

Stanisław Sierpowski

LE MOUVEMENT DE SOUTIEN A LA SOCIETE DES NATIONS DANS LES ANNEES 1919 - 1926

ORIGINES ET DEVELOPPEMENT DU MOUVEMENT SOCIAL EN FAVEUR DE LA SOCIETE DES NATIONS

L'idée d'épargner la guerre à l'homme remonte à un temps très lointain. Bien longue est la liste des hommes politiques, des philosophes, fascinés par la perspective d'une paix éternelle. Les principes théoriques, la motivation humanitaire ou même économique de cet objectif sublime avaient été multilatéralement élaborés dès avant la Guerre mondiale.

Dans l'Europe dominée par l'activation guerrière retentissait l'écho des initiatives pacifiques (présentées sous des jours divers) avancées par de très nombreuses organisations pacifistes des Etats-Unis. Aux plus actives appartenait la League to Enforce Peace (dite aussi Ligue de Taft du nom de son Président depuis avril 1915) qui visait à mettre sur pied une association de toutes les nations civilisées pour, par la voie des négociations et des traités, parvenir à résoudre les différends qui surgissaient dans les relations entre les Etats¹.

En faveur de la paix agissaient aussi diverses fondations parmi lesquelles la plus connue est le Carnegie Endowment for International Peace, institué en 1910 et doté de la somme, immense pour l'époque, de 10 millions de dollars. Il convient de souligner qu'en première position des objectifs de la Fondation s'était trou-

¹ D'une signification fondamentale pour le programme est l'ouvrage en deux volumes *Development of the League of Nations Idea. Documents and Correspondence of Theodore Marburg*, éd. par J. H. Latané, New York 1932 ; dans l'immense littérature, on remarquera N. Gordon Levin, jr, *Woodrow Wilson and World Politics, America's Response to War and Revolution*, New York 1968 (avec une bibliographie représentative, pp. 318 - 329).

vé : informer l'opinion publique, toutes les nations, sur le caractère, l'histoire, les intérêts, le « tempérament » et les ambitions des autres ; promouvoir les échanges intellectuels ; propager la vérité sur l'égalité des nations grandes et petites. A la base de l'activité de la Fondation s'était trouvée la thèse que l'unique force capable de résoudre les litiges internationaux devrait être la justice exprimée dans le droit².

Formée sur le substrat américain dans une ambiance de grand intérêt manifesté par la société, l'idée de la Société des Nations renfermait par la nature des choses de nombreux éléments issus de la tradition et du niveau de développement en ce temp-là de la démocratie bourgeoise. De là le tableau de la Société esquissé pendant la guerre par W. Wilson était plutôt une « coalition des peuples du monde contre l'agresseur »³.

Les recherches d'une conception de garantir la paix future avaient de nombreux partisans en Grande-Bretagne. Au milieu de 1915 a été créée la League of Nations Society à la tête de laquelle s'est trouvé sir Willoughby Dickinson. En faveur de la conception de la Ligue s'étaient prononcés aussi bien Herbert Asquith que sir Edward Grey. Faisaient également preuve d'une grande activité des organisations telles que : League of Free Nation, International Organisation for World Peace, League to Enforce Peace. Ces organisations, propageant toutes l'idée de l'organisation future de la paix universelle (européenne ou uniquement dans le cadre de l'Empire britannique), ont fusionné pendant la conférence de la paix à Paris, donnant naissance à League of Nations Union, devenue ainsi la plus forte et la plus influente

² N. M. Butler, *The Path to Peace. Essays and Addresses on Peace and Its Making*, New York-London 1930, pp. 249 et suiv. Nicholas Murray Butler appartenait aux personnalités de proue de la Fondation. En 1928, il était p. ex. *President* parmi les *Officers* de la Fondation ; *Chairman* parmi l'*Executive Committee* et *Director* de *Division of Intercourse and Education* — à partir de la page du titre d'une des très nombreuses publications de la Fondation : *International Conciliation. Documents for the Year 1928* ; Pham-Thi-Tu (*La coopération intellectuelle sous la Société des Nations*, Genève-Paris 1962, p. 152) avait reconnu la Fondation Carnegie comme la première organisation privée qui, en 1921, s'était occupée de la question, des manuels scolaires en tant qu'élément de la formation des relations internationales.

³ P. Renouvin, J.-B. Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris 1964, p. 342.

de toutes les organisations en faveur de la Société des Nations⁴. Ce processus avait sa source dans l'intérêt considérable manifesté par les Britanniques pour la conception de la Société. « L'idée de la Société s'est davantage ancrée en Angleterre qu'en Amérique — écrivait le 30 juin 1918 R. St. Baker dans son rapport de Londres au Département d'Etat des Etats-Unis. L'intérêt porté à la Société des Nations a adopté tout simplement les formes d'une inondation. Partout on en discute dans les publications de toutes sortes »⁵.

D'une grande éloquence est l'information qu'en 1922 la League of Nations Union groupait 200 000 membres, son influence ayant atteint son apogée dix ans plus tard avec un million de membres⁶. Ils provenaient de tous les partis politiques, depuis les conservateurs jusqu'aux socialistes, bien que ces derniers, soutenus par les libéraux germanophiles, aient graduellement gagné en importance. Sous le rapport social, l'idéologie de l'Union jouissait d'un accueil particulièrement favorable parmi les intellectuels et, d'une manière plus générale, dans les couches moyennes. Des sections de la League of Nations Union étaient implantées dans presque chaque ville. Elles collaboraient en général très étroitement avec de très nombreuses associations religieuses qui, conformément à leurs principes, propageaient les idées du pacifisme et de la justice. Très important était l'appui actif accordé à l'Union par le représentant le plus haut placé de l'Eglise anglicane, l'archevêque de Canterbury. L'organisation, dirigée pendant tout l'entre-deux-guerres par Robert Cecil et Gilbert Murray, avait pour sanction officielle la pratique selon laquelle le chef du gouvernement était toujours le Président d'honneur de l'Union. Seul Austin Chamberlain a voulu déroger à cette coutume en 1937

⁴ Cf. H. R. Winkler, *The League of Nations Movements in Great Britain*, New Brunswick 1952 ; G. W. Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, University of North Carolina, 1978. Une ample liste des travaux concernant les organisations nationales pour la Société des Nations ainsi que l'U.I.A., est donnée par V. Y. Gheballi (*Manuel bibliographique sur la Société des Nations*, établi par..., Genève 1980, pp. 908, et suiv.).

⁵ Woodrow Wilson. *Kształtowanie Icsów swiata. Pamietniki i dokumenty* [Woodrow Wilson. *Former le destin du monde. Mémoires et documents*], éd. par R. St. Baker, Warszawa 1924, p. 209.

⁶ F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, London 1965, p. 201.

quand, évoluant de plus en plus à gauche, l'Union se transformait en une force se trouvant en opposition par rapport aux gouvernements conservateurs.

Pendant de nombreuses années, la League of Nations Union exerçait sur l'opinion publique anglaise une forte emprise, surtout dans la sphère des affaires internationales. On ne peut cependant supposer une influence directe de l'Union sur la politique extérieure de la Grande-Bretagne : le Foreign Office n'entretenait avec elle aucun contact officiel. De nombreux mémoriaux, lettres et autres manifestations de l'activité de l'Union restaient généralement sans réponse. Si donc on peut parler du rôle constructif de la League of Nations Union dans la formation de la politique britannique prosociétaire, c'est surtout du fait que de nombreux hommes politiques actifs étaient en même temps profondément engagés dans les travaux de l'Union. Cette constatation prouve davantage — me semble-t-il — l'influence exercée par l'Union au sein de la société britannique que les idées des ministres particuliers sur le rôle et les tâches de la Société des Nations, surtout relativement à la politique impériale.

