

Première partie

# **L'histoire des relations internationales**

---



# 1. Espoirs et reconstructions

## [1918-1930]

---

L'Europe de la Belle Époque est célébrée comme la civilisation en marche vers la modernité, la société industrielle libérale et la domination du reste du monde. Pourtant, cette évolution connaît une rupture. La guerre de 1914-1918 brouille l'avenir européen et met le continent devant trois choix possibles : celui de la société démocratique encline au pacifisme et à la coopération internationale, celui de la construction du socialisme et celui de l'État nationaliste égocentrique. Cette trilogie domine non seulement l'avenir immédiat des relations internationales, mais ébranle aussi chacune des nations.

La fin de la Grande Guerre voit la victoire des démocraties sur les États autoritaires. Sur les décombres de l'ordre politique d'avant-guerre pourrait s'élever un ensemble cohérent de régimes libéraux et favorables à la paix. Pourtant, au lendemain d'un conflit, les vainqueurs sont généralement tentés de façonner le nouvel ordre selon leurs intérêts.

Les années 1920 sont donc le temps d'un pari ambitieux, celui de la construction d'un système international radicalement nouveau. Ce pari, face à la puissance des sentiments nationalistes et des courants révolutionnaires, est non seulement ambitieux, mais risqué.

### I. La difficile redéfinition d'un système international au lendemain de la guerre

---

#### A. Les grands enjeux de la politique internationale en 1918-1919

##### 1. La hiérarchie de la puissance redéfinie

La redéfinition d'un système international se fait en fonction de la distribution de la puissance. Or, quelle était cette distribution avant 1914 ? Elle était essentiellement concentrée sur les territoires de quelques puissances européennes, éventuellement complétées par les États-Unis et le Japon. Les éléments de la puissance – cette capacité des États à imposer leur volonté aux autres – étaient polymorphes : cohésion

nationale, population nombreuse, efficacité des forces militaires et de la marine, empire colonial, mais aussi industrie, portefeuille d'avoirs financiers à l'étranger, solidité d'une monnaie, avance technologique, performances de l'organisation administrative et économique... Tous ces atouts ont été bouleversés, à des degrés divers, par la Grande Guerre. De fait, la redistribution de la puissance résulte de l'impact de la guerre sur ces différents atouts.

Certaines grandes puissances d'avant-guerre s'effondrent : l'Empire ottoman – ce n'est que la confirmation d'une mort annoncée –, mais aussi l'Autriche-Hongrie, ce qui, à l'époque, allait beaucoup moins de soi, car le consensus relatif de ses peuples semblait assurer son avenir, l'Empire tsariste, que la révolution balaie et disloque, et enfin l'Allemagne. Parmi les vainqueurs, le coût de la guerre diminue la puissance de certains États : inflation, anémie démographique, divisions politiques, destruction ou usure du potentiel industriel, etc.

On a dit à l'envi que l'Europe avait amorcé son déclin à ce moment-là, que la Première Guerre mondiale avait représenté une sorte de guerre civile européenne, un suicide collectif des puissances de ce continent. À l'heure de la victoire, la tendance est peut-être moins nette pour les contemporains. Certes, on parle de civilisations mortelles (Paul Valéry), de « *Déclin de l'Occident* » (Oswald Spengler, 1918-1922), mais le sentiment de puissance demeure. Au fond, ce sont les armées victorieuses qui assureraient la puissance ; le prestige européen reste intact. Les traités de paix sont signés à Paris, le centre de gravité de l'actualité internationale demeure fixé en Europe, l'innovation, la recherche, la vie culturelle prennent leur souffle dans les métropoles du vieux continent. La puissance américaine ne semble pas encore déterminante, et le Japon n'est qu'un lointain parvenu.

Au fond, trois faits essentiels peuvent marquer alors l'inflexion des relations internationales :

- la puissance économique américaine joue désormais un rôle de premier plan. Il faut toutefois se garder d'évoquer une hégémonie ;
- l'exclusion – au moins provisoire – de l'Allemagne du clan des grandes puissances ;
- l'émergence d'un combat entre idéologies qui semble compliquer le jeu traditionnel entre États. Pour l'heure, la redéfinition du système international doit encore tenir compte du classique jeu des puissances.

## **2. Les politiques des grandes puissances**

### **2.1. La France**

La France souffre d'une ambivalence qui va sans cesse tirer sa politique vers des voies contradictoires et finalement incertaines.

La France est sans doute la nation dont le rôle fut central pour la victoire. Son armée est auréolée du triomphe ultime. Au lendemain de la guerre, l'opinion publique demande vengeance, sécurité, mais aussi une politique de puissance. La France entend bien tirer parti de sa victoire, et pour cela son action se concentre sur deux axes : affaiblir durablement l'Allemagne et ne pas laisser la Grande-Bretagne la supplanter dans les nouvelles régions d'outre-mer ouvertes à la compétition internationale, notamment au Proche-Orient et dans les anciennes colonies des nations vaincues.

Pour affaiblir l'Allemagne, il est nécessaire de lui imposer des réparations et une forte restriction de ses capacités militaires. La diminution de la puissance allemande permettrait à la France de retrouver enfin un sentiment de sécurité sur sa frontière orientale, mais aussi ouvrirait l'Europe centrale et orientale à son hégémonie économique et diplomatique, où sa pénétration était déjà sensible à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La disparition du marché russe, depuis la révolution bolchevique de 1917, la pousse à chercher d'autres terrains pour l'écoulement de ses produits et pour l'investissement de ses capitaux.

