

Chapitre 1

Les traités de 1919, la légende d'une paix bâclée ?

« Une paix qui ne satisfait aucun des protagonistes ne doit pas être nécessairement mauvaise. »

Clemenceau

Le traité de Versailles et les traités de paix de 1919 ont mauvaise presse. Les vaincus y ont vu un *diktat*, imposé par les vainqueurs. Ces derniers les ont mal défendus. Les critiques se sont déchaînées très tôt. Elles ont tour à tour mis l'accent sur les inconséquences économiques des choix diplomatiques, sur les incohérences des décideurs, voire sur le caractère bâclé de cette paix. Pour la postérité, la Deuxième Guerre mondiale, apparaît largement issue de l'échec des solutions imposées 20 ans plus tôt. Les choses ne sont si aussi simples, ni aussi simplistes.

Le fait de réunir les belligérants après un conflit d'importance, mettant aux prises les principales puissances du temps, ne constitue pas une nouveauté. Un siècle plus tôt, le congrès de Vienne a mis un point final aux conséquences des guerres de la Révolution et de l'Empire et réorganisé l'Europe. Diverses conférences ont réuni les États majeurs après des conflits où ils n'avaient parfois pas pris part. Les négociations de 1919 présentent pourtant un certain nombre d'originalités.

- Seuls les vainqueurs participent aux négociations. Les vaincus sont informés des décisions prises et peuvent présenter des observations. En 1814-1815, l'inamovible Talleyrand a représenté la France.
- Une grande puissance européenne, la Russie, plongée dans la tourmente révolutionnaire, est absente. Elle constitue à la fois un mystère et une menace pour les États devant être emportés par le flot révolutionnaire venu de l'Est.
- Pour la première fois, les États-Unis jouent un rôle majeur dans une négociation touchant d'abord l'Europe. Leur apport a été décisif

et ils sont désormais la première puissance économique face à des Européens affaiblis, qui sont leurs débiteurs.

– Des principes, plus particulièrement définis par les États-Unis, doivent servir de guide aux négociateurs et supplanter les marchandages et la diplomatie du traditionnel *balance of power*.

– La conférence a pour objectifs non seulement de redessiner l'Europe mais plus largement de réorganiser le monde, de trouver le moyen d'assurer la paix grâce à une organisation internationale.

■ ■ I. Une réunion de vainqueurs

1. Entre congrès international traditionnel et réunion de vainqueurs

La conférence de Paix commence en janvier 1919. Une première séance se déroule au Quai d'Orsay le 12 janvier afin d'examiner les questions de procédure. Six jours plus tard, le président de la République française, Raymond Poincaré ouvre la première séance solennelle. Les travaux vont durer plus d'un an mais jusqu'au 7 mai c'est l'Allemagne qui fait l'objet de la majeure partie des travaux. Les représentants de 27 États sont présents mais les États vaincus n'ont pas été invités. La négociation se déroule entre les vainqueurs mais tous n'ont pas le même poids. Dans un premier temps, deux délégués des cinq États principaux – la France, l'Italie, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Japon – forment le Conseil des dix, chargé de diriger les travaux. Il fixe le programme, traite des questions générales, prend les décisions mais délègue l'étude des problèmes particuliers à des commissions spécialisées, avant de trancher. Celles-ci, nombreuses – 52 au total –, sont composées de diplomates, d'experts, de journalistes même si, lors des réunions, chaque dirigeant n'a droit qu'à cinq aides. Elles effectuent le travail préparatoire, reçoivent les délégations des États mais aussi des groupes de pression, des nationalités, des minorités voire des personnalités, consultent les nombreux mémoires et cartes qui leur sont proposés. Ces documents sont d'ailleurs souvent modifiés ou truqués en fonction des attentes de ceux qui les proposent. Le travail de ces commissions est très imposant.