On peut tirer certaines conclusions sur le rôle réel de l'Union à partir des élections au poste de Vice-président de la I^{re} Assemblée de la Société des Nations. Robert Cecil était largement connu dans le milieu genevois en train de se constituer en tant que partisan authentique de la philosophie de la Société ; il en avait donné une expression dans le mémorial élaboré pour le gouvernement dès l'automne 1916 alors qu'il était ministre du blocus⁷. Son nom était notoire pendant la Conférence de la Paix à Paris où il était très actif dans la Commission pour la Société des Nations dirigée par Wilson. Beaucoup connaissaient sans doute la photo officielle des membres de cette Commission où Cecil occupe une place centrale, Wilson se tenant debout derrière lui. Cette distinction n'était pas due à l'âge car, près de Cecil, quoique quelque peu de côté, était assis un membre de la Commission de plusieurs années son aîné, sans doute le plus âgé de tous les membres, Léon Bourgeois qui avait beaucoup fait pour propager l'idée

⁷ *A Great Experiment. An Autobiography by Viscount Cecil*, London 1941, p. 47 (texte complet dans l'Appendice 1, pp. 353 et suiv.).

de la Société. Cecil avait joué un rôle déterminant — c'est du moins ce qu'il dit dans son autobiographie — dans la fusion de diverses organisations prosociétaires fonctionnant en Grande-Bretagne, et dans la création de la League of Nations Union⁸. Malgré cela, représentant à la I^{re} Assemblée l'Afrique du Sud, Cecil n'avait pas réussi à devenir un des six vice-présidents de la I^{re} Assemblée. Au premier scrutin, il avait reçu 8 voix à peine, au deuxième qui était un ballottage, seulement 6, battu par le Brésilien Rodrigo Octavio (22 voix sur 39 votants)⁹. Je formule ces remarques sachant que la défaite de Cecil venait de l'impératif d'une représentation territoriale appropriée et du projet de lui confier la présidence d'une des Commissions de l'Assemblée. Ce fait a cependant provoqué pas mal de commentaires parmi les non initiés à l'ensemble de la question.

La conséquence naturelle de la mise en place de la Société des Nations était la recrudescence d'intérêt pour l'aspect pratique de son existence et de son fonctionnement. Une impulsion considérable à ces spéculations était donnée par diverses enquêtes lancées avant tout par des périodiques plus ou moins connus. On peut ranger parmi les premières initiatives de grande envergure de ce type l'enquête organisée en octobre et novembre 1922 par la « Revue de Genève », où différentes personnalités, surtout des gens de lettres, se demandaient « Quel sera l'avenir de l'Europe ? ». Peu après le périodique genevois, E. W. Bok, un publiciste connu des Etats-Unis, éditeur du « Ladies House Journal » très lu, lançait un concours couronné de l'immense prix de 100 000 dollars (Prix de la Paix) destiné à celui qui développerait le mieux la thèse : « Quelle doit être la participation des Etats-Unis à la garantie de la paix dans le monde ? ». Dans les derniers jours de 1923, E. A. Filene de Boston avait également établi trois prix très élevés pour couronner la réponse à la question : « Sur quels fondements de coopération internationale pourra-t-on assurer à l'Europe un développement favorable et la sécurité ? ».

L'« Atlantic Magazine » du 15 janvier 1924 informait que depuis longtemps aucune question n'avait à ce point ému l'opinion

⁸ *Ibidem*, p. 104.

⁹ « League of Nations » (Boston), vol. IV, 1921, pp. 14 et suiv.

publique d'Amérique que le Prix de la Paix. Le jury avait reçu plus de 250 000 réponses à la question posée, pour une grande part des personnages les plus éminents du pays. De nombreux journaux soulevaient ce problème dans des articles; et la plupart des clubs politiques, des associations professionnelles, des facultés, des communes, et même le sénat d'un des états, avaient adopté des enquêtes sur ce sujet et des disputes publiques. Le projet reconnu par le jury comme le plus conforme à la Constitution des Etats-Unis ressemblait par son contenu au projet auquel le Président Wilson avait en son temps refusé sa sanction. Il y stipulait que l'Amérique participerait à la Société des Nations et contribuerait à l'assainissement économique de l'Europe. Le projet faisait toutefois la réserve qu'aucune affaire intérieure américaine ne relèverait des décisions de la Société et que les Etats-Unis ne participeraient pas par leurs armes aux affaires européennes, en d'autres termes qu'ils refusaient l'application à eux-mêmes de l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations¹⁰.

Le projet en question devait être soumis par 80 coopératives des plus puissantes à la nation qui, par voie de vote, devait décider si elle consentait à présenter le projet à l'approbation du congrès et du sénat. On informait à la fois que le fondateur du Prix de la Paix, E. W. Bok, avait lancé un nouveau concours avec des prix (au total 500 000 dollars !) pour la solution du problème : « Quelle doit être l'action de l'Amérique pour aider le plus efficacement l'Europe ».

L'activation d'une partie au moins de la société livrée à la réflexion sur la perspective du monde, vision dans laquelle il fallait inclure l'avenir de son pays, était un élément de poids d'un processus de plus grande envergure. Des enquêtes analogues à celles qui ont été citées étaient organisées en Grande-Bretagne (non seulement par les périodiques de gauche mais aussi par ceux du consortium du lord Rothermere) ainsi qu'en France où les considérations sur l'avenir, la sécurité, etc. étaient devenues le thème journalier des quotidiens, tels « Le Matin » ou le « Petit Parisien » tirés à des millions d'exemplaires et exerçant une influence réelle.

¹⁰ K. Potulicki, *Quo vadimus*, « Przegląd Współczesny », vol. X, 1924, p. 14.

Ce qui caractérisait l'acceptation sociale de l'idée de la Société des Nations était que les couches les plus larges de ses partisans enthousiastes oscillaient dans l'aire de la culture britannico-nord-américaine. En anglais avaient été rédigées les plus nombreuses formulations sublimes comparant le Pacte de la Société à l'*Évangile* annonçant une ère nouvelle, l'âge d'or de l'humanité. Les représentants de la culture romane dans les pays de l'Entente, tant pendant la guerre que pendant la Conférence de la Paix à Paris, avaient, si l'on peut dire ainsi, consacré le moins d'attention engagée aux affaires de la future Société. Pratiquement parlant, en Italie cette question n'avait soulevé aucune résonance valable. Les objectifs de conquête assignés à la participation de l'Italie à la guerre juraient trop avec les principes démocratiques sur lesquels devait reposer l'activité de la Société des Nations. Attacher donc l'éloignement de l'Italie pour Genève exclusivement à l'avènement de Mussolini ne résiste pas à la critique ¹¹.

L'idée de la Société avait au départ trouvé une résonance relativement faible dans la population française. Cependant le problème même de la Société des Nations était très vivant en France, principalement grâce à Léon Bourgeois, ministre de nombreux ressorts, entre autres des Affaires étrangères (1896, 1906), depuis 1905 sénateur, reconnu d'un commun accord comme le vulgarisateur, voire de créateur du nom même de l'institution genevoise employé comme titre du livre paru en 1910 : « Pour la Société des Nations ». On doit compter parmi les projets les plus

¹¹ En parlant de l'intérêt relativement petit porté par la société italienne à la Société des Nations, on ne peut risquer le reproche de ne pas tenir compte de diverses initiatives lancées en Italie vers la fin de la guerre. On peut signaler la conférence organisée à la fin de 1918 à Milan par Lega Universale per la Società delle Libere Nazioni, avec le concours de rapporteurs tels que Luigi Einaudi ou Gaetano Salvemini, où a été adoptée une ample résolution constituant une tentative de faire participer l'Italie aux travaux de la Société des Nations dont la fondation avait déjà été décidée quoique non entièrement précisée. Le texte de cette résolution dans : *Development of League of Nations Idea...*, pp. 824 et suiv. Les historiens italiens ont accordé peu d'attention à la Société ; j'ai perçu comme tendancieusement hostile à la Société l'ouvrage de A. Caioli, *L'Italia di fronte a Ginevra*, Roma 1965 ; aux questions de la Société des Nations touche l'ample ouvrage, plutôt recueil de matériaux, de G. Bernardi, *Il disarmo navale fra le due guerre mondiali*, Roma 1975 (écrit du point de vue militaire).

détaillés de construction du monde de l'après-guerre la déclaration élaborée à la fin de 1916 par le Comité National d'Études Politiques et Sociales, où il a été constaté sans ambiguïté que le but de la guerre en cours était l'établissement pour l'humanité du règne du droit. Dans cette déclaration, nous retrouvons l'un des postulats centraux de la France, répétés aux diverses phases de la formation et du développement de la Société des Nations. Il s'agissait notamment de créer une force armée internationale capable de contraindre à exécuter les décisions du tribunal international et à respecter les traités adoptés¹². Parmi les personnages les plus marquantes du Comité se trouvait Léon Bourgeois.