La compétition avec la Grande-Bretagne, bien que menée de façon moins violente, reprend au fond la vieille rivalité entre les deux puissances maritimes et coloniales de l'Occident. La France exerce une certaine influence au Proche-Orient depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, mais la Grande-Bretagne a établi son protectorat sur l'Égypte (1882) et convoite les champs pétrolifères des pays arabes. L'effondrement de l'Empire ottoman laisse à la merci des deux rivales de vastes étendues entre la Méditerranée et le golfe Persique.

Pourtant, la France doit faire « la politique de sa démographie » (Aristide Briand), en tout cas adapter ses ambitions à une situation difficile : 1 400 000 morts, un déficit durable de la natalité et les destructions des régions du Nord et de l'Est, les plus industrialisées alors, freinent le redémarrage industriel. Au-delà, il faut prendre en compte la détérioration du système économique entraînée par un effort de guerre considérable : le déficit budgétaire a provoqué une inflation redoutable et le franc s'est fortement déprécié.

Peut-être plus grave, l'Union sacrée, formée à l'heure du danger, s'évanouit et laisse réapparaître quelques clivages fondamentaux de la société et de la vie politique. La France de l'entre-deux-guerres est avant tout un pays laissant éclater des divisions que le régime parlementaire ne parvient pas à atténuer. Incapable désormais d'enfanter un consensus, la III<sup>e</sup> République symbolise l'instabilité gouvernementale, qui laisse les responsables des Affaires étrangères vulnérables dans l'arène internationale. De là, toute politique étrangère est le résultat d'un compromis facilement remis en cause. Schématiquement, deux grandes tendances se disputent la conduite de la politique extérieure : une droite nationaliste et anticommuniste, méfiante envers l'idéalisme de la coopération internationale, et une gauche plus amène envers l'Allemagne et la Russie bolchevique.

## 2.2. La Grande-Bretagne

L'autre grande puissance européenne semble avoir gardé ses atouts et donc toutes ses facultés d'action sur la scène internationale : sa flotte domine encore les océans, l'empire est intact, l'armée a joué un rôle essentiel dans la victoire, son portefeuille d'actifs à l'étranger reste le premier du monde. Pourtant, la puissance est atteinte. Les dominions – ces colonies qui ont obtenu un certain degré d'autonomie – deviennent plus indépendants, la livre sterling est menacée par l'inflation et se met à flotter, les pertes humaines, sans être aussi lourdes que celles subies par la France, sont importantes, la production industrielle stagne et le chômage est massif. Plus immédiatement, la Grande-Bretagne doit faire face au soulèvement des milieux nationalistes indiens et égyptiens (1919), et résoudre la question du séparatisme irlandais.

Contrairement à la France, la Grande-Bretagne considère la coopération internationale comme un facteur essentiel de retour à la prospérité, d'où une attitude

moins dure envers l'Allemagne, attitude qui s'inscrit aussi dans la logique traditionnelle britannique d'équilibre des puissances sur le continent européen. Elle n'en défend pas moins ses intérêts dans les zones périphériques (outre-mer, Europe balkanique), et se heurte à ceux des autres puissances. Moins touchée par les destructions et les pertes humaines, la Grande-Bretagne bénéficie également d'une scène politique intérieure moins tendue. Le radicalisme d'extrême gauche ou d'extrême droite demeure toujours un phénomène très marginal au Royaume-Uni et le système politique sait se réformer en douceur. Cependant à partir de la Grande Guerre, le pays entre dans un conflit de longue durée sur la question irlandaise.

### 2.3. Les États-Unis

On a beaucoup glosé sur l'isolationnisme américain de l'entre-deux-guerres : une fois la victoire acquise, les États-Unis se retirent du champ diplomatique sans chercher à soutenir les efforts des démocraties pour consolider le nouvel ordre qui émerge du traité de Versailles. La vérité est plus nuancée. Certes, l'Amérique n'entend pas s'engager dans de nouvelles crises extérieures. Lors des élections de 1920, le *Back to Normalcy* du nouveau président républicain Warren Harding l'emporte sur le message universaliste des démocrates. C'est le temps d'une Amérique puritaine (amendement à la constitution prohibant l'alcool en 1919), méfiante (lois des quotas sur l'immigration de 1921 et 1924) et effrayée par le danger communiste et anarchiste (« *Red Scare* » et exécution de Nicola Sacco et Bartolomeo Vanzetti en 1927).

Mais le refus de soutenir la Société des Nations (SDN) et son système de sécurité collective n'implique pas que Washington se désintéresse de la politique internationale. Tout d'abord, ses intérêts économiques n'échappent pas à l'actualité internationale – les Américains investissent à l'étranger. Ensuite, si le département d'État ne s'implique pas directement dans les conflits européens ou d'Extrême-Orient, il manie la diplomatie du dollar pour réduire des tensions susceptibles de détériorer la situation économique internationale et donc *in fine* de porter atteinte aux intérêts des États-Unis. De fait, la position américaine détermine la situation financière internationale de cette période. L'Amérique possède déjà le premier stock d'or et réalise le premier PIB du monde. L'exportation des capitaux américains, conditionnée en partie par la politique monétaire de la Réserve fédérale, alimente les encaisses des autres banques centrales. Enfin, les États-Unis exercent une vigilance toute particulière sur la zone d'influence latino-américaine, entraînant au besoin des interventions militaires (à Cuba en 1906, au Nicaragua en 1911, au Mexique en 1914, 1916 et 1917...), voire de longues occupations (République dominicaine 1916-1924, Nicaragua 1912-1925 puis 1926-1933).

