

Introduction

L'HISTOIRE D'UN MILITANTISME OUBLIÉ

La sécurité collective, telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée dans le cadre des Nations unies, soulève bien des critiques sur son fonctionnement et des doutes quant à son avenir. On avait pourtant cru que l'effondrement du bloc communiste allait régénérer l'ONU, réduite à l'impuissance pendant la guerre froide en raison de l'antagonisme américano-soviétique. Toutefois, si la guerre du Golfe de 1991 contre l'Irak a bien été menée sous l'égide d'une résolution du Conseil de sécurité, ce dernier a été par la suite souvent contourné quand les grandes puissances n'étaient pas assurées d'obtenir son aval, comme en témoigne notamment l'intervention internationale contre l'Irak, lancée en 2003 à l'instigation des États-Unis sans mandat de l'ONU.

Plus récemment encore, l'organisation s'est montrée décevante dans la gestion du conflit opposant, à l'été 2006, l'armée israélienne au Hezbollah dans le sud du Liban : il a fallu un mois de combats pour que le Conseil de sécurité adopte, au terme de laborieuses négociations entre la France et les États-Unis, une résolution appelant à la cessation des hostilités et prévoyant d'augmenter jusqu'à 15 000 hommes les effectifs de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (Finul). Dans la crise qui a opposé, à l'été 2008, la Géorgie et la Russie à propos de l'Ossétie du Sud, les réunions successives du Conseil de sécurité n'ont pu aboutir à aucune décision concrète en raison de l'hostilité de la Russie qui dispose d'un droit de veto.

La réputation de l'ONU a même été gravement entachée en 2004 – année qualifiée par son secrétaire général, Kofi Annan, d'« *annus horribilis* » – par

les affaires de corruption entourant le programme Pétrole contre nourriture destiné à alimenter les Irakiens. Or, la soixantième Assemblée générale des Nations unies, tenue en septembre 2005, n'a guère donné satisfaction aux attentes de réforme exprimées par la communauté internationale. L'idée d'une refonte des institutions internationales est donc revenue en force lors de la dernière Assemblée générale de l'ONU (septembre 2008) et plusieurs États (France, Allemagne et Brésil notamment) ont de nouveau appelé à un élargissement du Conseil de sécurité, qui refléterait ainsi davantage la composition du monde actuel.

Mais comme la SDN dans l'entre-deux-guerres, l'ONU n'est qu'un cadre, un instrument entre les mains d'États souverains, et qui dépend donc de leur bonne volonté. Lorsque celle-ci existe, elle peut agir efficacement. Dans le cas contraire, on aboutit à une succession d'échecs, comme la Société des Nations en a fourni la malheureuse démonstration. Lorsque les grandes puissances, dans les années 1930, renoncèrent par égoïsme à appliquer les dispositions du Pacte, l'organisation de Genève accumula les abandons : simple condamnation de l'agression japonaise contre la Chine (1931-1933), levée rapide des sanctions économiques et financières décidées à l'encontre de l'Italie qui avait conquis l'Éthiopie (1935-1936), impunité de l'Allemagne malgré ses coups de force répétés contre ses voisins, etc.

Les différentes tentatives d'organisation internationale menées au xx^e siècle ne semblent donc pouvoir échapper aux réalités du monde tel qu'il est, caractérisé notamment par la résistance des souverainetés nationales et la persistance de très fortes inégalités de puissance entre les États.

Pourtant, même malmené, le multilatéralisme demeure, au moins dans la rhétorique utilisée par les dirigeants des grandes puissances, notamment les États-Unis, qui recherchent la légitimité onusienne et justifient chacune de leurs actions militaires au regard du droit. D'ailleurs, aucun projet universel alternatif ne semble se dessiner pour remplacer le système onusien et l'on peut raisonnablement penser, avec Philippe Moreau Defarges, que « quelles que soient ses limites, l'ONU ne disparaîtra pas, aussi longtemps que le monde gardera pour objectif un ordre pacifique et démocratique. Tuer l'ONU marquerait une rupture historique qu'aucun État actuel (et, en premier lieu, les États-Unis) ne peut prendre le risque de vouloir¹ ».

Cet objectif de construire un monde pacifié grâce à l'élaboration d'institutions internationales a, en effet, représenté le grand espoir du xx^e siècle,

1. Philippe Moreau Defarges, « La fin des Nations unies ? », *Annuaire français des relations internationales*, 5, 2004, p. 264.

même si les deux tentatives, Société des Nations et Organisation des Nations unies sont loin d'avoir répondu aux attentes de leurs promoteurs. L'aspiration principale était, en effet, au lendemain des deux grands conflits mondiaux qui ont permis leur naissance, d'empêcher le retour d'une nouvelle guerre, de maintenir la paix en dépassant le système de l'équilibre des forces entre les États et en institutionnalisant la société internationale : c'est ainsi qu'on a créé, en 1919 avec la SDN, et en 1945 avec l'ONU, une organisation internationale dotée d'une Assemblée, d'un Conseil, d'un Secrétariat et d'une Cour de justice, supposée régler les rapports internationaux et éviter le recours à la guerre. Bref, il s'est agi de réaliser l'idée chère au XIX^e siècle, de « la paix par le droit ». Et d'ailleurs, ces deux ébauches d'une société internationale juridiquement organisée ont représenté chacune à leur époque un réel progrès dans le développement du droit international et une tentative de répondre par la sécurité collective à l'aspiration universelle des peuples en faveur de la paix.