A son initiative, le Premier ministre et ministre des Affaires étrangères Alexandre-Félix Ribot institua en juillet 1917 une commission spéciale pour la préparation d'un plan d'organisation de la Société des Nations. Ces travaux étaient sanctionnés par la Chambre des députés où, le 5 juin, avait été adopté l'ordre du jour exprimant l'espoir que les armées alliées vaincraient le militarisme prussien, ce qui garantirait une paix durable et l'indépendance aux grandes et petites nations dans l'organisation actuellement préparée de la Société des Nations¹³.

Le problème du militarisme prussien mentionné dans ce vote occupait davantage l'opinion publique française que la deuxième partie de la motion qui attirait l'attention sur la Société des Nations. La dichotomie, percevable dès ce temps-là, dans l'approche par la France de ces deux questions centrales pour elle dans l'entre-deux-guerres, n'a pas subi de modification essentielle. Le but principal de la politique française était d'assurer sa sécurité face au « militarisme prussien » ; la Société des Nations devait être un des moyens au service de ce but fondamental. Par ailleurs, la France possédait, comme principale garantie à caractère pa-

¹² L. Bourgeois, *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, Paris 1919, pp. 193 et suiv. L'évolution des idées de L. Bourgeois trouve une excellente illustration dans les titres de ses principaux travaux : *Solidarité* (1896) ; *L'éducation de la démocratie* (1897) ; *L'idée de solidarité et ses conséquences sociales* (1902) ; *La Déclaration des Droits de l'Homme* (en collab. avec J.-A. Métin, 1903) ; *Pour la Société des Nations* (1910) ; *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations* (1919).

¹³ L. Bourgeois, *Le Pacte de 1919...*, p. 35 ; une information synthétique sur les travaux de la commission de L. Bourgeois dans : *Development of the League of Nations Idea...*, pp. 831 et suiv.

cifique à l'encontre de l'Allemagne, le traité de Versailles dont la base et le point de départ était le Pacte de la Société des Nations. Ainsi donc toute action contre la Société équivaldrait à saper le traité de Versailles et conduirait à sa révision qui ne pouvait s'accomplir qu'au détriment de la France. Très fondée, me semble-t-il, est l'opinion contenue dans le rapport de la légation de la République polonaise à Paris de la fin de 1920. En reconnaissant comme exagérée l'opinion selon laquelle le seul partisan sincère de la Société en France, la considérant comme une panacée politique et sociale, serait Léon Bourgeois, « on peut affirmer sans trop se tromper » qu'en lui ajoutant « [...] quelques dizaines de théoriciens et des groupes peu nombreux de la gauche et de l'extrême gauche, on épuise ainsi le nombre de ceux qui ont confiance, du moins dans les conditions d'aujourd'hui dans le rôle salutaire de la Société »¹⁴.

En analysant le problème de la réception de l'idéologie de la Société des Nations par les collectivités de divers Etats, on ne saurait omettre le rôle et la signification des convictions conservatrices, et avant tout des nationalismes de toutes teintes. On ne peut négliger le fait que le nationalisme pour lequel l'intérêt national est un point de départ et en même temps le critère déterminant dans l'appréciation de la politique internationale, a connu dans les années de la Grande Guerre de puissantes impulsions. Il s'est développé, comme un mouvement de masse, à un degré auparavant inégalé. Les conditions spécifiques de la guerre avaient facilité d'adoption sociale de la thèse objectivement prenante que la nation est la valeur suprême. En mettant en avant « les intérêts vitaux de la nation » et traitant ceux-ci comme un objet de l'effort collectif des individus, dans les conditions déstabilisées de la guerre justement on créait un climat social dans lequel l'idéologie nationaliste pouvait se développer favorablement. En ayant conscience de la situation spéciale des nationalismes dans différents pays et différents continents, en distinguant par ailleurs

¹⁴ Archiwum Akt Nowych [Archives des Actes Nouveaux] (plus loin AAN), Ambasada Londyn [Ambassade à Londres] (plus loin AmL), cote 716, f. 31 (Poselstwo Polskie w Paryżu do Ministra Spraw Zagranicznych [Légation polonaise à Paris au ministre des Affaires étrangères], Paris, le 9 XII 1920).

les nationalismes engendrés sous l'effet d'une menace (donc le nationalisme défensif !), il faut constater sans équivoque la contradiction flagrante entre l'idéologie nationaliste et celle de la Société des Nations. La première se fondait sur la suprématie, la hiérarchie ; la seconde avait pour fondements le principe d'égalité, la démocratie. L'analyse de l'attitude des diverses collectivités devant l'idéologie de la Société pourrait apporter d'intéressants matériaux comparatifs pour l'appréciation du degré d'évolution des institutions intérieures d'un Etat donné. Les résultats ainsi obtenus ne peuvent évidemment qu'avoir une valeur complémentaire. Trop d'éléments en effet concourent dans chaque cas individuel à ce que la collectivité de tel ou tel pays puisse s'identifier avec la philosophie universellement interprétée, représentée par le Pacte de la Société. Il n'est d'ailleurs pas inutile de se demander si, dans les conditions socio-politiques de l'entre-deux-guerres, c'était tout simplement possible ? D'ailleurs la question de « témoigner » par les diverses collectivités pour une idée à caractère universel n'est pas née ni ne s'est épuisée dans l'entre-deux-guerres.

La « mode » de la Société des Nations, dominante pendant la guerre et développée grâce à l'attention particulière de Wilson, a fait que, dans une immense majorité des pays, sont nées des organisations, associations, clubs, etc. avec, au programme, le soutien à « l'idéologie genevoise ». Pour coordonner ce mouvement social, mais avant tout pour participer à la création de la Constitution de la Société des Nations, du 26 janvier au 3 février 1919 se sont réunis à Paris « les délégués des sociétés alliées » oeuvrant en faveur de la fondation de la Société des Nations. La personnalité de proue de la conférence était Léon Bourgeois qui représentait d'ailleurs la France dans ce qu'on appelait la Commission de l'Hôtel Crillon dont les débats se déroulaient simultanément. Bourgeois présidait les débats de la conférence à laquelle prenaient également part d'autres hommes politiques non délégués par les sociétés nationales (p. ex. Robert Cecil, Emil Vandervelde, Vittorio Scialoja). Le premier personnage de la délégation britannique composée de 12 personnes était lord Shaw of Dunfermline ; de l'américaine, Hamilton Holt de « The Inde-

pendent »; de l'italienne, le professeur Gaetano Salvemini. A la conférence participaient en outre des délégations de Belgique, Serbie, Roumanie et Chine. Etant donné le lieu de la rencontre, la personne du Président des débats et le soutien que lui accordaient les autres délégués français (notamment Louis Barthou, Albert Thomas, Alexandre Millerand), la conférence des sociétés en faveur de la Société des Nations était dans une certaine mesure concurrentielle par rapport à la Commission de l'Hôtel Crillon dominée par Wilson, et, plus largement, par les anglo-saxons. Par ailleurs, de nombreux postulats élaborés par la commission gouvernementale française pour la Société des Nations avaient reçu à la conférence un accueil beaucoup plus favorable. C'était surtout le cas des affaires touchant à la sécurité et au désarmement. En la matière qui nous intéresse, la Conférence des Délégués des Sociétés Alliées pour la création d'une Société des Nations adopta un appel adressé aux autres Etats (donc non seulement aux pays alliés) incitant à organiser un mouvement pour la Société des Nations, créé dans l'esprit de bonne volonté et d'entente amicale entre tous les peuples sur la terre¹⁵.

Le but cité était d'autant plus facile à atteindre que de nombreuses nations manifestaient un très grand intérêt pour la Société en gestation (identifiée d'ailleurs avec une panacée spécifique à tous les maux, même à l'échelle micro). Avec l'intérêt en général bienveillant des gouvernements, dans de nombreux pays ont commencé à se constituer des associations et organisations, relativement nombreuses quoique non massives, mettant en avant le lien qui les rattachait à l'idéologie « wilsonienne ». Grâce au grand engagement des hommes politiques belges, surtout Paul Hymans, dès 1919 fut créée l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations (U.I.A.) ayant son siège à Bruxelles. Le Secrétaire général de l'organisation groupant tout d'abord environ vingt associations nationales fut l'ancien professeur de l'Université de Bordeaux, Théodore Ruysen. Trois ans après, le nombre des membres nationaux, donc de fédérations ou d'associations majeures fonctionnant dans différents pays, fut porté à 35.

