

La dialectique entre la sécurité et le désarmement dans la diplomatie française 1899–1955

Machiko Kojima

Introduction

Si le désarmement relève parfois du domaine de l'irénologie, c'est que, d'une part, la définition du terme est restée ambiguë. Il continue, d'autre part, de véhiculer l'idée de la « paix perpétuelle » chère à l'École utopiste du XVIII^e siècle, même si les projets proposés dans ce cadre n'étaient pas uniformes¹. Or, « le désarmement, c'est comme le tonneau des Danaïdes », une question inépuisable, a pu dire M. Maurice Vaïsse en évoquant ses dimensions, son champ d'application et ses interactions avec les autres problèmes². En le dissociant des politiques de sécurité pour n'y voir qu'un moyen permettant à la société internationale d'accéder directement à la paix universelle, nous risquons de passer pour des « rêveurs du bien public »³. Force est de reconnaître que le désarmement n'a avec la paix – entendu dans le sens utopique du terme – que des rapports assez lointains, comme le montre cette contradiction: « les États qui sont les plus exigeants, 'qui sont demandeurs' en matière de désarmement, comptent précisément parmi ceux qui se prêtent le moins à l'organisation précise de la paix, qui sont résolument 'défendeurs' en matière de sécurité »⁴.

En tout état de cause, le désarmement a d'autres fonctions immédiates que la promotion de la paix universelle et nous pouvons d'ores et déjà distinguer deux catégories de désarmement. Le désarmement comme sanction d'une défaite militaire n'a de sens que si l'État vainqueur peut imposer sa volonté politique à un État désarmé sans que celui-ci se réarme d'une manière subreptice. Quant au désarmement négocié en temps de paix, il n'a de sens pour les États concernés que si leur sécurité est assurée, voire renforcée par les accords conclus. Ce constat préliminaire étant fait, on peut aborder le problème de la définition du « désarmement ». Certains emploient ce terme pour couvrir un vaste champ, allant de la démilitarisation d'un État vaincu à une réduction

¹ Plusieurs écrivains et philosophes ont, dès le XVIII^e siècle, préconisé la suppression des armées afin de promouvoir la « paix perpétuelle ». Il y avait notamment le « Projet de paix perpétuelle » de l'abbé de Saint-Pierre (1713), le « Plan de paix perpétuelle » de Jérémie Bentham (1789) et celui dit « De la paix perpétuelle » d'Emmanuel Kant (1795). Les différents aspects de ces projets sont évoqués dans l'ouvrage suivant. BOUTHOU L. Gaston. *Traité de Polémologie, Sociologie des guerres*. Paris: Payot, 1970, pp. 486–488.

² VAÏSSE Maurice. *Sécurité d'abord: la politique française en matière de désarmement, 9 décembre 1930–17 avril 1934*. Paris: A. Pédone, 1981, p. 1.

³ Comte de GUIBERT. *Stratégiques*. Paris: Herne, 1977, p. 544.

⁴ Discours de Joseph Paul-Boncour à l'Assemblée nationale. En l'occurrence, il s'agissait de l'Allemagne et de la Hongrie dans l'après-guerre de 1914–1918. Voir: DOYEN A. Où en est la Société des Nations. *Revue d'Études Militaires*, 1^{er} décembre 1928, 16^{ème} année, n° 11, p. 12.

concertée des forces armées et des armements des États, en passant par des mesures unilatérales de limitation des forces nucléaires. Cette acception compréhensive ne fait qu'obscurcir les différentes données d'ordre politique. D'autres désignent par ce terme le désarmement intégral, de toutes les nations et la renonciation à toutes les catégories d'armement. Or, un projet aussi ambitieux n'a jamais été envisagé par les chefs d'État et de gouvernement.

Selon le *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, paru en 1960, la définition lexicographique du désarmement a, pour référence, le point de vue du Président américain Woodrow Wilson, puisque l'on y lit: il « désigne le fait d'un ou plusieurs États supprimant leurs effectifs, matériels et préparatifs militaires pour ne conserver à leur disposition que des forces de police »⁵. Cette définition reflète le principe dit de « stricte suffisance » sur lequel repose tout désarmement concerté. Le cheminement historique de la dialectique entre la sécurité et le désarmement montre, néanmoins, que la « stricte suffisance » ne peut être déterminée qu'en fonction des éléments de la défense nationale, mais aussi des garanties de sécurité conçues à l'échelle internationale. Quel que soit le poids des considérations techniques, le désarmement est un acte éminemment politique qui ne peut être conçu que dans son rapport avec la sécurité. Comment pourrait-il en être autrement, alors que la fonction première des armes est précisément la défense de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des États. Un tel préalable est nécessaire pour bien marquer le problème inhérent au désarmement: sa finalité politique dans une diplomatie du désarmement, autrement dit, la dialectique entre la sécurité et le désarmement.

Dans cet article, nous allons tenter de dégager la dialectique que la France établissait entre la sécurité et le désarmement dans la période 1899–1955. Il s'agit d'analyser la position française en matière de désarmement dans son lien avec la défense nationale et la sécurité de la France. La période d'analyse est de la première conférence de La Haye en 1899 à l'inclusion de l'Allemagne de l'Ouest à l'O.T.A.N. en 1955.