Cette machinerie est particulièrement lente et lourde. Au bout de quelques semaines, l'impatience gagne l'opinion publique, notamment en France où la censure est maintenue. Mille journalistes sont présents mais en sont réduits aux supputations. Les délégués eux-mêmes

commencent à douter. De plus les travaux sont stoppés en raison des absences plus ou moins longues des chefs de délégation. Clemenceau ne prend que quelques jours de repos après avoir été victime d'un attentat perpétré par un déséquilibré. Mais Wilson est absent pendant quatre semaines. Il tente alors de convaincre les parlementaires républicains qui l'ont emporté lors des élections de novembre 1918. Lloyd George et Orlando doivent regagner leurs capitales afin de faire face à des troubles sociaux. Or, durant l'hiver 1919, la situation en Europe se dégrade. Les *spartakistes* ont certes été écrasés à Berlin en janvier mais les troubles perdurent dans une Allemagne, mal ravitaillée, attendant son sort. Les bolcheviques menacent la Lituanie et une République des Conseils est proclamée en Hongrie. L'agitation sociale, les troubles prérévolutionnaires se répandent en Italie. La « grande lueur venue de l'est » semble menaçante. Lloyd George s'en ouvre auprès de ses partenaires et craint une collusion germano-russe.

On change de méthode, après le retour de Wilson, le 15 mars. Depuis février, les quatre Grands – sans le Japon – ont pris l'habitude de tenir des réunions privées. Désormais ce système devient la règle. Le Conseil des quatre se réunit quotidiennement, voire plusieurs fois par jour (165 séances entre mars et mai) avec l'assistance de sir Maurice Hankey, faisant office de secrétaire, et de Paul Mantoux, interprète. Ils s'appuient sur le travail des commissions mais imaginent aussi d'autres solutions.

2. Le rôle des quatre Grands

Les quatre Grands, Georges Clemenceau, David Lloyd George, Woodrow Wilson, Vittorio Orlando, sont des hommes d'expérience, des dirigeants de premier plan et des hommes politiques remarquables, malgré les critiques – souvent justifiées – dont ils font l'objet, leurs erreurs et leurs nombreuses disputes. Ils sont très différents et ne travaillent pas de la même manière.

Georges Clemenceau est la puissance invitante. Président du Conseil depuis novembre 1917, le plus âgé des quatre est un lutteur redoutable, un homme politique qui a commencé sa carrière à la fin de l'Empire. Profondément républicain, patriote marqué par le souvenir de la défaite de 1870, énergique malgré son grand âge – 78 ans – le « Tigre » demeure celui dont on « craint la plume, la langue et l'épée ». C'est un sceptique qui se méfie des idéologies, a un mépris certain pour la majeure partie des hommes. Le « Père la Victoire », alors très

populaire auprès des Français après avoir été souvent détesté, veut d'abord assurer la sécurité de la France. Il se méfie de l'Allemagne « éternelle », sait qu'il devra faire des compromis avec ses partenaires et qu'il n'est ni possible, ni souhaitable d'annexer des portions de territoire allemand. Il ne présente pas de programme, veut négocier sans informer le Parlement, ni Poincaré qui s'en désole. Il connaît bien ses dossiers, travaille beaucoup avec André Tardieu, un remarquable second, mais rudoie ses collaborateurs comme Stephen Pichon, ministre des Affaires étrangères traité comme un simple exécutant.