¹⁵ *Compte rendu de la Conférence des Délégués des Sociétés Alliées pour la création d'une Société des Nations*, Londres 1919, p. 19.

Dans un premier temps, on ne s'occupait pas de plus près de vérifier la légitimation des personnes fondant les « associations », la visée étant de regrouper le plus grand nombre possible des représentations nationales. De là vient que, par exemple, en 1927, au temps donc de l'épanouissement certain de l'Union, en son sein se sont trouvées — outre les fédérations fonctionnant dans les pays membres de la Société des Nations — l'Association Arménienne pour la Société des Nations (siège à Paris), une association analogue « russe » avec des sections à Paris, Berlin et Londres, ou encore une association ukrainienne ayant son siège à Vienne. C'étaient donc, d'une part, des associations dépourvues de base sociale, et, de l'autre, des associations telles que la League of Nations Union britannique ou la Fédération des Associations Françaises Adhérentes à l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations¹⁶.

Un autre groupe d'associations pour la Société des Nations étaient des organisations nationales n'existant qu'en théorie. Dans tout l'entre-deux-guerres, nombre de ces sociétés faisaient penser aux proverbiaux généraux sans armées. Un exemple en est fourni par la Pologne. Le Vice-premier ministre Stanislaw Thugutt, dans une lettre de caractère privé écrite en février 1925, reconnaissait qu'il était indiqué de ranimer l'activité de la Société des Amis de la Société des Nations (Towarzystwo Przyjaciół Ligi Narodów) qui « existe depuis assez longtemps, mais c'est une existence surtout sur papier ». En reconnaissant la Société comme une agence du ministère des Affaires étrangères, Thugutt considérait qu'il était indiqué de ranimer son activité en introduisant en son sein un plus grand nombre de personnes « pensant d'une manière indépendante et connues dans le monde politique européen; ce qui certainement renforcerait considérablement la valeur des interventions de la Société et rendrait pour le ministère des Affaires étrangères la collaboration avec la Société beaucoup plus précieuse »¹⁷.

¹⁶ *Annuaire de la Société des Nations, 1920 - 1927*, Genève 1927, pp. 993 et suiv.

¹⁷ AAN, Ambasada Berlin [Ambassade à Berlin] (plus loin AmB), cote 1529, f. 24 - 25. (S. Thugutt do K. Olszowskiego [S. Thugutt à K. Olszowski], Varsovie, le 23 II 1925) ; « Peace Year Book » (1936, n° 1/6, pp. 220 - 222) cite 25 organisations de caractère pacifiste fonctionnant en Pologne. Pol-

La situation correctement observée par Thugutt du mouvement officiel polonais en faveur de la Société des Nations peut d'une manière très générale être rapportée à la plupart des pays de l'Europe orientale et des Balkans. Cette situation était due à des causes multiples qui s'inscrivent toutes dans la situation socio-politique générale, dont particulièrement les traditions parlementaires. Pour cette raison peut-être sur cette toile de fond assez uniforme se détache le mouvement en faveur de la Société des Nations en Tchécoslovaquie qui, elle aussi, quoique dans une mesure moindre que ses voisins, était une cliente fréquente de la Société. Malgré cela, dès le début de l'existence étatique de la Tchécoslovaquie, ses leaders de proue : E. Beneš et T. Masaryk, étaient de fervents partisans de la Société des Nations. Masaryk voyait en elle avant tout un aliment de l'idée qui l'animait : organiser l'Europe sur le modèle des Etats-Unis ; Beneš, un forum pour protéger son pays contre le révisionnisme hongrois et allemand.

Des conditionnements spéciaux avaient déterminé l'accession à la Société des Nations des pays scandinaves. Attachés à la neutralité, surtout après de bonnes expériences, principalement dans la sphère économique, retirées de la Première Guerre mondiale, ils sont entrés à Genève après des discussions prolongées qui avaient fortement engagé l'opinion publique. Sous son influence était née la restriction relativement à l'art. 16 du Pacte de la Société prévoyant des sanctions dans lesquelles les Scandinaves, en tant que partisans de la politique de désarmement, refusaient de s'engager par la force armée, consentant uniquement aux sanctions économiques. Ce problème est apparu avec plus d'acuité encore dans le cas de la détermination des conditions spéciales auxquelles pourrait accéder à la Société la Suisse « éternellement neutre »¹⁸.

skie Stowarzyszenie Ligi Narodów [Association Polonaise de la Société des Nations] ayant son siège à Varsovie, possédait, suivant cette information, des sections à Lwów, Wilno et Poznań, German Section avec le député Eugeniusz Neuman en tête et Zrzeszenie Akademickich Kół Przyjaciół Ligi Narodów [Fédération des Cercles Académiques des Amis de la Société des Nations].

¹⁸ C. Gorgé, *La neutralité helvétique*, Zürich 1947 ; R. Ruffieux, *L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations*, in : *La démocratie républicaine en Suisse au XX^e siècle*, vol. I, Fribourg 1972, pp. 39 - 118.

Dans chacun de ces pays cependant et dans les autres composant la Société des Nations (quoique non seulement), fonctionnaient des sociétés en faveur de cette institution, dont les membres se réunissaient en Assemblées plénières organisées à chaque fois dans un autre pays. Par le seul fait qu'elles groupaient parfois plusieurs centaines de personnes, dont des hommes politiques connus se trouvant au moment donné hors de l'équipe gouvernementale, ces Assemblées contribuaient à la popularisation de l'idée de la Société et à l'accroissement des activités des fédérations nationales. Parmi les animateurs de l'U.I.A. prédominaient des adhérents fervents de la Société des Nations, profondément pénétrés du programme visant à assurer la paix et à éliminer la guerre des relations internationales. Certains d'entre eux, pour ne citer que lady Gladstone ou sir Willoughby Dickinson, croyaient fermement aux institutions et aux moyens exécutifs capables d'imposer la paix à des gouvernements.

Dans les questions de détail, les sessions de l'U.I.A. reflétaient les querelles en cours sur le problème de la fin de la guerre et de l'organisation de la paix. Par la nature des choses, celles-ci se concentraient en Europe, car c'est elle surtout que concernaient la « fin » de la guerre et la mise en place de conditions pour vivre dans la paix. Hors du « vieux continent », l'intérêt porté à la Société des Nations était plutôt occasionnel, comme c'était surtout le cas des Etats-Unis où, dans les années 1919 - 1921, s'était déchaînée une lutte violente entre les partisans et les adversaires de la participation des Etats-Unis à la Société. Les effets de ces luttes ont considérablement pesé, quoique à des degrés divers, sur l'attitude de nombreux pays à l'égard de l'institution genevoise, surtout de l'Amérique Centrale et du Sud. Pendant plusieurs années, les gouvernements, mais aussi les collectivités nationales de ces pays, ne se sentaient pas liés par la pratique de la Société. Les efforts entrepris par le Secrétariat de la Société pour changer cette situation ont apporté des effets plutôt médiocres. Très éloquent est ne serait-ce que le fait que, parmi les pays membres de la Société des Nations le plus souvent (presque exclusivement) non représentés aux Assemblées annuelles à Genève, se trouvaient les républiques de l'Amérique Centrale. Cet état de choses avait com-

me reflète naturellement l'absence dans les pays d'Amérique Latine d'un mouvement social prosociétaire. Selon les données publiées par l'*Annuaire* ci-dessus cité de la Société des Nations, seuls l'Argentine et Haïti possédaient à la fin de 1926 des sociétés sociales oeuvrant en faveur de la Société des Nations. Il faut toutefois se souvenir que l'Argentine avait dès la première Assemblée retiré sa délégation des débats et était restée en opposition par rapport à Genève pendant plusieurs années (quoiqu'elle ne se soit pas retirée de la Société). Haïti à son tour, du moins jusqu'en 1926, n'appartenait pas aux pays particulièrement actifs sur le forum de Genève.