1. Des conférences de La Haye au désarmement dans l'entre-deux-guerres

C'est à la fin du XIX^e siècle que la notion du désarmement entre dans la sphère diplomatique d'une manière permanente, en dépit de l'interruption des deux guerres mondiales. Les conférences de la paix tenues à La Haye, en 1899 et 1907, posaient les premiers jalons du cheminement de la dialectique entre la sécurité et le désarmement. En effet, le rapport du comité technique de la conférence de 1899 sur la limitation des effectifs militaires constatait qu'elle ne peut être fixée qu'en considération d'« autres éléments de la défense nationale » qui est « organisée dans chaque

⁵ *Dictionnaire de la terminologie du Droit International*/publié sous le patronage de l'Union Académique Internationale. Paris: Sirey, 1960, p. 207.

pays d'après des vues très différentes »⁶. Ces divergences ne furent pas surmontées⁷ et force fut de constater, comme l'avait fait Léon Bourgeois, chef de la délégation française aux conférences de La Haye, que le désarmement serait la conséquence, et non pas le préalable, d'une sécurité accrue des États⁸.

La première conférence de La Haye, du 18 mai au 29 juillet 1899, a dû se contenter de codifier les lois et coutumes de la guerre en s'inspirant du principe selon lequel les belligérants n'ont pas un « droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi » et qu'il est interdit « d'employer des armes, des projectiles et des matières propres à causer des maux superflus »⁹. Il a fallu chercher ailleurs le terrain de la « préparation » de la paix et ce fut dans le progrès vers l'arbitrage international que l'on a pu observer les prémices de la « société des nations », selon la formule que Léon Bourgeois employa en 1908¹⁰. La seconde conférence de La Haye, du 15 juin au 18 octobre 1907, aboutit à la reconnaissance de l'arbitrage obligatoire dans le domaine des dettes contractuelles et des prises maritimes, laissant toutes les autres questions qui relevaient des intérêts vitaux des États en dehors de sa sphère de compétence. Le représentant français plaida en faveur de l'extension du domaine d'application de l'arbitrage obligatoire, mais en vain¹¹. L'ouverture de la Première Guerre mondiale a rompu cet effort de réflexion et la troisième conférence de La Haye prévue pour 1913 ou 1914 ne s'est pas tenue.

Le désarmement dans l'entre-deux-guerres constituait une nouvelle phase. Les « quatorze points » du Président américain Woodrow Wilson sur le nouvel ordre international, énoncés le 8 janvier 1918 dans un message adressé au Sénat, prévoyaient dans son quatrième point la réduction des armements nationaux jusqu'« à l'extrême limite compatible avec la sécurité intérieure du pays ». Tout en faisant écho à cette clause, la France prônait la subordination du désarmement à la sécurité, à l'établissement d'un tribunal international, puis à la constitution d'une force internationale:

⁶ Le rapport du Comité technique de la Première Commission, chargée de la limitation des armements, constatait « 1° qu'il serait très difficile de fixer, même pour une période de cinq ans, le chiffre des effectifs sans régler en même temps d'autres éléments de la défense nationale; 2° qu'il serait non moins difficile de régler, par une Convention internationale, les éléments de cette défense, organisée dans chaque pays d'après des vues très différentes ». DE LAPRADELLE M. G. La Conférence de la paix, La Haye 18 mai-29 juillet 1899. *Revue générale de Droit international public*, 1900, p. 33.

⁷ Certains pays s'opposaient au principe même de l'entreprise. Selon Léon Bourgeois, le colonel Gross Von Schwarzhoff, le représentant militaire allemand au Comité technique, remarquait que son peuple « n'est pas écrasé sous le poids des charges » et que le service militaire n'est pas « un fardeau pesant, mais [...] un devoir sacré ». BOURGEOIS Léon. *Pour la Société des Nations*. Paris: Bibliothèque-Charpentier, 1910, pp. 31–32.

⁸ BOURGEOIS Léon. L'état actuel de la Société des Nations, communication faite à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, le 3 juin 1922, Paris. *La Revue de la semaine*, le 12 août 1922, p. 5. Dans cette communication, l'auteur fait état de son discours du 14 novembre 1907.

⁹ Pour le recueil des actes des deux conférences de La Haye, voir BROWN Scott James. *Les conventions et déclarations de La Haye de 1899 et de 1907*. New York: Oxford University Press, 1918, p. 318.

¹⁰ Discours de Léon Bourgeois prononcé devant l'École des Sciences Politiques, le 5 juin 1908. BOURGEOIS Léon. *Pour la Société des Nations*. op. cit., pp. 265–289.

¹¹ Pour l'effort déployé par la France durant la seconde conférence de La Haye, voir: Discours de Léon Bourgeois prononcé le 31 mai 1909 à l'occasion du VI^e Congrès national de la Paix, à Reims, intitulé « Les conditions pour la paix ». BOURGEOIS Léon. *Pour la Société des Nations*. op. cit., pp. 3–28.

l'ordre des choses impliquait des rapports de causalité¹². Dans l'esprit de Woodrow Wilson, en revanche, le rapport de causalité entre la limitation des armements et l'accroissement de la sécurité était automatique et ne nécessitait pas de créer une force internationale¹³. Léon Bourgeois, alors Président de la Commission ministérielle chargée d'élaborer un projet de constitution pour la Société des Nations (S.D.N.), constata que malgré leur accord sur l'objet essentiel de la S.D.N., « des divergences ont pu exister alors entre lui [Wilson] et nous [la France], et des lacunes graves sont demeurées dans la rédaction du Pacte »¹⁴.

