

La SDN

Un immense désir de paix

En 1919, l'extraordinaire popularité du président Wilson cristallise l'aspiration à une paix durable. L'idée de « sécurité collective » fait son chemin. Mais, en 1919, les vrais pacifistes sont déçus.

Par Jean-Michel Guieu

En visite à Londres à la fin du mois de décembre 1918, le président américain Woodrow Wilson se félicite publiquement de la faveur grandissante que rencontre le projet de Société des nations (SDN) dont il s'est fait l'ardent promoteur : « Au début de cette guerre, l'idée d'une ligue des nations était considérée avec une certaine indulgence comme étant l'idée de savants renfermés dans leurs cabinets de travail. [...] Et maintenant nous trouvons les esprits dirigeants et imbus de réalité déterminés à l'atteindre. Jamais auparavant le monde n'a été témoin d'une pareille union d'intention aussi soudaine que puissante (L'Œuvre, 29 décembre 1918). »

Un accueil triomphal

La présence en Europe d'un président américain en exercice est une première. Wilson est en effet bien décidé à orienter personnellement les débats de la conférence de la paix qui va s'ouvrir à Paris en janvier 1919, afin d'y imposer ses conceptions



L'AUTEUR
Maître de conférences à l'université de Paris-I-Panthéon-Sorbonne, Jean-Michel Guieu a notamment publié *Le Rameau et le Glaive. Les militants français pour la Société des nations (Presses de Sciences-Po, 2008)* et *Gagner la paix, 1914-1929 (Seuil, 2015)*.

d'un nouvel ordre international en rupture avec la traditionnelle politique de l'équilibre des puissances si chère aux Européens. L'accueil triomphal qu'il reçoit sur le continent, notamment cet « immense cri d'amour », pour reprendre la formule du *Petit Parisien*, que lui adresse la foule des Parisiens venue l'acclamer le 14 décembre, conforte sa volonté de « toucher les peuples d'Europe par-dessus la tête de leurs chefs » et de vaincre les réticences que ses projets inspirent aux dirigeants européens. Le 8 janvier 1919, lors de son discours devant le Congrès américain où il dévoila ses « quatorze points », le président avait déjà évoqué une « association générale des nations », clé de voûte d'un nouvel ordre international reposant sur une diplomatie ouverte et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le président américain cristallise alors autour de sa figure quasi messianique de libérateur et d'apôtre de la paix une aspiration générale à la paix durable, que l'opinion attend fébrilement comme la rançon de cette « guerre pour tuer la guerre ». Comme l'écrit le 14 décembre 1918 *L'Homme Libre*, le journal fondé par Clemenceau, « la guerre, pour [Wilson] comme pour les démocraties de l'Entente, n'est point un but. Pas même la victoire. Le but, c'est la Paix. Le but, c'est la sécurité de l'avenir du monde. [...] Paix juste. Paix humaine. Paix durable. Paix des peuples. Voilà ce que le monde attend des victorieux ». Nul doute que, dans l'esprit des contemporains, cette paix

MOT CLÉ

Société des nations (SDN)

L'expression « société des nations civilisées » est apparue en 1899 lors de la première Conférence internationale de la paix de La Haye. Mais la SDN a été créée en 1919. C'est la première tentative de garantir la paix internationale par la sécurité collective. Elle siège à Genève à partir de 1920.



L'homme providentiel

Woodrow Wilson, qui salue la foule, en visite officielle à Paris en décembre 1918 au côté de son homologue français Raymond Poincaré.



Hommes et femmes d'action

Ci-dessus : les fonctionnaires de la section d'Hygiène du secrétariat de la SDN, qui a pour objectif de prévenir et combattre les maladies et les épidémies et dont les archives ont été conservées à Genève. Le pacte de la SDN ayant inscrit - de manière pionnière - l'égalité d'accès des hommes et des femmes à toutes ses fonctions et services, les employées constituent la moitié du personnel de la jeune organisation en 1925.



DANS LE TEXTE

N'abandonnez pas la France !