### 2.4. L'Allemagne

L'Allemagne, grande puissance en 1914, apparaît fort affaiblie au lendemain de la guerre. Si les destructions matérielles sont inexistantes, en revanche le bilan humain est lourd (2 millions de morts) et la situation économique et financière est déplorable. La défaite a condamné un pouvoir monarchique autoritaire et militariste, mais celui-ci garde une place certaine dans de nombreux cœurs, d'autant plus que le mythe du coup de poignard dans le dos fait porter la responsabilité de la défaite sur les pacifistes, les Juifs, les démocrates, les bolcheviks, etc. Le « diktat » de Versailles nourrit aussi le révisionnisme, qui devient la colonne vertébrale de la politique étrangère du pays.

Le nouveau régime, la République de Weimar, naît dans une situation confuse. Menacée sur sa gauche (révolte bolchevique des spartakistes à Berlin en janvier 1919) et sur sa droite (corps francs des nationalistes), elle doit se soumettre aux conditions de paix des vainqueurs. En Bavière et en Rhénanie, des mouvements séparatistes menacent l'unité nationale.

La nouvelle République pourrait être un atout certain dans le nouveau système international : on attend que la politique étrangère de la nouvelle Allemagne démocratique abandonne l'expansionnisme et le réarmement agressif. Mais les vainqueurs restent méfiants et les protestations virulentes des milieux nationalistes face aux exigences du traité de Versailles accroissent leurs doutes. La politique intérieure allemande est grandement déterminée par les crises internationales, qui affaiblissent encore un peu plus le gouvernement en place. Celui-ci reste incapable de faire entendre sa voix face aux vainqueurs de 1918.

La politique étrangère de Berlin doit d'abord adoucir les conditions du traité de Versailles, avant de lui permettre de retrouver son rang de grande puissance. Pour cela, elle doit briser son isolement et convaincre de sa bonne volonté et des mutations de sa société.

### **2.5. La Russie bolchevique**

Au début de 1918, la Russie n'est plus un acteur important des relations internationales. Le nouveau pouvoir bolchevik mis en place par la Révolution d'Octobre 1917 ne contrôle qu'une faible partie du territoire de l'ancien empire et ses moyens sont dérisoires. Pour survivre, il a accepté les conditions draconiennes fixées par les empires centraux dans le traité de Brest-Litovsk (3 mars 1918) et l'indépendance des nations allogènes. Mais son refus de rembourser les dettes extérieures, son messianisme visant à exporter la révolution dans le reste du monde capitaliste et accessoirement la nécessité pour les alliés de réouvrir un second front contre les Allemands ont entraîné un débarquement des forces occidentales et japonaises (1918-1920), venues soutenir les armées blanches des Russes contre-révolutionnaires. La défaite de ces derniers met un terme à la guerre civile qui laisse le pays exsangue et isolé diplomatiquement.

L'exportation de la révolution peut alors apparaître comme un objectif prématuré, et la construction du socialisme dans l'Union des Républiques socialistes soviétiques (fondée en 1922) nécessite une amélioration des relations avec les autres puissances.

### **2.6. L'Italie**

Bien que pays vainqueur, l'Italie, dont l'opinion publique était nettement hostile à l'entrée en guerre (1915), est frappée par les maux des vaincus : marasme économique grave, crise sociale aiguë, forte déception des milieux nationalistes à la suite de la signature des traités de paix : on évoque une « victoire mutilée », notamment à cause du refus des alliés d'accorder à l'Italie les territoires de Fiume et Trieste. Les mouvements nationalistes s'engagent même sous la conduite du poète Gabriele d'Annunzio (12 septembre 1919) dans une tentative pour rattacher par la force le port de Fiume. L'aventure de la « régence du Carnaro » dure 14 mois et les troupes gouvernementales finissent par expulser les volontaires nationalistes, Fiume devenant une ville libre.

Le régime démocratique est encore mal enraciné, la fracture Nord-Sud persiste et ne favorise pas le rassemblement des forces politiques dans une union nationale, les structures agraires exacerbent les conflits ruraux. Dans ces conditions, le faible poids

de l'Italie sur la scène internationale déçoit les nationalistes. Vainqueur regardé de manière condescendante par ses partenaires, le pays est mûr pour entendre le discours fasciste de Mussolini, qui prend le pouvoir en octobre 1922.

### 2.7. Le Japon

Le Japon d'avant-guerre représentait le seul cas de grande puissance non-occidentale. Son industrialisation et la modernisation de ses forces armées lui ont permis d'envisager une politique étrangère active. Desservi par un territoire exigu et pauvre en ressources naturelles, le Japon a cédé depuis longtemps aux sirènes de l'impérialisme (conquêtes de Taiwan en 1895 et de la Corée en 1910, Port-Arthur cédé par la Russie défaite en 1905). Celui-ci se renforce avec la victoire du Japon sur l'Allemagne. Le régime japonais n'a adopté qu'un parlementarisme de façade et les militaires ont acquis un fort ascendant sur les pouvoirs publics. Liés aux milieux nationalistes et industriels, ils définissent une politique étrangère visant à transformer la Chine en semi-colonie. Face à cet expansionnisme, les Occidentaux, et en premier lieu les Américains, opposent le principe de l'*open door*, le libre accès aux marchés de l'Asie-Pacifique.