Le Pacte de la S.D.N., approuvé le 28 avril 1919, avait un certain nombre de défauts, indépendamment de la non-ratification par les États-Unis: il était imprécis sur les garanties de sécurité et sur les sanctions contre l'agresseur, tout en fixant les obligations relatives à la limitation des armements. Aux termes de l'article 8, les pays membres reconnaissaient que « le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune ». Comme le Pacte était muet sur la création d'une force internationale, le principe de la sécurité collective consacré par l'article 16¹⁵ n'offrait pas de réelles garanties de sécurité dans le processus du désarmement. Quant au droit des États à conclure des « traités d'arbitrage et des ententes régionales » prévu dans l'article 21¹⁶, il ne s'inscrivait pas non plus dans la perspective du désarmement.

Une contradiction se dissimulait, en conséquence, derrière les stipulations du Pacte relatives au désarmement: comment exiger des États une limitation des armements en l'absence de garanties de sécurité? La question était d'importance pour la France qui n'a pu obtenir ni l'engagement des Anglo-saxons pour garantir sa sécurité, ni l'occupation permanente de la Rhénanie, à la sortie de la Première Guerre mondiale. L'occupation permanente de la Rhénanie que la France avait réclamé lors de l'élaboration du traité de Versailles fut rejetée par les Anglo-saxons qui lui proposèrent,

¹² Cette revendication est explicitée par Léon Bourgeois, Président général de l'Association française pour la S.D.N.: « Pour assurer la supériorité de [la] force internationale, il faut que chacun des États associés consente à la limitation de ses armements, réduits à la mesure que nécessite leur sécurité intérieure ». Discours de Léon Bourgeois prononcé à l'Assemblée Générale Constitutive du 10 novembre 1918. *Revue de l'Association française pour la S.D.N.*, 1918, n° 1, p. 10.

¹³ Les amendements au Pacte proposés par la France concernant la vérification des déclarations d'effectifs militaires et d'armements et la force composée de contingents internationaux furent rejetés à l'Hôtel Crillon par Wilson. Voir: BOURGEOIS Léon. L'état actuel de la Société des Nations. *La Revue de la semaine, op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 4.

¹⁵ L'article 16, alinéa 1 dispose que « Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nations de cet État et ceux de tout autre État, Membre ou non de la Société ».

¹⁶ L'article 21 dispose que « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

en contrepartie, un traité de garantie en cas d'une attaque allemande; celui-ci serait signé par les États-Unis et le Royaume-Uni dans le cadre du traité de Versailles, à condition qu'elle accepte une occupation temporaire de la Rhénanie. La France finit par accepter cette formule, mais le Sénat américain rejeta le traité de Versailles, le 19 mars 1920, ce qui eût pour effet l'annulation des deux traités de garantie signés respectivement par les Américains et par les Britanniques¹⁷.

Dans la perspective de la limitation des armements, l'absence de garantie anglo-saxonne s'est révélée d'autant plus problématique pour la France que l'Allemagne avait pu préserver après la défaite de 1918 la plus grande partie de ses forces matérielles. En outre, le traité de Rapallo, signé le 16 avril 1922, consacrait l'alliance de la République de Weimar avec la Russie soviétique. Par ailleurs, si un plan de démilitarisation fut imposé à l'Allemagne, la plupart des clauses prévoyaient des délais d'exécution de sorte que ce traité a revêtu un caractère de « création continue », selon l'expression du Président Raymond Poincaré¹⁸. Ainsi, la démilitarisation de l'Allemagne était liée à la « limitation générale des armements de toutes les nations »¹⁹, conformément au préambule des clauses militaires du traité de Versailles. La France craignait que la mutation internationale prônée au nom de la « paix » l'engage dans la voie d'un désarmement fixé par des puissances étrangères, et préjudiciable à ses intérêts. Elle subordonnait donc les accords techniques sur la réduction des armements à la définition d'un accord politique préalable sur l'organisation de la sécurité dans le cadre de la S.D.N.

Cette démarche française relevait d'une conception « politique » à laquelle il convient d'opposer l'approche « technique » des pays anglo-saxons²⁰. Du fait de leur isolationnisme traditionnel, les Anglo-saxons refusaient des alliances les impliquant dans le jeu de l'équilibre européen et considéraient la limitation des armements comme une fin en soi pouvant être pratiquée « indépendamment du contexte politique général »²¹.

2. La position française en matière de désarmement à la S.D.N.

La « Commission temporaire mixte pour la réduction des armements (C.T.A.) » de la S.D.N., inaugurée le 16 juillet 1921 à Paris, fut le théâtre de l'affrontement des thèses française et britannique en matière de désarmement²². Un terrain d'entente fut trouvé par l'adoption à la troisième Assemblée de la S.D.N. de la Résolution XIV du 27 septembre 1922 qui stipulait que la

¹⁷ Voir: DOISE Jean, VAÏSSE Maurice. *Diplomatie et outil militaire: politique étrangère de la France 1871–1991*. Paris: Seuil, 1992, 2^e éd. pp. 324–339.

¹⁸ Cité par BRUNEAU Pierre. Le traité de Versailles, 28 juin 1919, la 'création continue' du Traité. *Revue d'Études Militaires*, 1^{er} avril 1928, 16^{ème} année, n° 3, p. 3.

¹⁹ Ce préambule dispose que les clauses militaires ont pour objet général de « rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les nations ».

²⁰ Voir COUTAU-BÉGARIE Hervé. Les leçons de l'histoire. *Stratégiques*, 3^e trimestre, 1990, p. 135.

²¹ *Ibidem.*, p. 135.