“ Oh ! Ne nous quittez pas, ne partez pas encor, / Oh ! Laissez le soleil briller un peu plus fort / Laissez le s'imprégner de votre éclat de ciel / Attendez que la France ait son entier réveil ! / Oh ! vous le sauveur de notre chère patrie, / Protégez-la encor, elle est tant affaiblie / Elle a besoin toujours de votre intelligence / De votre cœur généreux et plein de vaillance / Elle met en vous, son amour, sa foi, *her fate* / Ne l'abandonnez pas, au nom de La Fayette ! ”

Poème de Louise Morey, 18 ans, à Wilson le 11 avril 1919,

« The Woodrow Wilson Papers », bibliothèque du Congrès, Washington, cité dans C. Bouchard, *Cher Monsieur le Président*, Champ Vallon, 2015, p. 271.

ne résulte d'abord d'un traitement sévère de l'Allemagne. Toutefois, pour une bonne partie de l'opinion, du centre à la gauche de l'échiquier politique, elle doit aussi passer par la création d'institutions multilatérales garantissant la stabilité du système international sur le long terme.

En réaction à la faillite du système de l'équilibre des puissances en 1914, un vigoureux mouvement d'idées s'est développé durant la guerre en faveur de la constitution d'une société des nations. Celui-ci entend approfondir les ▶▶▶

►►► réflexions et les réalisations de la Belle Époque, notamment ce que l'on a appelé « l'œuvre de La Haye », en référence aux deux Conférences internationales de la paix, tenues aux Pays-Bas en 1899 et 1907 pour codifier la pratique de l'arbitrage international afin de régler pacifiquement les conflits. C'est à cette époque que la formule de « société des nations civilisées » a été introduite, à l'instigation du délégué de la France Léon Bourgeois, dans le préambule de la « Convention pour le règlement pacifique des différends internationaux » adoptée en 1899. C'est aussi à cette date qu'une Cour permanente d'arbitrage a été instituée. Malgré une deuxième conférence en 1907, la procédure de l'arbitrage est toutefois restée facultative, et aucune véritable cour de justice internationale n'a été créée, en dépit des propositions américaines.

A la poursuite du rêve de La Haye

Le déclenchement du premier conflit mondial a alors incité divers cénacles politico-intellectuels – certains constitués spécifiquement – en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, aux États-Unis, plus tardivement en France, à réclamer le perfectionnement de l'œuvre de La Haye et la création d'une « société » ou « ligue » des nations, capable de résoudre les conflits par la voie arbitrale ou judiciaire. Certains insistent en outre sur la nécessité pour une telle organisation de disposer de sanctions militaires : c'est notamment le cas aux États-Unis de la puissante League to Enforce Peace et, en France, de la Ligue des droits de l'homme.

Fin mai 1916, cet activisme connaît une consécration décisive lorsqu'il reçoit le soutien officiel de Wilson, premier chef d'État à se prononcer en faveur d'une « association universelle des nations ». Ce dernier, qui songe à sa réélection, ne souhaite pas se laisser déborder sur le terrain de

Les États vaincus se retrouvèrent plus ou moins durablement écartés de la SDN, donnant à la nouvelle organisation les allures d'un club des vainqueurs



LÉON BOURGEOIS



D'ESTOURNELLES DE CONSTANT

la politique étrangère par ses adversaires républicains, nombre d'entre eux ayant manifesté leur intérêt pour une ligue des nations. Mais, jusqu'à la fin de la guerre, il se garde prudemment de préciser les contours de cette organisation, ne désirant pas fournir à ses opposants des arguments pour mobiliser l'opinion contre lui.

Cette position de Wilson force les dirigeants français et britanniques, malgré leurs réticences, à déclarer qu'ils s'associent « de tous leurs vœux au projet de création d'une ligue des nations pour assurer la paix et la justice à travers le monde » (10 janvier 1917), tandis que l'entrée en guerre des États-Unis les pousse à préciser leur propre projet : ce fut la tâche de la commission Phillimore en Grande-Bretagne et de la commission interministérielle présidée par Léon Bourgeois en France.