C'est pourquoi la Société des Nations, première organisation internationale de ce genre, a suscité en son temps une foi et une espérance assez fortes : elle a attiré vers elle des apôtres dévoués qui ont consacré une grande partie de leur vie à la défendre et à la servir. Regroupés au sein d'associations nationales pour la SDN, ils ont tenté de lui conquérir une opinion publique à ses débuts largement indifférente voire hostile.

Si c'est en Grande-Bretagne que le mouvement de soutien à la SDN a connu ses plus notables succès, il a reçu en France l'adhésion d'une élite d'hommes politiques et d'intellectuels qui l'ont animé avec conviction et dévouement. Nombre d'entre eux ont eu le sentiment d'être investis de la mission de convertir les consciences à la nouvelle religion de « la paix par le droit », se considérant comme de véritables « pèlerins de la paix », voire de véritables « apôtres » de l'« esprit de Genève », annonçant au monde la bonne nouvelle, comme l'attestent par exemple ces propos du juriste Georges Scelle qui écrivit, au retour d'une Assemblée de la SDN à Genève, que pour « ceux qui ont vu et compris, le seul devoir consiste à parler, à parler toujours...² », ou encore cette formule du recteur Paul Appell appelant à « susciter partout la foi dans la Société des Nations qui seule peut faire sortir l'humanité de ses anciennes violences³ ».

2. Georges Scelle, « La Société des Nations vient de tenir à Genève sa troisième Assemblée », Progrès civique, 14 octobre 1922, p. 25.

3. Cité dans *Union internationale des associations pour la Société des Nations (ci-après UIASDN)*, Compte rendu de la IV^e assemblée plénière. Annexes, Publication du bureau central, 1920, p. 31.

C'est l'histoire de ce militantisme oublié que se propose de retracer cet ouvrage. Cet engagement pour la Société des Nations présente, en effet, bien des intérêts pour l'historien. Il permet d'abord d'éclairer d'un jour nouveau l'histoire du mouvement de la paix dans l'entre-deux-guerres. Ce militantisme pour la SDN, que l'on peut également appeler « pacifisme genevois » ou encore « pacifisme sociétaire », incarne en quelque sorte l'aile modérée du combat pour la paix entre les deux guerres, et s'inscrit ouvertement dans la droite ligne du pacifisme juridique d'avant guerre, même s'il use désormais modérément du terme de « pacifiste », la guerre ayant contribué à discréditer ce mot en le confondant trop souvent avec celui de « défaitiste ».

Les militants pour la SDN affichent donc une totale conviction dans la valeur du droit pour fonder la paix internationale, estimant que « le seul remède à la guerre, c'est l'acceptation d'une autorité commune, d'une juridiction commune, et la substitution du recours au droit au recours à la force⁴ ». Cette conception d'un pacifisme juridique s'efforçant de montrer que le droit peut faire office de science réaliste et efficace du gouvernement international est d'inspiration surtout française, et s'oppose en quelque sorte à un idéalisme anglo-saxon que certains n'ont pas manqué de railler à l'instar d'un Pierre Cot qui écrira que « le pays de Descartes et de Voltaire préfère les techniques aux cantiques. [...] Nous avons de la paix une conception plus juridique que mystique⁵ ».

Cette tendance du pacifisme est également vigilante à marquer ses distances par rapport à un pacifisme plus radical qui connaîtra un vif succès dans les années 1930, et qui aura tendance, par ses fâcheuses dérives, à faire oublier que tous les pacifistes n'étaient pas des partisans de la paix « à tout prix ». Pour les militants pour la SDN, la paix avait un prix et n'était pas possible hors du droit. C'est pourquoi, à l'heure de la montée des périls, ils appelèrent les pays restés fidèles au pacte de la SDN à unir leurs forces contre les puissances fascistes et les Français à accepter les sacrifices nécessaires, notamment en matière de réarmement, pour sauver la paix.

Le combat pour la SDN invite en second lieu à s'intéresser aux formes de l'action collective et du militantisme en France à « l'ère des associations

4. Georges Scelle, « L'organisation d'une autorité publique internationale doit aboutir à la suppression des guerres », Progrès civique, 29 janvier 1921, p. 12.