²² Les sessions de la C.T.A. ont eu lieu soit à Paris, soit à Genève. Pour la chronologie des sessions des années 1921–1924, voir: MOUTON Marie-Renée. *La société des Nations et les intérêts de la France, 1920–1924*. Paris: Peter Lang, 1995, p. 581.

conclusion d'un pacte d'assistance mutuelle devait précéder toute réduction des armements²³. La France tenta de faire admettre un autre principe relatif à la sécurité internationale: l'arbitrage. Selon le général Edouard-Jean Réquin, l'un des promoteurs de cette idée: « tout État devait se soumettre à l'arbitrage obligatoire, sous peine d'être déclaré agresseur et de dresser les autres États contre lui. C'était une disposition qui permettrait de définir l'agresseur, alors que, dans les conditions de la guerre moderne, sa désignation devenait de plus en plus difficile. Elle était pourtant plus indispensable que jamais au fonctionnement d'une assistance mutuelle »²⁴.

Lors de la cinquième Assemblée de Genève en 1924, le Président du Conseil des Ministres, Edouard Herriot opposa le *trityque* arbitrage/sécurité/désarmement au *diptyque* arbitrage/désarmement défendu par le Premier ministre britannique, Ramsay MacDonald. Cette requête française fut à l'origine du Protocole de Genève sur le règlement pacifique des différends internationaux, signé le 2 octobre 1924, mais il ne devait entrer en vigueur qu'après l'établissement d'une convention de désarmement. De prime abord, le Protocole de Genève était un succès et le Ministre grec des Affaires étrangères, Nicolas Politis, qui fut l'un de ses auteurs en attendait à une « véritable révolution dans les mœurs internationales »²⁵.

Pendant, les travaux du Conseil de la S.D.N. relatifs à l'examen de l'application du Protocole de Genève furent ajournés, en raison du refus britannique de le signer. Le Ministre britannique des Affaires étrangères, Sir Austen Chamberlain, exposa les motifs de ce refus, le 12 mars 1925 devant le Conseil, puis le 12 septembre suivant, devant l'Assemblée de la S.D.N.²⁶. Alors que la France recherchait la garantie de l'empire britannique, l'Angleterre refusait de prendre des engagements où « elle jouerait le rôle de garante, plus qu'elle n'aurait à être garantie »²⁷; en outre, elle voulait écarter toute possibilité de mésentente avec les États-Unis qui avaient pris leur distance par rapport au Protocole de Genève. Le général Edouard-Jean Réquin relevait à propos de la politique du Royaume-Uni que « la sécurité collective n'était pas une raison suffisante pour qu'il se liât d'avance par un traité, quel qu'il fût, général ou particulier »²⁸.

Toutefois, le *trityque* arbitrage/sécurité/désarmement fut maintenu dans le système d'arbitrage prévu par les accords de Locarno. Adoptés le 16 octobre 1925 par les pays engagés dans la sécurité régionale en Rhénanie, ils regroupaient le pacte rhénan et quatre conventions d'arbitrage²⁹. La

²³ La résolution fut rédigée en commun par lord Robert Cecil et le sénateur Henri de Jouvenel. Sur la négociation en vue de l'adoption de la résolution, voir: RÉQUIN Edouard-Jean (Général). *D'une guerre à l'autre 1919-1939: Souvenirs*. Paris: Charles-Lavauzelle, 1949, p. 62.

²⁴ *Ibidem.*, p. 78.

²⁵ N. Politis, Le protocole de Genève (1/2). *Pour la Société des Nations*. Bulletin mensuel du Comité d'Action pour la Société des Nations, 1^{ère} Année, n° 1, novembre 1924, p. 3.

²⁶ Sur cette question, voir: GERBET Pierre (avec la participation de MOUTON Marie-Renée et GHÉBALI Victor-Yves). *Le rêve d'un ordre mondial, de la S.D.N. à l'O.N.U.* Paris: Imprimerie nationale, 1996, pp. 63-64.

²⁷ *Ibidem.*, p. 63.

²⁸ RÉQUIN Edouard-Jean (Général). *D'une guerre à l'autre 1919-1939: Souvenirs. op. cit.*, p. 79.

²⁹ Traité entre l'Allemagne, la Belgique et la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, constituant le *pacte rhénan*, Quatre traités d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique; entre l'Allemagne et la France; entre l'Allemagne et la Pologne; entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, la France donnant sa garantie à ces deux derniers. Voir: PAOLI

sécurité franco-belge en Rhénanie (rive gauche du Rhin et têtes de pont de Cologne, Coblenze, Mayence) était assurée aussi bien par la garantie anglo-italienne que par l'engagement allemand relatif au respect de l'inviolabilité de sa frontière occidentale. Dans l'hypothèse où le Conseil de la S.D.N. constaterait à l'unanimité une agression allemande dans cette zone, les forces anglo-italiennes interviendraient immédiatement aux côtés de la France et de la Belgique.

Mais, ces mesures n'étaient pas suffisantes pour garantir la sécurité des parties à un accord de limitation des armements ou pour contraindre les Allemands à respecter la démilitarisation de la rive gauche du Rhin. En 1927, la Commission militaire interalliée de contrôle (C.M.I.C.), chargée de contrôler la démilitarisation de l'Allemagne, fut supprimée à la suite de la conclusion des accords de Locarno et de l'entrée de l'Allemagne à la S.D.N.³⁰. Le rapport du général Adolphe Guillaumat en date du 22 février 1927, approuvé par le Ministre français de la Guerre, Paul Painlevé, constatait une « véritable militarisation » allemande de la région occupée³¹. Dans deux discours au Reichstag, les 30 janvier et 1^{er} février 1928, Gustav Stresemann, Ministre allemand des Affaires étrangères, avait indiqué que les accords de Locarno avaient pour corollaire obligatoire l'évacuation de la Rhénanie³², en invoquant l'article 431 du traité de Versailles qui autorisait, sous certaines conditions, l'évacuation anticipée des troupes étrangères³³. De son côté, Aristide Briand, Ministre des Affaires étrangères, était hostile à l'instrumentalisation des accords de Locarno en fonction des intérêts du Reich³⁴, mais force était de constater que les accords de Locarno faisaient « obstacle à la guerre plus qu'ils ne donnaient des moyens d'action contre une Allemagne qui réarme »³⁵.