### 3. Les nouveaux enjeux

L'esprit des relations internationales est marqué après 1918 par trois enjeux. Le premier est la recherche du traditionnel équilibre des forces, du *Balance of Power* cher aux Anglo-Américains. Avec la mise hors-jeu provisoire de l'Allemagne et de la Russie, ou au moins leur affaiblissement durable, les rapports de force sont bouleversés. En Europe, les Britanniques se retrouvent face aux Français. Dans la zone Asie-Pacifique, les Américains apparaissent comme les chefs de file d'une opposition occidentale à l'impérialisme japonais. Au Moyen-Orient, les trois puissances occidentales, à qui est attribuée la tutelle d'anciens territoires ottomans (les « mandats de la SDN »), se retrouvent dans une compétition pour les ressources pétrolières.

Contre cette vision traditionnelle de la politique étrangère, le wilsonisme a tenté de proposer une coopération internationale s'inscrivant dans le cadre de la Société des Nations (SDN), et reposant sur les mécanismes de la sécurité collective. Ces principes ont été développés dans son programme en quatorze points, annoncé en janvier 1918. Les tentatives hégémoniques d'une puissance seraient circonscrites non plus par l'alliance de deux ou trois autres grandes puissances, mais par une coalition universelle des nations qui ramènerait l'agresseur à la raison selon les principes inscrits dans la coutume et les traités internationaux.

Cette conception, caractérisant « l'esprit de Genève » (siège de la SDN), est soutenue par le courant pacifiste et le terrible souvenir des horreurs de la guerre. Les mouvements d'anciens combattants, s'ils n'entendent pas laisser disparaître les fruits de la victoire, sont également souvent soucieux de voir la guerre reléguée au musée des fléaux de jadis. Les milieux littéraires (Barbusse, Remarque, Céline...) et artistiques produisent alors quantité d'œuvres dans ce sens et tentent de ressusciter une République des Lettres dépassant les conflits entre nations.

### 4. Les questions internationales majeures

Le système international tel que l'envisagent les partisans d'un ordre fondé sur le droit peut triompher si deux conditions sont remplies : la résolution des conflits qui

grèvent toute chance de paix et la mise en place de mécanismes propres à assurer la coopération entre les nations.

Le renforcement de la sécurité passe par le règlement de quatre questions essentielles. **La première** – le risque d'une vague révolutionnaire communiste, récupérée et coordonnée par le Komintern – est mise entre parenthèses dès le début des années 1920 après une sanglante répression.

**La deuxième**, celle de la place de l'Allemagne dans le concert international, oppose les Anglo-Américains, avocats d'une réintégration rapide, aux Français, partisans d'un affaiblissement prolongé, ou tout du moins de garanties importantes données contre une résurgence de l'impérialisme d'outre-Rhin. En pratique, les deux camps s'opposent sur la question du désarmement de l'Allemagne, et de l'occupation de la rive gauche du Rhin. En outre, les Français exigent le détachement de la Sarre, peut-être même de la Rhénanie du reste de l'Allemagne. Les Britanniques s'inquiètent d'un affaiblissement allemand qui laisserait la France hégémonique sur le continent.

**La troisième question** concerne le règlement financier de la guerre. En premier lieu, l'Allemagne doit payer de lourdes réparations de guerre (132 milliards de marks-or). En effet, les vainqueurs, particulièrement la France, lui attribuent la responsabilité de l'engagement des hostilités (article 231 du traité de Versailles), et ils espèrent ainsi prélever sur le vaincu le tribut nécessaire à leur redressement économique et au paiement des pensions des veuves, des orphelins et des mutilés. Lourde erreur qui laisse croire aux vainqueurs que l'Allemagne est capable de payer pour tous, et qui voit la France s'opposer à ses anciens alliés anglo-américains. Ensuite, le camp des vainqueurs se divise entre les nations endettées et les créanciers. L'alliance se dissout une fois la victoire acquise et Washington, principal créancier, entend bien voir les dettes de guerre réglées. Les nations débitrices, notamment la France, affirment que le prix du sang efface les prêts consentis par une nation dont les pertes sont peu élevées (110 000 morts). Elles vont tenter de lier le paiement des dettes à celui des réparations allemandes, ce que refusent les États-Unis.

Enfin, **la dernière question**, celle de la sécurité globale, dépend de la mise en œuvre de mécanismes de coopération internationaux et de la concertation pour limiter le niveau des armements. La réduction coordonnée des armements apparaît comme une solution raisonnable en vue de limiter les risques de conflits. Mais la méfiance freine les efforts accomplis en ce sens. La France, notamment, ne veut pas baisser sa garde face à l'Allemagne sans garanties de la part de ses alliés. La problématique de ses frontières orientales dépend de celle de sa sécurité : occuper la Rhénanie lui procure un glacis protecteur. Le désarmement entre dans le domaine des institutions préconisées par les partisans de la sécurité collective. Plus généralement, ceux-ci espèrent que la SDN, rassemblant les États souverains, sera capable de coordonner les efforts afin d'empêcher l'émergence de nouveaux conflits. En amont, il s'agit également de faire disparaître les causes d'affrontements. La coopération internationale doit se développer dans les domaines les plus divers, et notamment en vue d'une croissance globale, source de prospérité pour tous et de disparition des convoitises, des frustrations et des revendications. Dès lors, la mise en place d'un système monétaire international performant, d'accords favorisant le commerce international et les mouvements de capitaux devient un enjeu essentiel pour la réussite du nouveau système international.