LE PROBLÈME ALLEMAND ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Le caractère européen de la Société des Nations est, semble-t-il, le mieux mis en valeur par l'étendue des débats sur la problématique allemande, discutée également par de nombreuses sociétés, organisations et institutions manifestant leur plus grande sollicitude pour l'avenir de l'Europe mais aussi de l'Allemagne, de la France, de l'U.R.S.S., etc. Notoire était par ailleurs l'hostilité en principe unanime de la société allemande à l'égard des décisions prises pendant la Conférence de la Paix à Paris. L'une des causes de la grande indignation et de la déception générale était la supposition que l'Allemagne républicaine n'aurait pas à « faire pénitence » pour les péchés de l'empire. On espérait donc que, si la nation allemande se prononce pour la république, elle créerait les conditions indispensables pour obtenir une paix « juste ». Les débats à Paris comme leurs effets sous forme de traités de paix ont provoqué des réactions analogues dans tous les pays vaincus. Avec cela s'étaient dissipés les espoirs universellement attachés, surtout en Allemagne, à l'avènement d'une ère nouvelle dans les rapports internationaux, sa personnification étant justement la Société des Nations. Cette déception devant le système de Versailles dans son ensemble était amplifiée par de nombreux exemples de la manière non uniforme de traiter par les alliés les anciens adversaires ayant appartenu au camp des États centraux. Sans grandes difficultés en principe, l'Autriche et la Bulgarie étaient devenues membres de la Société dès la I^{re} Assemblée (les

15 - 16 décembre 1920) ; la III^e Assemblée avait accepté la candidature de la Hongrie. Les tentatives d'accéder à la Société, entreprises dans le même temps par l'Allemagne, se heurtaient au refus catégorique de la France appuyée par ses alliés européens.

La position de ces gouvernements correspondait à la position présentée pendant les conférences des organisations prosociétaires affiliées à l'U.I.A. L'attitude envers l'Allemagne engendrait de violentes querelles. Pendant le Congrès de l'U.I.A. tenu à Milan en 1920, l'ensemble des délégations avec les Français et les Belges à leur tête, allant à l'encontre du soutien chaleureux des maîtres de céans et des Britanniques, s'était fermement prononcé contre l'admission de l'Allemagne à la Société des Nations¹⁹. L'hostilité et la méfiance manifestées à cette occasion devant la participation constructive du Reich à la réorganisation pacifique de l'Europe, s'étaient également exprimées dans le refus de l'admission à l'U.I.A. de la Deutsche Liga für Völkerbund fonctionnant en Allemagne. L'initiative de faire entrer les militants allemands pour la Société des Nations à l'U.I.A. avait été prise par les Italiens. A cette fin, ils avaient convoqué en janvier 1921 à Milan les représentants des associations affiliées à l'U.I.A. en indiquant que le but de la rencontre serait de trouver un moyen d'élargir l'Union en y faisant entrer les représentants de l'Allemagne. Il est caractéristique que seuls les Autrichiens, Hongrois, Bulgares et les intéressés avaient répondu positivement à l'invitation.

La proposition d'introduire la Deutsche Liga für Völkerbund put être réalisée à la fin de 1921²⁰. L'une des raisons pour lesquelles il avait été difficile de réaliser ce postulat était l'aide substantielle accordée à la Deutsche Liga par l'Auswärtiges Amt (AA). Après la stabilisation du mark allemand, AA subventionnait officiellement l'activité de la Deutsche Liga für Völkerbund, le montant de cette aide s'élevant à 50 000 marks par an. Les informations confidentielles apprenaient cependant que, au moins

¹⁹ B. W. von Bülow, *Der Versailler Völkerbund. Eine Vorläufige Bilanz*, Berlin - Stuttgart - Leipzig 1923, p. 552.

²⁰ *Ibidem*, pp. 558 et suiv.

dans les années précédant l'entrée de l'Allemagne à Genève, ces subventions étaient deux fois plus élevées²¹.

En dépit de la stipulation nettement formulée dans les Statuts, selon laquelle l'une des tâches les plus importantes de la Liga für Völkerbund était de mener une action énergique en faveur de l'entrée de l'Allemagne à la Société des Nations, l'orientation politique de cette organisation était dans les grandes lignes conforme à la politique étrangère officielle de Berlin. La Liga für Völkerbund, participant dès le début (avec 20 autres organisations) au Deutscher Friedenskartell, soulignait qu'elle n'était pas une organisation pacifiste, mais qu'elle adoptait les principes formulés dans le Pacte de la Société des Nations. Néanmoins parmi ses militants les plus importants se trouvaient des personnes qui s'adonnaient à la propagande pacifiste. C'étaient notamment dr Hans Simons (fils du ministre des Affaires étrangères), pendant de longues années Secrétaire général de l'organisation, et le professeur Ernst Jäckh, un savant et homme politique connu, promoteur de la Liga für Völkerbund. On rangeait également dans ce groupe, avec des restrictions plus grandes, le Président de la Liga für Völkerbund, le comte Johann Bernstorff, quoiqu'il soutint inlassablement sa conviction sur la profondeur des processus socio-politiques s'accomplissant en Allemagne. Les « prosociétaires » hostiles envers son activité lui reprochaient qu'en définitive il soutenait uniquement les plans révisionnistes des gouvernements allemands. Ce parti pris adopta la forme extérieure du refus de recevoir Bernstorff, exprimé au printemps de 1924 par l'Association Belge de la Société des Nations. Cependant dès la fin de juin de la même année, pendant le Congrès de l'U.I.A. tenant ses débats à Lyon, le comte Bernstorff intervenait (au nom de la Liga für Völkerbund) en tant qu'Européen, se mettant au diapason des hymnes universellement chantés en faveur de la démocratie dans les relations internationales et de la paix en Europe.

²¹ AAN, AmB, cote 1529, f. 60 (K. Olszowski do MSZ i Sztabu Generalnego [K. Olszowski au ministère des Affaires étrangères et à l'Etat-major général], Berlin, septembre 1927) ; cf. plus amplement Ch. M. Kimich, *Germany and the League of Nations*, Chicago-London 1976, pp. 35 et suiv. ; j'ai donné une haute appréciation de cet ouvrage dans le compte rendu publié dans « Przegląd Zachodni », 1981, n° 1/2.

Une atmosphère spécifique était inspirée par la victoire du « cartel de la gauche » dont on attendait des changements essentiels dans les relations franco-allemandes²². D'un bon pronostic était la résolution adoptée par l'U.I.A. à Lyon en réunion publique, recommandant que l'Allemagne soit admise à la Société des Nations. Les démarches des représentants de la Liga für Völkerbund (Bernstorff et le professeur Ludwig Quidde) pour inscrire dans la résolution la proposition d'attribuer au Reich un siège permanent au Conseil, furent sapées par les Polonais. Pendant la réunion de la commission politique, Anatol Mühlstein avait déclaré que préciser le rôle que l'Allemagne pourrait jouer au sein de la Société serait un empiètement sur les compétences de la Société elle-même²³.

L'une des questions les plus délicates, source de nombreuses tentions, sécessions, protestations, suspensions, etc. était la problématique des minorités nationales. Pendant plusieurs années, de grands efforts étaient déployés, surtout par l'Allemagne mais aussi par exemple par la Hongrie, pour constituer au sein du Secrétariat de la Société une commission permanente pour les minorités nationales. Ce postulat, conséquemment torpillé par les pays chargés des engagements vis-à-vis des minorités, put être réalisé, grâce à l'aide britannique, sous les auspices de l'U.I.A. Ce problème avait en principe été déjà résolu en 1921 pendant la session du Conseil Général de l'U.I.A. à Vienne. Il était également pris en considération aux réunions successives du Conseil à Bruxelles et à Munich où — en dépit des restrictions du Secrétaire général de l'U.I.A. Th. Ruysen — avaient pris corps les thèses principales de la résolution proposée par la suite au congrès de Prague en juin 1922²⁴.

²² M. Baumont, *La faillite de la paix, 1918 - 1935*, Paris 1967, p. 282.

²³ AAN, AmB, cote 1529, f. 9 (B. Dembiński, Sprawozdanie z konferencji Unii Międzynarodowej Towarzystwa Ligi Narodów w Lionie [Compte rendu de la conférence de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations à Lyon], les 27 VI - 3 VII 1924). B. W. von Bülow, (*op. cit.*, p. 560) écrivait que déjà pendant le Congrès de l'U.I.A. à Prague en juin 1922 avait été adoptée à l'unanimité (!) la proposition d'admission de l'Allemagne à la Société des Nations.