Aristide Briand s'évertua à obtenir des garanties de sécurité de la part des Américains qui avaient évacué la Rhénanie depuis le 10 janvier 1923, au moment de l'occupation française de la Ruhr, et parvint à conclure, le 27 août 1928, le « Pacte de renonciation à la guerre »³⁶ appelé plus couramment pacte Briand-Kellogg. Ce pacte condamnait la guerre comme instrument d'une

François-André (Colonel breveté). *L'armée française de 1919 à 1939: le temps des compromis 12 juin 1924–30 juin 1930*. Paris: Service historique de l'Armée de Terre (S.H.A.T.), 1975, p. 13.

³⁰ Le traité de Versailles dispose que les C.I.C. permettent aux États alliés de contrôler, sur le territoire allemand, ses forces militaires dans la zone démilitarisée. PAOLI François-André. *L'Armée française de 1919 à 1939, La phase de fermeté 11 janvier 1920–17 juin 1924*. Paris: S.H.A.T., 1975, p. 18–27.

³¹ PAOLI François-André. *L'Armée française de 1919 à 1939, Le temps des compromis 12 juin 1924–30 juin 1930. op. cit.*, p. 263. Le rapport du Général Guillaumat énonçait, en juillet, que l'Allemagne exécutait « un plan qui vise à constituer en territoires occupés, [...] une force capable, le cas échéant, d'intervenir contre nous ».

³² *Ibidem.*, p. 267.

³³ *Ibidem.*, p. 261. L'Article en question dispose que « si, avant l'expiration de la période de quinze ans, l'Allemagne satisfait tous les engagements résultant pour elle du présent Traité, les troupes d'occupation seront immédiatement retirées ».

³⁴ *Ibidem.*, p. 15. Aristide Briand, père du Pacte de Locarno, ne croyait plus à son efficacité en février 1926: « Nous dispense-t-il de toutes les mesures qui peuvent être propres à garantir notre sécurité si, [...] un événement venait à la mettre en péril? Je dis non ».

³⁵ VAÏSSE Maurice. *Sécurité d'abord: la politique française en matière de désarmement, 9 décembre 1930–17 avril 1934. op. cit.*, p. 505.

³⁶ Société des Nations. Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, signé à Paris, le 27 août 1928. *Recueil des Traités et des Engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations*. 1928, n° 2137, pp. 57–64.

politique nationale à l'exception des actions militaires dans le cadre de la légitime défense ou de la sécurité collective³⁷, mais aucune sanction n'était prévue en cas de violation de cet engagement; il n'était « tout au plus [qu']une manifestation platonique [...] et sans aucune portée pratique »³⁸. Dans le « Rapport interprétatif de la Commission des Affaires étrangères du Sénat des États-Unis »³⁹, on peut lire que les États-Unis considéraient « la doctrine Monroe comme une partie de leur sécurité et de leur défense nationales » et que le pacte Briand-Kellogg n'affectait pas cette position.

3. L'absence de la garantie américaine et le réarmement allemand

Étant donnée la dimension globale de la question, la « Commission préparatoire à la conférence générale du désarmement », qui siégea à Genève de mai 1926 à janvier 1931, fut ouverte aux pays non-membres de la S.D.N. Mais les projets déposés ne furent pas agréés⁴⁰, en raison notamment des divergences de vues des États participants sur la question des garanties dans le processus du désarmement. La France considérait, selon Marcel Plaisant, délégué à la S.D.N., que l'« on ne pouvait aboutir à une réduction des armements qu'à la condition d'augmenter par un corollaire immédiat la sécurité des pays »⁴¹.

La « Conférence générale du désarmement » qui s'ouvrit à Genève le 2 février 1932, avait pour mission l'élaboration d'une convention sur une réduction substantielle des armements. Le projet français du Président du Conseil, André Tardieu, fut déposé le 5 février 1932. Il distinguait les armes offensives des armes défensives et préconisait que celles-ci soient mises à la disposition de la S.D.N. en vue d'une intervention collective pour lutter contre l'agression. Les Britanniques reconnaissaient la pertinence de la distinction des deux catégories d'armes, mais il s'agissait pour eux d'abolir les armes offensives qui étaient la cause de l'instabilité mondiale⁴². Le plan Tardieu se heurta à l'opposition de nombreux pays qui faisaient dépendre la sécurité du désarmement et non pas de la lutte contre l'agression. Un nouveau plan français fut présenté, le 14 novembre 1932, par Joseph Paul-Boncour, Délégué permanent au Désarmement; il prévoyait un « pacte européen continental d'assistance » qui incorporait les accords de Locarno dans le cercle médian constitué par la S.D.N. (système des 'cercles concentriques')⁴³.

Le général Edouard-Jean Réquin voyait dans ces plans une relance du projet qu'il avait élaboré et présenté, avec l'accord du Président de la République, Alexandre Millerand, et du Président

³⁷ Son article premier affirme ainsi: « Les hautes parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des controverses internationales et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

³⁸ RÉQUIN Edouard-Jean. *D'une guerre à l'autre 1919-1939: Souvenirs. op. cit.*, p. 117.