Dans les derniers mois de la guerre, le mouvement en faveur de la société des nations représente également une force grandissante en Allemagne, qui entretient par ce biais l'espoir d'une paix équitable. L'engagement pris par les Alliés en novembre 1918 de conclure la future paix sur la base des « quatorze points » ne fait que renforcer l'intérêt des Allemands pour ce projet. Mais, si Wilson avait initialement souhaité faire une place aux vaincus au sein de la SDN, son point de vue change radicalement au lendemain de l'armistice : d'une part, il s'inquiète de la situation chaotique traversée par l'Allemagne, mais, d'autre part, se trouve aussi sous la pression des Alliés – de la France au premier chef – qui ne souhaitent pas constituer la SDN avec l'ancienne ennemie. Ceci explique que les États vaincus se retrouvèrent plus ou moins durablement écartés de la SDN (l'Allemagne n'y entrera qu'en 1926), donnant à la nouvelle organisation les allures d'un « club des vainqueurs ».

Toutefois, sous l'influence déterminante de Wilson, la question de la SDN a constitué le premier sujet débattu par la conférence de la paix à Versailles. Il prit d'ailleurs personnellement en charge la présidence de la Commission de la Société des nations, secondé par son fidèle conseiller, le colonel House, alors que les chefs des gouvernements britannique et français refusèrent de s'y impliquer directement, Clemenceau préférant y déléguer Léon Bourgeois et le professeur Larnaude, doyen de la faculté de droit de Paris.

Ainsi, la Commission se réunit quasi quotidiennement dans la suite du Colonel House à l'hôtel Crillon et elle avança très rapidement, les

DANS LE TEXTE

Le cri de regret d'un pacifiste



« Je regrette... que l'arbitrage, à défaut de la conciliation, n'ait pas été déclaré obligatoire ; que les sanctions, d'ailleurs très sérieuses et, pour la première fois, clairement définies par la France, sanctions qui manquaient totalement à l'œuvre nouvelle de la justice internationale, n'aient pas été couronnées par l'institution collective d'une force de police contrôlée. Je regrette que les traités secrets ne soient pas explicitement interdits ; que le désarmement, attendu comme la véritable fin et l'une des raisons d'être de la guerre, soit loin d'être un fait accompli et qu'au

contraire, il faille prévoir [...] une reprise plus ou moins dissimulée des surenchères antérieures à 1914, surenchères dont on prétendait qu'elles étaient une assurance de paix ! »

N. Akhund, S. Tison, *En guerre pour la paix. Correspondance Paul d'Estournelles de Constant et Nicholas Murray Butler, 1914-1919*, Alma, 2018, pp. 487-488.

Britanniques et les Américains ayant combiné leurs points de vue dans un texte qui servit de base aux discussions. En une dizaine de jours seulement, on aboutit à un premier projet de pacte de la Société des nations, que Wilson présenta le 14 février 1919 au cours d'une séance plénière de la conférence de la paix. « Le rêve magnifique devient réalité », titra dès le lendemain *Le Petit Parisien*.

Ce projet reflétait très largement les conceptions anglo-américaines de la SDN, s'en remettant principalement à la publicité des débats et à la pression morale de l'opinion publique pour empêcher les conflits. Si les États membres devaient en effet s'engager « à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société », les moyens mis à la disposition de la SDN étaient assez minces : tout différend devait être soumis soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil de la SDN ; mais si ce dernier ne parvenait pas à l'unanimité pour désigner l'agresseur, chaque État membre retrouvait sa liberté, y compris de recourir aux armes. En cas d'unanimité, les membres de la SDN devaient prendre part à des sanctions économiques et financières contre l'État fauteur de guerre, mais leur participation à une action militaire, dont le principe devait être décidé à l'unanimité par le Conseil, restait facultative.

Léon Bourgeois tenta vainement de faire valoir les conceptions françaises d'une SDN forte, exerçant un contrôle international sur les armements nationaux et disposant d'un état-major

À SAVOIR

Pourquoi les États-Unis ont lâché la SDN

En mars 1920, les sénateurs américains rejettent la ratification du traité de Versailles, dont le pacte de la SDN constitue le préambule. Hostiles à tout engagement permanent de leur pays aux côtés des Européens, ils entendent défendre les prérogatives du Sénat en matière de politique étrangère. Officiellement absents de la SDN, les États-Unis contribuèrent pourtant à financer ses activités « techniques » par le biais de leurs fondations philanthropiques, notamment la Rockefeller.

international chargé de prévoir les mesures militaires en cas d'urgence. Mais il ne put disposer du soutien de Clemenceau, qui ne l'appréciait guère et préférait privilégier la bonne entente entre les trois grandes démocraties occidentales (États-Unis, Grande-Bretagne et France), jugée comme un gage de sécurité plus solide qu'une SDN à laquelle il ne croyait pas vraiment.