²⁴ Texte de la résolution adoptée à Prague en dépit de la position des délégations des pays de la Petite-Entente et de la Pologne dans : B. W. von Bülow, *op. cit.*, pp. 489 - 491.

En plus de la Commission pour les minorités nationales, s'étaient formées peu à peu d'autres commissions permanentes dont les travaux ne suscitaient cependant pas d'aussi grandes polémiques. C'est le cas de la Commission permanente pour les questions économiques et sociales, la Commission permanente d'éducation et la Commission permanente des questions juridiques et politiques. Très éloquent est le fait que la plus active était en général justement la Commission pour les minorités nationales, présidée par lord Dickinson, très actif dans le domaine de la défense des minorités. Il tendait invariablement à l'élargissement de la protection de fait des minorités, en consentant même à certaines limitations de la souveraineté des pays à nationalités non homogènes²⁵.

De telles initiatives, entreprises durant plusieurs années, appelaient une contre-action immédiate, décidée, des États les plus menacés par l'élargissement des compétences des organes internationaux, donc des pays englobés par le Petit traité de Versailles. Leur défense avait pour fondement la thèse sur le droit à l'égalité de toutes les nations, sur laquelle on fondait la tendance à la généralisation des engagements sur les minorités qui leur avaient été imposés²⁶.

²⁵ Dans l'abondante littérature consacrée aux questions de la protection des minorités, on retiendra le livre de l'ancien directeur de la section des minorités de la Société des Nations Pablo de Azcàrate, *League of Nations and National Minorities. An Experiment*, Washington 1945. Je signale mon point de vue sur ces questions dans l'article *Rola problematyki mniejszościowej w polityce Republiki Weimarskiej* [Le rôle de la problématique des minorités dans la politique de la République de Weimar], in : *Pojęcie « Volk » i « Nation » w historii Niemiec*, sous la dir. de A. Czubiński, Poznań 1980, pp. 213 et suiv.

²⁶ Le problème de la généralisation des engagements à l'encontre des minorités était largement discuté dans la littérature polonaise de l'entre-deux-guerres, principalement sous l'aspect des relations polono-allemandes, cf. p. ex. J. Krasuski, *Stosunki polsko-niemieckie w latach 1919-1932* [Les relations polono-allemandes dans les années 1919-1932], Poznań 1975 ; idem, *Rola Ligi Narodów w kształtowaniu stosunków polsko-niemieckich* [Le rôle de la Société des Nations dans la formation des relations polono-allemandes], in : *Problem polsko-niemiecki w traktacie wersalskim*, Poznań 1963 ; d'une manière plus large mais du point de vue polonais, ce problème est traité par W. Michowicz, *Walka dyplomacji polskiej przeciwko traktatowi mniejszościowemu w Lidze Narodów w 1934 roku* [La lutte de la diplomatie polonaise contre le traité des minorités à la Société des Nations en 1934], Łódź 1963.

Les polémiques déclenchées pendant les débats de l'U.I.A. n'ont pas apporté — parce qu'elles ne le pouvaient pas — d'effets tangibles : la victoire d'un des groupes en présence. Elles n'en exerçaient pas moins une influence, dont il était impossible de ne pas tenir compte, sur la place occupée par le sujet des minorités dans le monde de ce temps-là.

La problématique des minorités dans sa conception protectrice appliquée à l'idéologie de la Société et conforme à l'esprit du Pacte de la Société (des querelles acharnées se déroulaient d'ailleurs sur son interprétation), influait aussi sur les travaux et le fonctionnement des organisations internationales plus anciennes que la Société des Nations. On peut ranger parmi elles par exemple l'Union Interparlementaire. Dans ses Statuts adoptés à La Haye en 1891, il était stipulé que l'Union a pour tâche d'encourager les contacts personnels entre les membres de tous les Parlements organisés en groupes nationaux, et de les unir pour le développement de la coopération pacifique entre les États²⁷. Il était particulièrement difficile de réaliser cet objectif dans le monde divisé au résultat de la guerre. La participation de représentants des Parlements des anciens Etats centraux, principalement du Reichstag, provoquait l'opposition des représentants des pays de l'Entente. A l'occasion des préparatifs à la conférence de l'Union à Stockholm en 1921, le groupe parlementaire belge avait déclaré qu'il ne prendrait pas part aux travaux tant que les Allemands qui y avaient été invités ne déposeraient pas une déclaration condamnant la violence faite à la Belgique.

Le groupe allemand représenté par le professeur Walter Schücking exprima, il est vrai, ses regrets à cause des faits intervenus pendant la guerre, mais le caractère vague de la déclaration produisit des effets négatifs. Le groupe belge et le groupe français qui l'appuyait, ne prirent pas part à la conférence de Stockholm. Le problème avancé par les Belges ne pouvait trouver de solution positive dans le contexte des principes généraux connus de la politique allemande. Par ailleurs, la conférence de 1922, devant se tenir à Vienne, par le fait même du lieu des débats ne permettait

²⁷ *Union Interparlementaire — son organisation, son oeuvre*, Genève 1957 ; V. L. Švečov, *Mežparlamentskij sojuz*, Moskva 1964.

plus à la Belgique, et surtout à la France, de faire acte d'absence. Aussi les Parlements des deux pays — prenant en considération notamment les démarches facilitatrices du Président du groupe autrichien, l'ancien ministre Heinrich Mataj — décidèrent-ils de laisser aux députés une pleine latitude de faire leur déclaration de participation à la conférence de Vienne, et cela à titre privé. Une décision analogue fut adoptée par la Diète en Pologne²⁸.

Aux débats de Vienne manquèrent cependant les délégations parlementaires des pays de la Petite-Entente. Les raisons de leur absence ostentatoire découlaient des résolutions adoptées en juin 1922 à Prague pendant la conférence annuelle de l'U.I.A., relatives à la défense des minorités nationales. La délégation polonaise, se solidarisant alors avec la position du pays d'accueil ainsi que des Yougoslaves et des Roumains, ne considérait cependant pas qu'il fût indiqué de se couper des conférences internationales. Ce fait était positivement soulevé pendant les débats de Vienne qui avaient réuni — ce qu'il convient de souligner — de nombreux hommes politiques actifs également pendant la conférence de l'U.I.A. à Prague. D'une part, c'étaient, à titre d'exemple, les très actifs et éminents hommes politiques hongrois, tel le comte Albert Apponyi ; d'autre part, sir Dickinson déjà mentionné ou lord Newton. Ce dernier, en se fondant sur ses propres observations, s'était déclaré avec un certain ton d'excitation à Vienne — où la discussion sur les minorités constituait un des principaux points de l'ordre du jour — contre l'administration roumaine en Transylvanie et contre l'oppression de la minorité hongroise.

La discussion concernant ces questions ainsi que celle du désarmement, déjà névralgique à l'époque, posa à l'ordre du jour le problème de l'attitude de l'Union Interparlementaire envers la Société des Nations. Deux positions divergentes se manifestèrent. Le Français M. Montel démontrait que, par exemple, en matière de désarmement il fallait s'en référer à la Société des Nations qui était la seule force capable de prévenir les conflits et de faire respecter le droit. Les traités de paix ne répondaient pas — à son

²⁸ AAN, AmB, cote 1403, dos. 127 et suiv. (Uwagi Bronisława Dembińskiego z konferencji Unii Międzyparlamentarnej w Wiedniu [Remarques de Bronisław Dembiński sur la conférence de l'Union Interparlementaire à Vienne], Varsovie, le 3 II 1923).

avis — aux souhaits et aux espoirs des peuples, et, en imposant aux vaincus un désarmement insuffisant, incomplet, avaient favorisé le maintien des vieilles armées, alors qu'à l'est européen étaient organisées de nouvelles puissantes armées qui menaçaient la paix universelle. Les idées de M. Montel étaient analysées à la veille de la conférence en provoquant une discussion vivante et significative. On formula alors une constatation selon laquelle la Société des Nations avait été définie comme l'unique force, et on refusa de reconnaître la thèse sur le désarmement incomplet des vaincus. Les vétérans parlementaires, tels Pleneret, Apponyi, défendaient par exemple la position de l'Union Interparlementaire comme plus ancienne que la Société des Nations et peut-être aussi plus durable, groupant toutes les nations, donc également les Etats-Unis et l'Allemagne « exclue » de la Société. Contre l'affirmation que le désarmement était incomplet s'étaient prononcés surtout les Hongrois (Apponyi) et les Allemands (le professeur Schücking) qui reconnurent que le contingent militaire consenti par les traités était insuffisant même pour le maintien de la paix intérieure. La question ainsi posée devait entraîner celle du changement des décisions des traités, donc du révisionnisme. Apponyi attira particulièrement l'attention sur l'art. 19 du Pacte admettant la révision des traités. Il remarqua que justement cette porte ouverte dans l'art. 19 du Pacte de la Société avait porté le gouvernement hongrois à signer le traité de Trianon. L'espoir y était attaché « qu'un jour la révision dudit Traité pourra être obtenue par des moyens pacifiques »²⁹.