## B. L'occasion manquée des traités de paix

### 1. Le contexte et le déroulement

Les traités de paix sont l'occasion de répondre à ces questions et de dessiner de concert le nouveau système garant de la paix. Mais face à la bonne volonté des uns et des autres pèsent le poids des intérêts nationaux, la méfiance et surtout la volonté d'imposer une paix des vainqueurs.

Il serait illusoire de croire que les négociateurs vont pouvoir remettre à plat toutes les questions internationales et du passé faire table rase. Pour commencer, les vainqueurs sont liés par des accords conclus pendant les hostilités, qui ont promis des avantages territoriaux à certains et parfois des partages du territoire des vaincus (accord Sykes-Picot entre la France et la Grande-Bretagne pour le Proche-Orient, 1916).

Par ailleurs, il faut tenir compte de l'opinion publique qui demande des comptes et une récompense pour les efforts fournis. Les négociations sont médiatisées et les gouvernements doivent se justifier devant leur électorat.

On a souligné le désaccord entre Woodrow Wilson, promoteur d'une vision clémente et conciliatrice du règlement de la guerre, et Georges Clemenceau, partisan d'une position traditionnelle reflétant la *realpolitik* du Vieux Monde. En fait, Clemenceau aspire également à une paix construite sur le droit et il est conscient que la Rhénanie ne sera jamais française<sup>1</sup>. Mais il doit également garantir la sécurité d'une France, épuisée démographiquement, face à l'Allemagne.

La conférence de Paris rassemble les représentants de 32 États parmi lesquels l'Allemagne n'est pas conviée, contrairement à la coutume. Le travail est mené par 52 commissions ou sous-commissions, étalant les discussions sur 1646 séances de travail, produisant un traité de 440 articles. Pour centraliser le processus et éventuellement lui donner l'impulsion nécessaire, le Conseil des Quatre – Woodrow Wilson pour les États-Unis, Georges Clemenceau pour la France, Vittorio Orlando pour l'Italie et David Lloyd George pour la Grande-Bretagne – se réunit 145 fois.

La conférence se déroule en trois phases. Dans un premier temps (janvier-février 1919), on discute de la mise en place de la SDN. Le projet français reprend les propositions de Léon Bourgeois (*Pour une société des nations*, 1910), mais les discussions achoppent sur les mécanismes militaires à mettre en œuvre. Ensuite (mars-mai), le Conseil des Quatre règle les principaux problèmes territoriaux européens. La question de la Rhénanie est au centre de l'opposition entre les Français, qui espèrent la séparer de l'Allemagne (notes Foch, 27 novembre 1918 et 10 janvier 1919), et les Britanniques et les Américains, soucieux de ne pas créer une nouvelle Alsace-Lorraine. Finalement, un accord intervient sur une occupation militaire, dégressive sur 15 ans. La question des réparations n'est pas entièrement réglée, mais les alliés se mettent d'accord sur le versement immédiat d'un acompte de 20 milliards de marks-or, en attendant que la commission des réparations fixe un montant définitif. La troisième phase (jusqu'au 28 juin 1919) voit intervenir la délégation allemande enfin autorisée. Les Allemands refusent le projet de traité qui leur est remis et soumettent un contre-traité. L'intransigeance française, renforcée par le soutien de Wilson, conduit à un ultimatum des vainqueurs (16 juin), à la démission du gouvernement allemand de Philipp Scheidemann, mais

---

1. Michel Launay, *1919 Versailles, une paix bâclée ?*, Complexe, Bruxelles, 1981, p. 77.

finalement à l'acceptation du projet allié de traité par les députés du Reichstag, soucieux de refuser la politique du pire.

Le 28 juin 1919, le traité est signé dans la galerie des glaces du palais de Versailles, là où Bismarck avait fait proclamer en 1871 l'avènement du II<sup>e</sup> Reich. D'autres traités règlent la situation des alliés de l'Allemagne : traité de Trianon avec la Hongrie (4 juin 1920), de Saint-Germain-en-Laye avec l'Autriche (10 septembre 1919), de Neuilly avec la Bulgarie (27 novembre 1919) et de Sèvres avec la Turquie (10 août 1920).

Les États-Unis ne signent pas le traité. Les républicains, effrayés par les clauses prévoyant l'engagement des grandes nations en cas de règlement d'une crise internationale, demandent au président Wilson de négocier une modification du texte. Celui-ci, malade et mal informé, refuse, ce qui favorise le raidissement des républicains sur la question et en mars 1920 le Congrès refuse de ratifier le traité.

## 2. Les clauses

L'élément majeur du traité est la mise en place de la SDN. Le « pacte » placé en tête du traité est « destiné à développer la coopération entre les nations, et à leur garantir la paix et la sécurité ».

Les clauses territoriales (cf. carte n° 1) réduisent le territoire allemand de 70 000 km<sup>2</sup>. Par ailleurs, il est interdit à l'Autriche de s'unir à l'Allemagne (*Anschluss*). L'Allemagne perd toutes ses colonies : elles sont remises à la SDN, qui les confie aux États vainqueurs afin qu'ils « favorisent le développement de ces territoires et préparent leur indépendance ».