³⁹ Ce rapport est reproduit dans *L'Esprit international*, avril 1929, n° 10, pp. 296-298.

⁴⁰ Plusieurs projets furent successivement présentés et repoussés. Voir: GERBET Pierre, GHEBALI Victor-Yves et MOUTON Marie-Renée. *Société des Nations et Organisation des Nations Unies*. Paris: Richelieu, 1973.

⁴¹ PLAISANT Marcel. *Le désarmement et la sécurité à la Société des Nations*. Paris, 1929, p. 11.

⁴² Discours de Stimson à la Chambre des Représentants, le 6 janvier 1932. Voir: *L'Armée française de 1919 à 1939, La Fin des illusions juillet 1930- juin 1935*. Paris: S.H.A.T., 1975, p. 15

⁴³ *Ibidem*. Pour la reproduction du plan, voir les pages 36 à 40.

du Conseil, Raymond Poincaré, à la C.T.A. en 1923, et qui envisageait deux sortes d'assistance complémentaire: des accords défensifs particuliers et un traité général⁴⁴. Dans la période de l'entre-deux-guerres, la France était constamment à la recherche de deux catégories d'alliés dont le rôle était défini ainsi par le lieutenant-colonel Henry Dutailly: « les uns subiront la bataille; les autres y engageront de grandes armées »⁴⁵. À la différence du gouvernement britannique qui estimait que les accords de Locarno étaient suffisants pour garantir la sécurité de la France⁴⁶, les dirigeants français cherchaient à obtenir l'engagement des grandes armées anglo-saxonnes en cas de guerre; c'était la condition *sine qua non* de l'acceptation par la France de tout plan de désarmement.

Mais cet exercice diplomatique fut vain et il en résulta l'isolement de la France. Le général Maxime Weygand a déploré, le 18 octobre 1932, que l'« on retiendra les propositions qui désarment la France – ce que désirent les grandes puissances étrangères – et on écartera celles qui tendent à garantir la sécurité en créant à ces puissances des obligations, dont dix années de discussion ont prouvé qu'elles n'en veulent pas »⁴⁷. En analysant les divergences entre la thèse anglo-saxonne de la garantie morale et la thèse française de la garantie matérielle effective, Pierre Coulon fit observer: « Ces puissances avaient vraiment beau jeu de professer une telle foi dans l'inviolabilité des engagements internationaux, puisqu'elles possèdent naturellement par leur position géographique le plus sûr rempart contre une agression éventuelle et qu'elles savent bien au fond que la largeur d'un océan a une toute autre valeur au point de vue de la sécurité que la signature d'un diplomate »⁴⁸.

L'année suivante, l'atmosphère internationale s'assombrit et le désarmement devint aléatoire. Le 14 octobre 1933, le chancelier Adolf Hitler annonça le retrait de l'Allemagne de la conférence générale du désarmement et de la S.D.N. et envoya, le 19 octobre suivant, une notification officielle au secrétaire de la S.D.N.⁴⁹. En termes formels, la conférence générale du désarmement ne fut jamais close, mais avec le retrait allemand, elle n'avait pratiquement plus de raison d'être. Le 17 avril 1934, le gouvernement français adressa au gouvernement britannique un mémorandum où il

⁴⁴ Les deux catégories d'accord sont définies comme suit: « L'une militaire, immédiate et [...] automatique, fournie par des *accords défensifs*, visant certaines hypothèses de conflits bien déterminées [...]; l'autre, générale, progressive et conditionnelle, formée par un traité général d'application des art. 10 et 16 du Pacte ». RÉQUIN Edouard-Jean. *D'une guerre à l'autre 1919–1939: Souvenirs*. op. cit., p. 68.

⁴⁵ DUTAILLY Henry (Lieutenant-colonel). *Les problèmes de l'armée de Terre, 1935–1939*. S.H.A.T., Paris: Imprimerie nationale, 1980, p. 19.

⁴⁶ Pour les Britanniques, les troupes alliées de Rhénanie servaient, depuis l'acceptation allemande du plan Young, uniquement à garantir le paiement des réparations. PAOLI François-André. *L'Armée française de 1919 à 1939, Le temps des compromis 12 juin 1924–30 juin 1930*. op. cit., p. 264.

⁴⁷ Intervention du Général Weygand devant le Conseil Supérieur de la Défense Nationale, le 28 octobre 1932. Voir: PAOLI François-André. *L'Armée française de 1919 à 1939, La Fin des illusions juillet 1930-juin 1935*. op. cit., p. 149.

⁴⁸ COULON Pierre. *La conférence du désarmement*. Paris: Presses modernes, 1934, pp. 234–235.

⁴⁹ Pierre Gerbet fait remarquer que l'Allemagne avait déjà quitté la conférence sur le désarmement le 14 septembre 1932 et qu'elle regagna son siège le 14 décembre suivant, lorsque les pays membres de la conférence sur le désarmement eurent signé une déclaration de principe sur l'égalité des droits (*Gleichberechtigung*) entre les pays vainqueurs et vaincus de la première guerre mondiale. Voir GERBET Pierre. *Le rêve d'un ordre mondial, de la S.D.N. à l'O.N.U.* op. cit., p. 86.

exprimait son regret que la recherche commune d'une garantie du désarmement n'ait pas abouti⁵⁰. Cette note faisait du retour préalable de l'Allemagne à la S.D.N. une condition essentielle de l'adhésion française à une convention de désarmement. En fait, le réarmement allemand était déjà bien engagé et le gouvernement français estimait que « la France doit placer au premier plan de ses préoccupations les conditions de sa sécurité propre, dont elle ne sépare pas du reste celle des autres puissances intéressées »⁵¹. Le 16 mars 1935, le gouvernement allemand annonça officiellement qu'il réarmerait sans plus se soucier des contraintes du traité de Versailles.