LES ORGANISATIONS EN FAVEUR DE LA SOCIETE ET L'OPINION
PUBLIQUE DANS LE CONTEXTE DU DEVELOPPEMENT DE LA
SOCIETE DANS LES ANNEES 1919 - 1926

Les conditions difficiles et instables dans lesquelles se formait le système de Versailles, ainsi que la pratique des relations internationales modifiées par les effets de la Première Guerre mondiale, déclenchaient un grand mouvement d'idées et d'attitudes dans diverses organisations fondées sur un programme visant

²⁹ *Ibidem.*

l'élaboration de rapports optimalement bons entre les Etats brouillés. A une observation particulière étaient soumis les mouvements pacifistes en Allemagne qui n'avaient pas pu entrer dans l'entre-deux-guerres avec un bagage riche d'expérience.

Le climat social en Allemagne, engendré directement par la mise en place du système de Versailles, était, du point de vue de la philosophie de la Société, absolument défavorable. Ce climat social était créé par les anciens et les nouveaux partis politiques qui — ce qui ne peut échapper à notre attention — proposaient à la société (ou seulement généralisaient ses opinions) des thèses se prêtant éminemment à la manipulation des esprits. Le but de cette action était entre autres d'orienter le mécontentement social sur les affaires extérieures. La critique en principe unanime de la Société des Nations par les partis politiques allemands dans la période d'avant Locarno (mais non seulement !) est un événement qu'on ne saurait passer sous silence dans des considérations plus larges sur la position du Reich dans l'Europe de l'entre-deux-guerres. Il n'y va évidemment pas d'une hostilité manifeste à l'encontre de toute action de la Société, celle représentée par divers partis et organisations de souche nationaliste ; c'était en effet une critique universelle qui retentissait parmi les tenants du nationalisme dans toute l'Europe et hors d'elle (p. ex. le panasiatisme, le panaméricanisme).

Le plus important semble que l'idée de la Société des Nations n'ait pas trouvé en Allemagne l'appui des forces centristes, des groupements bourgeois démocrates qui, à l'échelle massive, constituaient la base pour la société de ce temps-là de s'adapter aux nouveaux principes de régulation des rapports internationaux. En outre, le rôle traditionnellement très grand du SPD dans l'ensemble des mouvements socialistes après la Première Guerre mondiale, constituait un frein évident pour les autres partis, tels que par exemple le Labour Party, le Parti socialiste polonais ou même les socialistes autrichiens qui auraient voulu s'engager d'une manière plus décidée dans les travaux de la Société des Nations³⁰.

³⁰ J. Tomicki, *Dzieje II Międzynarodówki, 1914 - 1923* [*Histoire de la II^e Internationale, 1914 - 1923*], Warszawa 1972, pp. 159 et suiv. ; sous un aspect plus large, ce problème est traité dans l'ouvrage collectif publié

Parmi les critiques de la Société se sont trouvés les communistes allemands. En réalisant le programme de défense du bastion des espoirs prolétariens, avancé par la III^e Internationale, les communistes allemands appartenaient aux adversaires particulièrement décidés du système de Versailles. D'ailleurs toutes les sections de la III^e Internationale le traitaient comme une visée de confédération des Etats capitalistes contre l'Union soviétique. Cette idée était pour diverses raisons et pendant plusieurs années fermement soutenue par la diplomatie soviétique. Indépendamment de l'attitude hostile de l'U.R.S.S. envers l'institution genevoise, les tenants de son idéologie dans le monde soutenaient invariablement le besoin absolu de la participation de l'Etat soviétique aux travaux de la Société. Il s'agissait non seulement de mettre en oeuvre le principe de l'universalité. On s'imaginait de plus en plus difficilement par exemple les sanctions économiques ou financières prévues à l'art. 16 du Pacte sans la participation de l'U.R.S.S. La déficience de la Société sous ce rapport se manifestait plus fortement encore du fait de l'absence en son sein des Etats-Unis. Les grandes discussions qui se sont déchaînées sur le Pacte de la Société justement en Amérique (tant du Nord que — chose plus rarement soulignée — du Sud) avaient une remar-

sous la dir. de A. Czubiński, *Rozwój organizacyjny i ewolucja programowa SPD, 1875 - 1975* [Le développement de l'organisation et l'évolution du programme du SPD, 1875 - 1975], Poznań 1976 ; cf. aussi R. Chickering, *Imperial Germany and a World Without War. The Peace Movement and German Society, 1892 - 1914*, Princeton, New Jersey 1975. Le changement de position des socialistes autrichiens, dont il est question dans le texte, s'est accompli au début de 1925. Il s'est exprimé par l'interpellation déposée au Parlement le 4 II 1925 par Otto Bauer à l'occasion du départ pour Genève d'une délégation devant prendre part à une conférence préliminaire avec le Comité Financier de la Société, tenue avant la session de mars du Conseil. A l'occasion de cette interpellation, Bauer a prononcé un long discours qui, dans l'appréciation du journal chrétien-démocrate « Reichspost », précédemment très hostile aux socialistes, était réaliste et sans accent d'hostilité acharnée à l'égard de Genève. Dans le cas de l'Autriche on expliquait ce changement par le contact entretenu par Bauer avec le Commissaire général de la Société résidant à Vienne, A. Zimmerman, qui assurait que l'issue optimale pour la situation économique de l'Autriche était de continuer l'action d'assainissement entreprise par Genève ; cf. AAN, Delegatura Rzeczypospolitej Polskiej przy Lidze Narodów [Délégation de la République polonaise auprès de la Société des Nations] (plus loin Del. RP), cote 15, dos. 117 (J. Wierusz-Kowalski do Ministra Spraw Zagranicznych [J. Wierusz-Kowalski au ministre des Affaires étrangères], Vienne, le 6 II 1925).

quable valeur de propagande. Ces polémiques, du fait, entre autres, de leur violence due par exemple à ce que le Mexique n'avait pas été invité à accéder à la Société, au refus de la participation à ses travaux des Etats-Unis, au retrait de l'Argentine pendant la I^{re} Assemblée, se répercutaient largement en Europe. La Société en voie de constitution a connu une très forte commotion amplifiée par les difficultés évidentes appelées généralement « crise d'inauguration »³¹. A cet état de choses avaient considérablement contribué les adversaires décidés de la Société des Nations aux Etats-Unis, qui appelaient invariablement l'institution genevoise un produit « de l'esprit malade américain » et de « la mégalomanie d'un Président démagogique », notamment Woodrow Wilson qui avait été le promoteur d'une oeuvre totalement contradictoire avec la tradition politique de l'Amérique. Les forces qui poussaient malgré tout à ce que les Etats-Unis entrent dans la structure de la Société des Nations étaient définies comme dociles à la juiverie internationale et pliant devant les prophètes hystériques qui tendaient à se mêler des affaires des autres³². En même temps cependant, au-delà de l'océan se faisaient entendre de nombreuses voix indiquant qu'il y avait aux Etats-Unis un puissant *lobby* favorable à la Société, prévoyant l'accession rapide de « l'Amérique » aux travaux de Genève. Il faut souligner que durant des années l'Europe avait gardé cet espoir.

L'appui accordé à l'idée de la Société par diverses organisations renouant avec « l'esprit de Genève » mais issues par exemple de la philosophie pacifiste ou ayant à leur base des principes religieux (p. ex. l'amour du prochain), a joué un grand rôle dans la montée progressive de l'autorité de la Société. C'était par ailleurs un processus d'incrustation de la Société dans le paysage politique du monde de l'après-guerre, principalement de l'Europe. Une illustration très nette de ce processus était fournie par la participation de plus en plus nombreuse dans les années vingt des Premiers ministres ou des ministres des Affaires étrangères aux Assemblées (table 1).