Les clauses militaires interdisent à l'Allemagne de posséder une marine et une aviation militaires. L'armement lourd et les nouvelles armes lui sont également interdits. Des commissions alliées sont prévues pour inspecter le territoire allemand. L'armée allemande est réduite à 100 000 professionnels : armée en apparence très diminuée, mais composée d'éléments capables, vétérans de la guerre et revanchards nationalistes.

Sur le plan financier, il est prévu que l'acompte aux réparations soit payé en nature. La commission des réparations fixe ultérieurement (conférence de Londres, 30 avril 1921) le montant des réparations allemandes à 132 milliards de marks-or.

Enfin, différentes clauses imposent la liberté de navigation sur le canal de Kiel, sur l'Elbe, sur l'Oder et sur le Danube, ceux-ci devenant donc des cours d'eau internationaux. La clause de la nation la plus favorisée doit être accordée par l'Allemagne à ses partenaires commerciaux. Enfin, un certain nombre de responsables allemands, auteurs d'actes répréhensibles, doivent être livrés et jugés par un tribunal spécial ; ainsi l'ancien empereur Guillaume II est cité pour avoir porté atteinte à la « moralité internationale » et avoir bafoué « l'autorité sacrée des traités » mais il s'enfuit en exil en Hollande.

## 3. Le bilan des traités

La condamnation de certains responsables allemands est assez symbolique des contradictions de la paix. En voulant établir une certaine justice et le respect du droit, les négociateurs du traité n'en établissent pas moins une justice des vainqueurs.

Par ailleurs, aucun élément propre à restaurer la vie économique en Europe n'a été prévu. La coopération internationale va devoir se mettre en place sur des accords *ad hoc*. Certes, une série d'organismes ont été créés, mais ils concernent essentiellement le contrôle de l'application des traités : Commission des réparations, Conseil suprême



- |   |   |   |  |
|---|---|---|--|
|  | États vainqueurs                        |  | Principales régions rattachées ou partagées après plébiscite |
|  | États vaincus                           |  | Zone démilitarisée   |
|  | Sous contrôle de la Société des Nations |  | Zone contestée   |
|  | Nouveaux États                          |  | Guerre   |
|  | Frontières avant 1914                   |  | Frontières en 1923   |

Carte n° 1 : L'Europe au lendemain de la Première Guerre mondiale

interallié (questions militaires), Conférence des ambassadeurs des pays vainqueurs, Commission de contrôle du désarmement, Commission pour la libre navigation des fleuves internationalisés, etc. Embryon de vie coopérative internationale, il reste en deçà des structures nécessaires à la prospérité commune.

## **C. Une situation confuse où se multiplient les conflits et les troubles**

### **1. L'effondrement des empires centraux et la redéfinition de l'Europe centrale et orientale**

L'éclatement des empires, entraîné par la défaite, change radicalement le visage de l'Europe centrale et orientale et laisse la place à un nouveau système régional qui peine à trouver sa stabilité.

La disparition des empires, si elle offre la chance aux nations dominées d'acquérir leur indépendance – 30 millions d'habitants sortent de la tutelle étrangère – brise également des ensembles territoriaux qui organisaient des circuits économiques et des structures administratives et politiques cohérentes. La légitimité des souverains cède la place à de nouvelles légitimités, celles de la nation, mais aussi à la logique des clivages sociaux, et notamment de la révolution prolétarienne.

L'Allemagne, qui était la puissance hégémonique de l'Europe médiane, ne peut plus jouer le même rôle. Le pays n'est pas vraiment plongé dans l'anarchie : il possède un gouvernement disposant de pouvoirs réels, d'institutions élues et s'appuyant sur une volonté nationale de surmonter dans la cohésion les épreuves du moment. Pourtant, la légitimité du nouveau régime est rapidement mise en cause par l'extrême droite et l'extrême gauche. Le pouvoir social-démocrate doit successivement faire alliance avec la droite et la gauche pour parer aux tentatives de coup d'État. Les corps francs nationalistes échappent à son autorité et mènent une guérilla à l'est pour défendre les territoires anciennement allemands attribués à la Pologne par les traités. On peut considérer que ces troubles sérieux empêchent l'Allemagne d'exercer une influence quelconque de 1918 à 1923.

Plus au sud, l'Autriche ressort fortement diminuée par le traité de Saint-Germain-en-Laye (19 septembre 1919). Le nouvel État de 87 000 km<sup>2</sup> connaît les pires difficultés : crise économique grave, conflit entre communistes et nationalistes, misère... L'opinion publique semble favorable à une union avec l'Allemagne.

En revanche, la Tchécoslovaquie échappe aux désordres. Fondée par Thomas Masaryk, la nouvelle République offre un premier exemple de véritable démocratie parlementaire dans une région où les régimes autoritaires vont s'épanouir. Le niveau de développement économique et le degré de culture politique tranchent, il est vrai, avec ceux des peuples voisins. Les risques de conflits ne sont pourtant pas absents : le pays compte six millions de Tchèques et trois millions de Slovaques, travaillés par l'autonomisme de l'abbé Hlinka (encore très minoritaire dans les années 1920), mais aussi plus de trois millions d'Allemands, installés principalement aux frontières occidentales du pays dans la région des Sudètes, 700 000 Hongrois et plus de 500 000 Ukrainiens.