David Lloyd George (56 ans) a lui aussi une grande expérience. Libéral, il est à l'origine de grandes réformes depuis 1906. Ministre de la Guerre, il critique le Premier ministre Asquith, jugé peu énergique dans la conduite de la guerre. Il le remplace à la tête d'une coalition comprenant les conservateurs, une partie des libéraux et des travaillistes¹. Remarquablement intelligent, c'est un orateur né surnommé le « sorcier gallois » mais il change de positions en fonction des événements et des rapports de force. Cela irrite ses partenaires, notamment Clemenceau. Il souhaite conserver des relations étroites avec les États-Unis, indispensables au nouvel équilibre européen. Il s'est rallié au projet américain de *League of Nations* et considère aussi que le principe des nationalités servira de base à un règlement durable des problèmes territoriaux. Il voit au-delà de la fin du conflit, estime que la puissance de l'Allemagne renaîtra, que le traité à venir ne doit pas contenir des clauses pouvant conduire à un nouveau conflit où son pays serait entraîné. Il s'inquiète aussi du danger bolchevique à l'est qui pourrait gagner une Allemagne meurtrie. Il doit aussi tenir compte de l'avis des colonies britanniques blanches qui ont joué un rôle important dans la guerre et ne veulent pas d'un engagement automatique de la métropole en Europe. Il est entouré d'une solide équipe comprenant des personnalités de premier plan comme Arthur Balfour, ancien Premier ministre conservateur et spécialiste des relations internationales, le général Henry Wilson, chef de l'état-major impérial, lord Robert Cecil, engagé dans les actions en faveur d'une SDN. Les experts américains et britanniques tissent rapidement des liens et prennent l'habitude de travailler ensemble.

Vittorio Emmanuelle Orlando fait aussi partie de ses hommes politiques énergiques arrivés au pouvoir en 1917. Mais c'est son ministre des Affaires étrangères, Sydney Sonnino, qui est la cheville ouvrière

1. Le reste des libéraux ne lui pardonne pas d'avoir été à l'origine de la division du parti. Paradoxalement il est le dernier Premier ministre libéral.

de la délégation italienne. C'est un nationaliste souhaitant que son pays obtienne ce qui lui a été promis en 1915. Il veut l'Istrie, le Haut-Adige et la domination sur l'Adriatique. Rigide, certain de son bon droit, croyant bien connaître les Anglo-Saxons, lui aussi n'a pas beaucoup d'égards pour le Parlement, la foule. Les deux hommes vont beaucoup irriter leurs collègues par leur insistance. Leur position est fragilisée par deux données majeures. L'Italie est considérée depuis 1870 avec condescendance par les grandes puissances. Le succès de Vittorio Veneto ne fait pas oublier le désastre de Caporetto, les faiblesses politiques et économiques contemporaines.

Pour la première fois, un président américain participe à une grande réunion diplomatique en Europe. Il en est l'acteur majeur en raison de l'importance nouvelle des États-Unis dans le monde, de leur apport à la victoire et du fait que Woodrow Wilson est le seul dirigeant à avoir élaboré un véritable programme de paix. Il est alors immensément populaire en Europe qui a aussi besoin des crédits américains. On l'a dépeint parfois en France comme un utopiste, un songe-creux. En réalité, c'est un intellectuel, professeur de Sciences politiques, qui a dirigé Princeton avant d'entrer en politique. Il est élu gouverneur avant de gagner l'élection présidentielle en 1912. Il fait preuve d'efficacité, est réélu en 1916 président, en promettant de sauvegarder la neutralité des États-Unis. Il est imprégné d'esprit juridique et de morale religieuse. Il veut être le croisé d'une paix durable et compte sur la mise en place d'une organisation internationale, d'une diplomatie ouverte. Pour réduire à l'avenir les risques de conflit, il faut une paix du droit, l'application du principe des nationalités. Wilson ne se sent pas tenu par les accords secrets passés entre les Alliés avant 1917. Il distingue entre l'Allemagne impérialiste et militariste et une nouvelle, libérale, républicaine qu'il faut ménager pour éviter toute revanche et lutter contre le bolchevisme. Il est accompagné d'une délégation nombreuse et brillante comprenant 1 300 membres. Deux personnalités dominant : le secrétaire d'État Lansing et le colonel Edward House¹. Ce dernier, proche conseiller de Wilson, a été son représentant auprès des États européens et a de bonnes relations avec leurs dirigeants dont Clemenceau. Il a converti le président à l'idée d'une *League of Nations* mais leurs relations se détériorent au cours des négociations. Ces quatre hommes font face à une tâche considérable : réorganiser le monde alors que des empires s'écroulent, des révolutions éclatent.