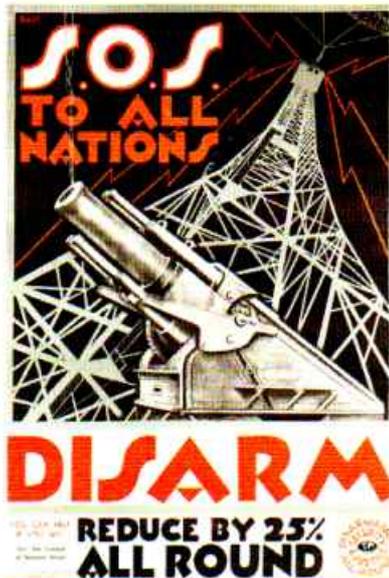
Wilson imposa que les 26 articles du pacte de la Société, définitivement adoptés le 28 avril

1919, soient intégrés à tous les traités signés avec l'Allemagne et ses anciens alliés. Ce choix, destiné à marquer la centralité de la SDN dans le nouveau système international, se révéla en réalité préjudiciable à la SDN, la discréditant aux yeux de tous les peuples mécontents du règlement territorial. C'est de surcroît à la SDN que les négociateurs de la paix confièrent la lourde tâche de gérer nombre de situations pour lesquelles ils n'étaient pas parvenus à trouver de solution immédiate : administration de la Sarre, protection de la ville libre de Dantzig, garantie des droits des minorités nationales, etc.

Surtout, la nouvelle organisation allait être frappée d'emblée par la défection

américaine, Wilson ne parvenant pas à lever aux États-Unis l'opposition suscitée par le pacte de la SDN au sein du Sénat. Refusant toute concession, il chercha alors à prendre l'opinion américaine pour arbitre et se lança dans une épuisante tournée de discours à travers tout le pays, qui eut finalement raison de sa santé sans permettre le ralliement d'un Sénat à majorité républicaine. Déjà jugée bien en deçà des espérances de La Haye par nombre de militants de la paix, la SDN perdait de surcroît le soutien des États-Unis d'Amérique, c'est-à-dire de la première puissance mondiale.

Pour autant, la Société n'était pas condamnée d'avance. Elle connut même à partir du milieu des années 1920 un véritable « âge d'or », réussissant à créer une atmosphère de coopération pacifique entre les États membres. Mais, avec la dégradation de la conjoncture internationale dans les années 1930, les États renoncèrent à mettre en œuvre les dispositions de son pacte, et l'organisation genevoise accumula alors les abandons face aux régimes autoritaires. Certes imparfaite, la SDN ne représenta pas moins dans l'entre-deux-guerres une expérience inédite de coopération internationale, fondatrice à bien des égards de notre système international actuel. ■



Un appel international

Cette affiche britannique publiée en 1920 par la League of Nations Union appelle tous les pays au désarmement.

EXPRESSIONS CLÉS

« Quatorze points »

Doctrine du président des États-Unis Woodrow Wilson présentée le 8 janvier 1918. Elle définit les buts de guerre américains et les conditions nécessaires pour maintenir la paix à l'issue du conflit. Notamment la suppression de la diplomatie secrète, la limitation des armements, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la création d'une société des nations pour protéger l'indépendance et l'intégrité de chaque pays.

Sécurité collective

L'usage de l'expression s'est développé dans les années 1930 pour désigner un système interétatique dont le principe de base est que la sécurité de l'un est l'affaire de tous les autres. Contrairement aux alliances défensives, qui ont prévalu avant la Grande Guerre, l'idée est de répondre collectivement aux atteintes, ou aux menaces d'atteintes, à la paix. Institutionnalisé par la création de la SDN en 1919, ce système a été repris en 1945 par l'Organisation des nations unies (ONU).