5. Pierre Cot, « La conception française de la lutte contre la guerre », La Paix par le Droit (ci-après LPPD), avril-mai 1929, p. 164.

de masse⁶ ». Les groupements de propagande pour la SDN peuvent être classés dans la catégorie que la sociologie politique nomme « groupes à objectif spécialisé », c'est-à-dire luttant « pour la défense d'une cause particulière »⁷.

Cet engagement au service de l'« esprit de Genève » est majoritairement le fait d'hommes politiques et d'intellectuels du centre gauche, appartenant pour la majorité à la nébuleuse radicalisante : Alphonse Aulard, Célestin Bouglé, Émile Borel, Léon Bourgeois, Justin Godart, Jean Hennessy, Henry de Jouvenel, Robert Lange, Georges Scelle, etc. Le mouvement pour la SDN dispose de nombreux soutiens au sein de la gauche laïque et républicaine : organes de presse (*L'Ère nouvelle*, *Le Progrès civique*, *L'Œuvre*, *L'Europe nouvelle*), Ligue des droits de l'homme (LDH), associations d'anciens combattants notamment. On pourra donc s'interroger sur la place de « l'esprit de Genève » dans le système de représentations de cette famille politique, dans sa « culture politique⁸ » et sur le rôle éventuel que jouent ces associations de propagande pour la SDN comme laboratoires d'idées pour les questions extérieures au service du parti radical et de ses alliés.

Le militantisme pour la SDN invite, enfin, à réfléchir sur le rôle des réseaux privés dans l'élaboration de la politique étrangère française, et plus précisément sur l'existence de cercles assez étroits caractérisés par leur grande proximité avec le pouvoir politique, que Jean-Baptiste Duroselle⁹ et Jean-Claude Allain¹⁰ ont appelé « petit groupe », et dont l'influence sur le pouvoir politique peut être conséquente. Les associations pour la SDN entretiennent, en effet, une relation assez étroite avec les milieux décisionnels (elles sont financées par la République et leur composition fait la part belle au personnel politique ainsi qu'aux délégués officiels de la France à Genève). Leur principale préoccupation est d'influencer les autorités françaises dans le sens d'une politique extérieure reposant sur la Société des Nations et plus largement favorable à l'entente cordiale de toutes les nations. Leur mission consiste précisément, comme l'indiquera

6. Claire Andrieu, « La concurrence des légitimités partisans et associatives », dans Claire Andrieu, Gilles Le Béguec et Danielle Tartakowsky (dir.), *Associations et champ politique, La loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 30.

7. Roger-Gérard Schwarzenberg, *Sociologie politique*, Paris, Monchrestien, 1988 [4^e éd.], p. 534.

8. Serge Berstein, « Nature et fonction des cultures politiques », dans Serge Berstein (dir.), *Les Cultures politiques en France*, Paris, Seuil, 1999, p. 11-36.

9. Jean-Baptiste Duroselle, *Tout empire périra : théorie des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1992, 346 p.

10. Jean-Claude Allain, « Le groupe dirigeant dans la conduite des relations internationales », *Relations internationales*, 41, printemps 1985, p. 79-92.

René Cassin, « à renseigner les gouvernements responsables sur l'état de l'opinion, [à] les aider à s'orienter vers des directions justes, et pour tout dire, humaines, au besoin même de faire pression sur eux, s'il nous apparaît qu'ils s'écartent trop de semblables directions, sous l'influence de facteurs temporaires¹¹ ». De l'autre côté, les autorités françaises, et notamment le Quai d'Orsay, tentent d'instrumentaliser ces groupements au service des conceptions qu'elles entendaient voir triompher. Il s'agira donc évaluer les résultats de cette tentative d'influence mutuelle : les groupements pour la SDN parviennent-ils à peser sur les orientations prises par le ministère des Affaires étrangères ou servent-ils plutôt de relais à la politique étrangère française, notamment au sein du mouvement international en faveur de la SDN ?

C'est la perspective large de la première moitié du xx^e siècle qui nous a semblé la plus pertinente pour broser l'histoire de ces premiers militants de la sécurité collective. Trois grandes époques peuvent être ainsi distinguées : une première allant des projets de réforme de réorganisation du système international de la fin du xix^e siècle à la création officielle de la Société des Nations en 1919 et à la constitution d'un mouvement de soutien en sa faveur ; une deuxième période qui correspond aux années 1920 et qui constitue en quelque sorte la période la plus faste du pacifisme genevois ; une troisième époque enfin, qui s'ouvre au début des années 1930 et qui est marquée par les efforts de plus en plus désespérés entrepris par les militants de la SDN pour sauver les principes de la sécurité collective. Lesquels sombreront dramatiquement avec la guerre avant de renaître avec la création de l'ONU.

11. Archives du BIT à Genève (ci-après ABIT), CAT 7-230, Rapport de René Cassin présenté au congrès de l'UIASDN, Varsovie, juillet 1925, p. 2.