1. Titre acquis dans la milice du Texas.

3. Un compromis entre principes et recherche de la sécurité

Dans un grand discours, prononcé devant le Congrès le 8 janvier 1918, le président Wilson évoque un « monde nouveau » à bâtir, écarte toute paix hégémonique, toute idée de domination sur les vaincus et présente les *14 points* qui guideront la paix à venir¹.

Le principe des nationalités doit servir de règle pour définir les nouvelles frontières de l'Europe. Les attentes sont grandes en Europe centrale et orientale. Par ailleurs, les défaites de 1918 sont à l'origine de revendications nationales voire de révoltes. On assiste à une explosion des nationalismes même si cela ne concerne pas la totalité des peuples, dont la préoccupation essentielle demeure souvent la survie. Des populations revendiquent les mêmes territoires pour des raisons historiques, économiques ou stratégiques, ainsi la Macédoine disputée par les Bulgares et les Serbes. Elles sont parfois très imbriquées comme dans les États baltes, dans les confins germano-polonais mais aussi en Dalmatie occidentale, en Vénétie julienne. Toutes ne manifestent pas le même degré de conscience nationale. Des habitants de Poméranie parlent un dialecte proche du Polonais, votent pour des candidats allemands avant 1914. Des Serbes reprochent aux Croates de ne pas avoir lutté avec beaucoup d'énergie contre l'Empire austro-hongrois. Les documents, les statistiques justes, les cartes exactes manquent pour délimiter clairement les peuples. On fait appel aux droits historiques, en remontant parfois très loin dans le temps. De plus des territoires ayant fait l'objet d'occupations successives, ayant relevé d'États différents, les mémoires historiques s'opposent.

Du côté des vainqueurs, tous ne partagent pas le même goût pour le droit des nationalités, notamment Clemenceau. Sa stricte application peut entrer en conflit avec les intérêts stratégiques des vainqueurs. Ceux-ci ne peuvent pas accepter l'union entre l'Allemagne et l'Autriche, pourtant réclamée par la population de ce dernier pays, qui renforcerait la puissance vaincue. On tend à favoriser les jeunes États alliés, pouvant former des contrepoids ou des alliances de revers, même si cela conduit à l'inclusion de minorités. La France pratique ainsi une sorte de *realpolitik*. Elle insiste avec l'Italie pour que la Galicie orientale, peuplée d'Ukrainiens, soit donnée à la Pologne. De même, la Slovaquie, traditionnellement proche de la Hongrie, formera avec la Bohême, la Tchécoslovaquie. On

1. En octobre 1918, le gouvernement allemand aux abois s'adresse au président Wilson et accepte les *14 points*.

espère que celle-ci et la Pologne constitueront des barrières face au revanchisme allemand et au danger bolchevique. Hongrois et Tchèques ne sont pas traités de la même manière. Wilson se montre plus strict dans l'application du droit des peuples pour les territoires allemands que dans les Balkans. Les différends territoriaux sont à l'origine de violentes querelles entre les délégations. Ainsi les Italiens quittent la conférence le 24 avril, furieux de ne rien obtenir sur la question dalmate, en raison de l'opposition de Wilson. Ce dernier agacé par les revendications incessantes considère avoir déjà beaucoup cédé sur la question du Tyrol. D'abord encensé par l'opinion publique italienne, il est attaqué par la presse. Leur départ ne change rien aux travaux et l'Italie risque de perdre un important crédit américain. Aussi Orlando et Sonnino doivent revenir un peu piteusement en mai 1919. Dans l'ensemble toutefois, les clauses territoriales respectent le Droit des nationalités.

■ ■ II. Des solutions satisfaisantes ?