La Pologne émerge avec des revendications territoriales redoutables pour la sécurité de ses voisins. Une guerre aux frontières l'oppose aux Allemands, aux Russes, aux Ukrainiens, aux Tchécoslovaques et aux Lituaniens. Si les alliés parviennent à obliger les corps francs allemands à se retirer (16 février 1919), ils ne peuvent empêcher la Pologne

d'écraser la sécession ruthène pro-ukrainienne. Un premier accord trace la frontière sur la ligne Curzon, du nom du médiateur britannique, suivant la ligne de partage ethnique à l'est de la Pologne (décembre 1919). Profitant de l'affaiblissement bolchevique, les Polonais envahissent la Russie pour repousser cette ligne plus à l'est (avril 1920). Après une violente contre-offensive russe qui amène l'Armée rouge aux portes de Varsovie, la situation se stabilise et la frontière est redéfinie en faveur des Polonais par le traité de Riga (12 mars 1921). Dans cette affaire, l'intervention des Français a été déterminante et le Pacte franco-polonais unit les deux pays à partir de 1921.

La Hongrie, l'autre État sorti vaincu des décombres de l'Empire austro-hongrois, devient une puissance mineure, réduite par le traité du Trianon et soumise aux soubresauts typiques de la période. Dominée, au début de 1919, par un régime communiste (Bela Kun), elle est ensuite soumise à la dictature du régent Horthy (la constitution est monarchiste, mais les alliés s'opposent au retour des Habsbourg). Son révisionnisme territorial, demandant le rattachement des minorités hongroises présentes dans les États voisins, inquiète la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie qui cherchent à s'en prémunir en fondant la Petite Entente (1921).

À côté de ces États, d'autres ensembles sont encore plus fragiles. La révolution bolchevique a offert aux peuples allogènes des marges occidentales de l'Empire russe l'occasion d'obtenir leur indépendance, comme en 1918, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Mais ces indépendances sont proclamées sans coordination et les frontières sont fixées sans négociation. En outre, cette indépendance n'est pas automatiquement reconnue ou acceptée. La Finlande impose assez vite sa souveraineté après une courte guerre civile qui voit la défaite des bolcheviks. Dans les pays baltes, en revanche, les nouveaux États sont pris entre deux feux, celui de l'offensive bolchevique et celui conjuguant les corps francs allemands du général von der Goltz, agissant pour leur compte, et celui des minorités allemandes présentes. Un certain soutien des Occidentaux et surtout une énergique résistance des jeunes Républiques finissent par imposer le départ des Allemands. La paix est finalement conclue entre les Russes d'une part et les Estoniens (février 1920), les Lettons (août 1920) et les Lituaniens (juillet 1920) d'autre part.

## **2. Le désordre des Balkans et de la Turquie**

Allumée dans les Balkans, la Première Guerre mondiale n'élimine pas les facteurs de conflits. Le nouvel État yougoslave atténue la balkanisation de la région, mais il demeure un ensemble hétéroclite. La constitution de juin 1921 établit une monarchie parlementaire, mais la répartition des pouvoirs et des influences, privilégiant la Serbie, ne semble pas équitable aux yeux de certains autres peuples de cet État multiethnique, notamment les Croates. La Yougoslavie se heurte à l'Italie sur le tracé de sa frontière septentrionale et la Macédoine apparaît rapidement comme l'enjeu d'un grave contentieux avec la Bulgarie. Cette dernière a perdu une partie de la Macédoine à la suite des traités et a dû accueillir 220 000 réfugiés. Une organisation terroriste, l'ORIM (Organisation révolutionnaire interne de Macédoine), se lance dans une campagne d'attentats. Le pays lui-même est déstabilisé par les insurrections communistes, finalement réprimées par la terreur blanche.

Le conflit le plus grave reste pourtant celui qui oppose la Grèce et la Turquie. La crise est provoquée par deux facteurs. En premier lieu, les vainqueurs entendent redéfinir les frontières au profit des communautés non-turques, auparavant incluses dans l'Empire ottoman. Les séquelles de la guerre soumettent certaines d'entre elles

– les Arméniens victimes du génocide de 1915-1916, mais aussi les Grecs ennemis de la Turquie de 1917 à 1918 – à des risques de représailles. De fait, le traité de Sèvres dépèce l'Empire ottoman. Mais c'est une seconde raison qui pousse les Turcs à la révolte : les puissances occidentales profitent de leur victoire pour se partager les dépouilles de l'empire agonisant, oubliant sans vergogne les principes exposés dans les quatorze points de Wilson. Dès le 5 mai 1919, les troupes italiennes débarquent à Antalia. Les Britanniques et les Français, qui occupent déjà le Proche-Orient, cherchent encore à accroître leur influence dans la région.