4. Le rôle secondaire de désarmement dans le système de sécurité de l'O.N.U.

La conférence de Yalta du 4 au 11 février 1945 devait signifier, selon le Président Franklin Roosevelt, « la fin du système d'action unilatéral, des alliances exclusives, des sphères d'influence, des équilibres de puissances et de tous les autres expédients qui ont été essayés pendant des siècles et ont toujours échoué »⁵²; or, l'instrumentalisation des accords de Yalta a restauré le jeu traditionnel de la diplomatie. Contrairement à la légende noire, la division de l'Europe en sphères d'influence n'est pas née de cette conférence, mais du non-respect des accords de Yalta par l'Union soviétique qui affirmait clairement sa volonté de devenir la puissance dominante en Europe orientale⁵³. Edward Stettinius qui fut secrétaire d'État américain sous la présidence de Roosevelt, expliquait que « l'insistance avec laquelle les autorités militaires des États-Unis ont appuyé sur la guerre en Extrême-Orient peut avoir conduit les Russes à penser que les États-Unis seraient tellement engagés dans le Pacifique au point de vue militaire que toutes les troupes américaines seraient retirées d'Europe après la reddition de l'Allemagne »⁵⁴. Certains, tel que M. Pierre de Senarclens affirment par ailleurs que « si les dirigeants américains s'oppos[ai]ent à tout découpage de la société internationale en sphères d'influence, la défense de leurs intérêts les engage[ai]ent dans une politique différente »⁵⁵. L'esprit de Yalta était déjà dissipé lorsque fut signée, le 26 juin 1945 à San Francisco, la Charte des Nations Unies.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le désarmement fut remis à l'honneur, mais l'échec des pourparlers entre les deux guerres avait incité les rédacteurs de la Charte à restreindre la

⁵⁰ Maurice Vaïsse affirme que cette note est généralement mal interprétée. Pour une interprétation plausible de la note et sa portée, voir: VAÏSSE Maurice. *Sécurité d'abord: la politique française en matière de désarmement, 9 décembre 1930–17 avril 1934. op. cit.*, pp. 567–594.

⁵¹ *Ibidem.*, p. 572.

⁵² Discours du Président Roosevelt au Congrès du 1^{er} mars 1945 cité dans STETTINIUS Edward, *Yalta: Roosevelt et les Russes*, (titre original: *Roosevelt and the Russians*). Paris: Editions Gallimard, 1951, p. 301.

⁵³ *Ibidem.*, p. 289. La violation par l'U.R.S.S. des accords de Yalta est décrite par Edward Stettinius comme suit: « ils mirent obstacle à la formation de la Commission de Contrôle en Allemagne; ils n'agirent pas conformément à la 'Déclaration sur l'Europe libérée' en ce qui concernait la Roumanie; ils entravèrent considérablement l'exécution de l'accord polonais ».

⁵⁴ *Ibidem.*, p. 288.

⁵⁵ DE SENARCLENS Pierre. *De Yalta au rideau de fer: Les grandes puissances et les origines de la guerre froide*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & BERG, 1993, p. 72.

part du désarmement dans l'organisation de la sécurité collective: d'une part, l'article 51 consacrait expressément le droit de légitime défense, individuelle ou collective⁵⁶, à la différence du Pacte de la S.D.N.; d'autre part, les articles 11 et 26 visant le désarmement⁵⁷ avaient une portée plus modeste que l'article 8 de la S.D.N. Ainsi, le désarmement qui avait été considéré après la Première Guerre mondiale comme la pièce maîtresse de l'organisation de la sécurité internationale fut relégué à un rôle secondaire. Il n'est désormais plus qu'un des modes opératoires de la sécurité des États et non pas nécessairement le moyen le plus adéquat pour en réaliser les fins. La Charte des Nations Unies soulignait les avantages économiques et sociaux d'un désarmement et marquait le lien qui l'unissait à la sécurité collective dont il était moins la condition que la résultante.

L'organisation de la sécurité collective après la Seconde Guerre mondiale fut compromise par l'invention de l'arme atomique dont le premier essai eût lieu dans le désert du Nouveau Mexique, le 16 juillet 1945. Les inconvénients de la « paix armée » dénoncés à la fin de XIX^e siècle par le tsar Nicolas II persistaient, mais il devenait plus difficile d'y remédier après l'invention de l'arme nucléaire. Celle-ci était postérieure à l'adoption de la Charte des Nations Unies, de sorte que les clauses relatives au désarmement ne pouvaient pas tenir compte de cette novation. En outre, le désarmement concerté se heurtait à l'obstacle de la souveraineté et Raymond Aron avait fait observer que « Les États souverains sont spontanément rivaux »⁵⁸.

Dans un premier temps, on a tenté de mettre l'arme nucléaire « hors la loi » en se fondant sur le double caractère, militaire et pacifique, de l'énergie nucléaire. Il s'agissait d'empêcher la fabrication d'armes sans entraver les activités nucléaires à des fins pacifiques telles que l'extraction de minerai, la production de matières fissiles, les applications industrielles et les expériences

⁵⁶ L'article 51 dispose qu' « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. »

⁵⁷ Les articles 11 et 26 de la Charte des Nations Unies sont ainsi conçus: « L'Assemblée Générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de Sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de Sécurité (article 11, aliéna1) »; « Afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de Sécurité est chargé, avec l'assistance du Comité d'état-major prévu à l'article 47, d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements. (article 26) », *Charte des nations Unies*. Paris: A. PEDONE, 1946, p. 32.