³¹ Cf. p. ex. G. Le Brun, *Les projets de réforme de la Société des Nations*, Paris 1938, p. 6.

³² AAN, Del. RP, cote 3, dos. 12 - 13 (Raport posła J. Ciechanowskiego [Rapport de l'ambassadeur J. Ciechanowski], Washington, le 18 III 1926).

Table 1. La représentativité des délégations aux Assemblées de la Société des Nations dans les années 1920 - 1926

<i>Année</i>	<i>Nombre des pays représentés</i>	<i>Nombre des Premiers ministres ou des ministres des Affaires étrangères parmi les délégués</i>	<i>Rapport 3 : 2 en %</i>
1920	47	6	12,8
1921	52	8	15,4
1922	51	9	17,6
1923	50	6	12,0
1924	51	22	43,1
1925		17	34,0
1926 (extra)	47	16	34,0
1926	50	18	36,0

Source : W. Rappard, *The Evolution of the League on Nations*, in : *Problems of Peace*, London 1929, p. 18.

Le tournant de 1924, année du protocole de Genève, année d'un enthousiasme jamais depuis manifesté pour la Société, est visible. On l'associe à juste titre à la participation à la IV^e Assemblée de J. Mac Donald et de E. Herriot. Il faut cependant accentuer plus fortement que les Premiers ministres français et britannique sont allés sur la foulée d'une tendance fonctionnant objectivement en Europe. Ceci ne change rien au fait que, par leur activité à l'Assemblée, ils ont activé les Premiers ministres ou les ministres des autres Etats, en les forçant presque à entreprendre les voyages de Genève. L'éloquence de ces faits était assez univoque pour la large opinion publique. A cela s'ajoutaient les espoirs attachés à la concertation des fondements de coopération internationale formulée dans le protocole de Genève. Quoiqu'il n'ait pas pu entrer en vigueur du fait de la résistance de la Grande-Bretagne, il avait montré le chemin que devait emprunter la Société dans son travail sur l'organisation de la paix. La reconnaissance en effet de l'arbitrage comme procédure obligatoire pour la régulation des problèmes internationaux litigieux et la définition de la guerre offensive comme un crime, se situaient à la base de changements révolutionnaires dans l'appréhension du droit international. La guerre avait cessé d'être — et cela dans

l'opinion de nombreux gouvernements — une fonction légale de l'Etat souverain. En d'autres termes, la guerre offensive ne pouvait être traitée comme un privilège arbitrairement interprété de la souveraineté.

Après l'euphorie « prosociétaire », qui d'ailleurs n'avait duré que quelques mois à peine, est venue une ère de conjoncture médiocre dont Locarno est devenu le symbole. C'était — du point de vue du rôle présupposé et des tâches de la Société — une preuve de l'existence de fortes tendances tributaires de la traditionnelle diplomatie d'avant-guerre. Par ailleurs, l'idée de la solution « locarnienne » des questions européennes les plus fondamentales ne pouvait naître qu'après l'euphorie attachée au protocole de Genève, quand la Société, découragée par l'insuccès, raillée par ses nombreux ennemis passionnés, craignait de nouveaux désastres. Elle s'était dessaisie de l'initiative — expression évidemment et synthèse de la volonté collective de l'ensemble des Etats représentés à Genève — dans le domaine de l'organisation de la paix. Les puissances, par-dessus la Société, formellement à côté d'elle, *de facto* contre elle, avaient entrepris une tentative de solution du problème si important, fondamental même pour l'ensemble des affaires européennes, touchant à l'admission de l'Allemagne aux travaux de la Société des Nations³³. Cela s'était accompli dans les conditions d'un large intérêt, objet de controverses, manifesté pour cette question par les composantes les plus diverses de l'opinion publique. Une expression s'en trouvait dans les débats de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations dans les années 1920 - 1924 où, graduellement et avec de grandes résistances, on surmontait les réticences des partisans de la Société à accepter le principe même de la participation de l'Allemagne aux travaux de la Société des Nations. Dès alors avait été formulée la thèse que la seule accession de l'Allemagne à la Société — compte tenu des objectifs politiques révisionnistes de Berlin par rapport au traité de Versailles — équivaldrait à plonger l'institution genevoise dans un état de crise permanente³⁴.

³³ Les aspects diplomatiques sont présentés par J. Spenz, *Die diplomatische Vorgeschichte des Beitritts Deutschlands zum Völkerbund, 1924 - 1926*, Göttingen 1966.

³⁴ Cf. p. ex. G. Scelle, *Une crise de la Société des Nations*, Paris 1927.

Une confirmation de ces craintes s'était trouvée dans le fiasco de l'Assemblée extraordinaire de la Société en mars 1926, appelée à décider de l'admission de l'Allemagne à la Société, mais surtout dans la crise profonde qui en a découlé, au résultat de laquelle ont été éliminés des travaux de la Société : l'Espagne pour deux années et le Brésil définitivement³⁵.

La pratique politique aboutissant à Locarno avait été un coup puissant porté à l'idée même de la Société des Nations. Dans ce sens a été ébranlée l'existence des organisations prosociétaires officielles, encouragées par les gouvernements, du fait qu'elles ne pouvaient pas s'opposer à la politique de leurs pays. L'écart de plus en plus grand entre la politique officielle des Etats particuliers (principalement des puissances) et les organisations et associations prosociétaires, était l'une des causes de leur activité relativement moins grande dans la période dominée par le mode de pensée politique directement tributaire de Locarno.

Le mouvement en faveur de la Société — traité comme une force authentique et autonome par rapport aux gouvernements — a connu de nouvelles impulsions au moment de l'inauguration des travaux de la commission préparatoire à la conférence du désarmement. Les formes de propagande en faveur de la Société, telles qu'elles avaient été mises en place dans les quelques premières années de l'entre-deux-guerres, furent considérablement élargies. L'Europe et, avec elle, toutes les forces politiques qui le façonnaient, était passée de l'étape de la « fin de la guerre » à celle de la consolidation de la paix, des tentatives de stabilisation. La meilleure manière d'y parvenir était d'arriver à un désarmement entendu au sens large.

La naissance et le développement de la nouvelle conception de mise en oeuvre des relations internationales telle qu'elle était exprimée dans le Pacte de la Société des Nations, avait été un événement d'importance primordiale. Grâce à la Société des Nations s'était produite une évolution — conditionnée par divers facteurs — de l'intérêt porté dans différents pays par des couches relativement larges de la société aux grandes affaires de l'époque.

³⁵ S. De Madariaga, *Le grand dessein*, Paris 1938 ; également A. Zimmer n, *The League of Nations and the Rule of Law, 1918 - 1935*, London 1939, pp. 339 et suiv.

Avec la naissance de la Société, la tâche du maintien de la paix avait commencé, plus que précédemment, à se déplacer des cabinets diplomatiques dans « la rue ». Avait également subi une accélération le processus massif d'éducation sociale des nations. La revendication universelle de la paix (provenant de divers centres du pouvoir et de décision) correspondait au postulat de mise en place d'un mécanisme que préserverait le monde d'une nouvelle catastrophe. Ces mots d'ordre avaient produit la plus forte résonance, au sens d'un appui social relativement large, aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Néanmoins des travaux théoriques sur la conception de la Société des Nations et sur la propagation des fondements de son activité, étaient menés avec une intensité diverse dans d'autres pays, principalement européens : la France, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, les pays scandinaves. Une vague d'intérêt pour la Société, surtout dans les mois du tournant de 1918 et 1919, avait envahi le Reich vaincu et ses alliés. L'idée « sociétaire » avait produit une résonance diversifiée, généralement moindre, dans les États successeurs de l'Autriche-Hongrie. Cela venait notamment de ce que le gros de la discussion sur le rôle et le fonctionnement de la Société, menée par les militants des associations prosociétaires liés avec la politique de leurs États, avait un caractère éminemment utilitaire. L'universalisme de pensée sur les relations internationales, tel qu'il était proposé par la philosophie sociétaire, gagnait très difficilement des partisans dans les années instables, pleines de contradictions, de la mise en place du système de Versailles. Cependant, il était important que cette manière de penser qui sommeillait depuis des siècles chez les humanistes, avait pour la première fois trouvé une réalisation suscitant des espoirs.

(Traduit par Lucjan Grobelak)