Le Conseil suprême allié joue la carte des Grecs et les autorise à débarquer à Smyrne, utilisant le prétexte de l'insécurité menaçant les chrétiens en Turquie (mai 1919). L'occupation grecque provoque des centaines de morts parmi les résistants turcs<sup>1</sup>. Cette résistance prend une ampleur nationale en s'appuyant sur le mouvement nationaliste, laïc et antimonarchique mené par le général Mustapha Kemal. Le 10 août 1920, le sultan signe le traité de Sèvres qui donne l'indépendance à l'Arménie, entérine le régime des mandats de la SDN (mandat français sur le Liban et la Syrie, britannique sur la Palestine, la Jordanie et la Mésopotamie) et reconnaît les acquisitions grecques. Les Français et les Britanniques débarquent en Turquie pour soutenir leurs alliés et imposer leur présence. Pourtant, cette politique aboutit à un revers complet, car les troupes de Mustapha Kemal défont les Grecs (1921-1922). Dès lors, des milliers de Grecs, originaires d'Asie mineure, fuient leur terre natale pour se réfugier en Grèce. Les relations franco-britanniques s'étant détériorées, la demande d'une intervention militaire alliée formulée par Lloyd George reste sans réponse. Les puissances européennes abandonnent leurs rêves coloniaux en Turquie. Mustapha Kemal, ayant aboli le sultanat (2 novembre 1922), renégocie les termes de la paix avec le traité de Lausanne (21 novembre 1922-24 juillet 1923). Ce conflit a laissé des blessures durables, notamment par les déplacements de réfugiés entre les deux pays : 1 400 000 réfugiés grecs de Turquie, et 400 000 Turcs de Grèce vers l'Anatolie.

## II. Comment pacifier les relations internationales ?

---

Les crises développées ci-dessus demeurent généralement d'ordre secondaire par rapport à la question essentielle : celle de l'équilibre des grandes puissances. Cet équilibre est conditionné par le sort que les alliés entendent réserver à l'Allemagne.

### A. La crise franco-allemande

#### 1. Le contexte international

La France et la Grande-Bretagne s'opposent nettement sur l'attitude à tenir vis-à-vis de l'Allemagne. « L'Allemagne doit payer » : l'opinion publique française est ferme sur ce point. Par ailleurs, la France réclame des gages sur sa frontière orientale ou, à défaut, une alliance garantissant une aide contre une offensive allemande. En Grande-Bretagne, les milieux d'affaires sont favorables à une reprise économique rapide de l'Allemagne et John Maynard Keynes dénonce, dans son ouvrage *Les Conséquences économiques*

---

1. Maurice Baumont, *La Faillite de la paix*, PUF, Paris, 1967, p. 177.

de la paix (1920), l'absurdité de réparations trop élevées qui étouffent l'Allemagne et tuent ainsi toute possibilité ultérieure d'obtenir des versements substantiels. Mais leur opposition est aussi déterminée par une rivalité qui se développe dans différentes parties du monde, notamment au Proche-Orient (cf. *infra* et chapitre 11). Par ailleurs, la Grande-Bretagne est peu soucieuse de laisser l'hégémonie française se développer dans le vide continental laissé par l'Allemagne affaiblie. Enfin, les milieux britanniques les plus conservateurs souhaitent une Allemagne plus vigoureuse, dressant ainsi un rempart contre le danger bolchevique venant de l'Est.

Les premières conférences interalliées visent à déterminer les montants et les modalités de versements des réparations de guerre dues par l'Allemagne. La conférence de Spa (juillet 1920) fixe la répartition par pays bénéficiaires et celles de Paris et de Londres (février-mars 1921) échelonnent les versements sur 42 annuités. Rapidement, les Allemands prennent du retard sur les échéances et la France réagit vivement : occupation de Düsseldorf et Duisburg, prélèvement sur les exportations allemandes. Paris n'entendant pas accorder de délai supplémentaire sans gage, celui-ci serait pris sur la production. La conciliation proposée par Lloyd George lors de la conférence interalliée de Cannes (janvier 1922) offre une proposition globale de règlement : le Rhin comme frontière, la garantie britannique pour la sécurité de la France et un pacte général de non-agression. Mais le ministre des Affaires étrangères français, Aristide Briand, est désavoué par le président Alexandre Millerand, soucieux de ne pas reculer sur une question politique aussi sensible. L'Allemagne, à ce moment-là, cherche à briser son isolement et se rapproche de la Russie : le traité de Rapallo rétablit leurs relations et efface les réparations de guerre dues à la Russie (16 avril 1922).

## **2. La crise de 1923 et l'occupation de la Ruhr**

Raymond Poincaré, nouveau ministre des Affaires étrangères français et par ailleurs président du Conseil, mène une politique moins conciliante que celle d'Aristide Briand. Il refuse d'accepter la défaillance allemande (« politique d'exécution »). Les conférences voient la Grande-Bretagne modératrice isolée et un retard dans la livraison allemande de matériels et de charbon donne à la France le prétexte pour passer de la menace à l'acte : l'occupation de la Ruhr et le prélèvement forcé des réparations sur la production allemande. Le 11 janvier 1923, les troupes franco-belges envahissent le bassin industriel, provoquant la crise la plus grave depuis l'armistice.

Le pari français repose sur la conviction que l'Allemagne ne pourra résister longtemps à l'occupation de sa première région industrielle et cédera aux conditions françaises. Le pari allemand place dans la résistance passive les espoirs d'un découragement français. Les milieux nationalistes allemands envisagent cependant la politique du pire et une guerre de libération nationale, ce qui éliminerait les démocrates et offrirait à l'extrême droite une chance pour revenir au pouvoir. De fait, les groupements secrets agissant contre les Français sont en liaison avec les officiers de la Reichswehr (armée allemande sous la République de Weimar).

La résistance apparaît rapidement comme un échec : aux attentats répond la répression qui entraîne la mort de 13 personnes dans une usine Krupp (31 mai 1923). Le financement de la résistance passive, les désordres économiques causés par la déconnexion de la Ruhr et des autres régions, la perte de confiance des milieux d'affaires internationaux dans la monnaie allemande débouchent sur une vague d'hyperinflation. La misère, le développement de la violence et les appétits de l'extrême droite