1. L'espoir d'une paix durable : la Société des Nations

Wilson tient à ce que la Société des Nations, prévue au *14^e point* de son projet, soit partie intégrante du traité de paix. Sa naissance occupe la première partie de la conférence de la Paix.

Le 25 janvier la session plénière de la conférence de la Paix accepte les propositions d'une création de la SDN et la mise en place d'un comité *ad hoc* est décidée. Les discussions se déroulent à l'hôtel Crillon dans le cadre de la Commission de la paix où siègent Wilson, le colonel House, Léon Bourgeois, Fernand Larnaude, Orlando, le général Smuts et sir Robert Cecil ainsi que des délégués des autres puissances¹. Ni Clemenceau, ni aucune personnalité française ne participent à ces travaux. Le Tigre ne croit guère en une SDN et méprise Bourgeois, « l'inventeur » de cette idée et du *solidarisme*, qui défend le thème d'une organisation internationale depuis une dizaine d'années. *A contrario*, Britanniques et Américains travaillent en commun.

La Société des Nations ou *League of Nations* est conçue comme une association d'États demeurant pleinement souverains. Chaque État envoie des délégués à l'Assemblée et dispose d'une voix. C'est l'amorce d'une démocratie mondiale. Le Conseil est composé de membres perma-

1. Il s'agit du baron Makino, du comte Chinda, du juriste yougoslave Vesnitch, du Tchèque Kramarz, du Belge Hymans, des Portugais Reis et Pessoa, du Grec Venizelos.

nents, les grandes puissances, et de membres non permanents, élus par l'Assemblée. Les décisions dans les deux instances sont prises à l'unanimité. Il dispose du pouvoir exécutif. Un secrétariat général est prévu. Le principal différend entre les conceptions britannique et française concerne l'existence de sanctions militaires, la création d'une armée internationale ou à défaut d'un état-major international, voulus par les Français, les Belges et les Italiens. Dès février, Cecil parvient à faire supprimer toute référence au Tribunal international et à l'état-major. Britanniques et Américains se mettent d'accord pour proposer une solution alternative. Le Conseil prononcera contre un État ayant recours à la guerre des sanctions économiques et financières obligatoires pour les États membres, applicables automatiquement. En revanche les sanctions militaires et navales pourront faire l'objet d'une recommandation votée à l'unanimité par le Conseil mais son application sera facultative. Cette solution ne satisfait pas vraiment les Français. Il est vrai que la garantie demeure précaire car l'unanimité est difficile à trouver. Même si le Conseil est unanime à décider des sanctions, l'État victime ne bénéficiera pas nécessairement de secours armés. Les dirigeants ébauchent une vision plus large du maintien de la paix, ne se limitant pas à une organisation interétatique. À l'instar de nombreux publicistes, pacifistes raisonnables, d'organisations pro-SDN, ils considèrent que la démocratie et la recherche d'une certaine justice sociale peuvent contribuer à la stabilité des relations internationales. D'autre part il faut tenir compte de la concurrence grandissante du bolchevisme. Aussi ils décident d'établir une organisation, le futur bureau international du travail, qui travaillera en liaison avec la SDN sur un programme de réformes sociales : durée du temps de travail, salaire minimum, assurances sociales. Toutefois dans un premier temps, la SDN apparaît surtout comme un syndicat des vainqueurs où les vaincus, la Russie ne sont pas invités. Elle semble devoir avant tout garantir la situation née de la guerre. Par ailleurs, l'absence des États-Unis lui enlève une grande partie de son crédit et en fait une organisation dominée par les Européens et leurs différends. C'est seulement durant les années vingt que la situation évolue. Si la SDN constitue, pour certains, l'espoir d'un monde meilleur, le problème majeur reste l'Allemagne.

2. L'Allemagne : le problème majeur

Les Alliés veulent affaiblir l'Allemagne mais sont divisés sur le degré d'affaiblissement et les moyens. Français et Anglo-Saxons divergent sur ce point, une division qui témoigne de deux attitudes différentes