face à ses obligations financières. Si, en couvrant les frais d'entretien de son appareil gouvernemental, la Russie – je laisse toujours parler Moulton – avait eu des disponibilités, elle aurait dû s'en servir uniquement pour panser ses plaies et réparer ses ruines. C'est pourquoi, si des circonstances politiques et économiques nous forcent à répondre aux prétentions des porteurs, ce n'est que dans les limites que nous assignent nos moyens et en tenant compte des circonstances dans lesquelles les emprunts ont été émis.

D'ailleurs, un arrangement qui ne remplirait pas ces conditions serait pratiquement frappé de nullité, car il resterait théorique. Il ne faut demander que ce qu'on est sûr de pouvoir obtenir.

Avant de terminer cet article, nous tenons à signaler un dernier aspect des travaux de la conférence franco-soviétique. Le succès de celle-ci ne dépend pas uniquement de ceux qui y participent. Les industriels français auxquels nos commandes, dans le cas où nous obtiendrions des crédits donneraient la possibilité de se créer des relations permanentes avec le marché russe ont aussi leur mot à dire.

C'est par le concours de tous les facteurs, économiques et bancaires, sans parler du facteur politique, que nous parviendrons à vaincre les difficultés présentes et que, en dépit des écueils qui bordent la côte, nous toucherons au port.

C. RAKOWSKI,
Ambassadeur de l'U.R.S.S. à Paris,
Commissaire du peuple adjoint aux affaires étrangères.