⁵⁸ « Les efforts pour limiter, réduire ou supprimer les armements ont toujours été paralysés par une contradiction interne. Les États sont, par essence, souverains. Le droit de prendre seul les décisions majeures, celles dont dépendent la paix, la guerre ou le statut des citoyens, a été revendiqué tour à tour par les cités, les empires ou les États nationaux, par toutes les collectivités qui se voulaient autonomes, par tous les peuples qui aspiraient à une existence politique. Les cités démocratiques n'étaient pas moins jalouses de leur indépendance que les cités aristocratiques, et les nations qui reprirent, en Europe, l'héritage des monarchies ne furent pas moins jalouses de leur liberté que les rois ne l'avaient été de leur gloire. Les États souverains sont spontanément rivaux ». ARON Raymond. *Espoir et peur du siècle*. Paris: Calmann-Lévy, 1957, p. 247.

de laboratoire. Le soin d'élaborer un plan garantissant l'utilisation de l'énergie atomique à des fins exclusivement pacifiques incombait à la Commission de l'Énergie Atomique (*Atomic Energy Commission* ou A.E.C.), créée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 24 janvier 1946.

Le représentant américain, Bernard Baruch y présenta, le 14 juin 1946, un premier plan qui s'inspirait du rapport Acheson-Lilienthal, des noms du secrétaire d'État adjoint et du président de la *Tennessee Valley Authority*. Il proposait de confier à un organisme supranational, l'*Atomic Development Authority* (A.D.A.), le monopole de la production de l'énergie atomique et la gestion internationale de toutes les activités liées à l'atome. En exerçant les droits de propriété, de gestion, de contrôle, de supervision sur les mines d'uranium et les installations industrielles, l'A.D.A. aurait été seule responsable de la science et de l'industrie atomique. Par ailleurs, les États-Unis subordonnaient à l'établissement préalable de l'A.D.A., l'élimination de leurs armes nucléaires, qui aurait prélué à un désarmement nucléaire total. Or, les connaissances techniques nécessaires à la reconstitution des armes ne pouvaient être abolies et, en cas de crise majeure, les États-Unis auraient été les premiers à se doter de la bombe atomique.

L'Union soviétique ne pouvait pas consentir à confier ses ressources, si importantes pour son économie et surtout pour sa sécurité, à un organe dirigé par un pays plus avancé dans le savoir-faire nucléaire et potentiellement hostile. D'ailleurs, l'absence de garantie que la mise en place de l'A.D.A. serait suivie de la destruction du stock de bombes américains ne pouvait qu'accroître la suspicion des dirigeants soviétiques, résolus à poursuivre leurs recherches en vue de la mise au point de l'arme atomique. Aussi, le plan Baruch se heurta-t-il à une fin de non-recevoir d'Andrei Gromyko qui déposa le 19 juin 1946 à l'A.E.C. des contre-propositions⁵⁹. Il s'agissait de conclure une convention internationale consacrant le principe de l'interdiction totale des armes nucléaires et postulant la destruction préalable de toutes les armes nucléaires américaines avant de s'engager dans un désarmement proportionnel qui aurait perpétué le rapport des forces classiques favorable à l'U.R.S.S. Les Américains ne pouvaient souscrire à ce projet, leurs armes nucléaires étant la clé de voûte de leur système de sécurité. L'Union soviétique a accédé à l'arme atomique, le 14 juillet 1949, et a quitté l'A.E.C., le 19 janvier 1950, ce qui a mis un terme à ses activités. Dès lors, il s'agissait « moins de décider si les bombes atomiques doivent ou non continuer à faire partie de l'arsenal des grandes puissances, que de trouver une formule pour empêcher celles-ci de s'en servir »⁶⁰.

L'organisation de la sécurité collective après la Seconde Guerre mondiale fut compromise également par la rupture de l'alliance de guerre entre les deux camps, capitaliste et communiste. Elle fut consommée avec l'énoncé de la doctrine Truman, le 12 mars 1947, suivie par la signature, le 4 avril 1949, du traité de l'Atlantique Nord. L'Alliance regroupait les États les plus importants d'Europe occidentale et le Canada autour de la puissance nucléaire américaine. De son côté, l'U.

⁵⁹ Sur l'analyse de la proposition soviétique du 19 juin 1946, voir: KLEIN Jean. *L'entreprise du désarmement 1945–1964*. Paris: Cujas, 1964, pp. 43–44.

⁶⁰ MIKSCHE Ferdinand Otto (Lieutenant-colonel). *La faillite de la stratégie atomique*. Paris: Livre contemporain, 1958, p. 107.

R.S.S. a intensifié son programme nucléaire depuis son premier essai nucléaire, mais son retard sur les États-Unis dans ce domaine l'a contraint à renforcer son potentiel militaire classique. En conséquence, une vaste force militaire a été maintenue dans un état de préparation élevé ce qui exigeait un commandement unifié. Le Pacte de Varsovie en était la conséquence logique, même si ses signataires ont toujours soutenu que leur initiative constituait une riposte à l'entrée en vigueur des Accords de Paris du 23 octobre 1954 et à l'admission de l'Allemagne fédérale dans l'O.T.A.N., le 8 mai 1955.

Conclusion

Notre propos a été de placer la diplomatie française au centre de l'analyse des pourparlers en matière de désarmement durant la période allant de 1899 à 1945 et d'étudier la dialectique que la France établissait entre la sécurité et le désarmement, et de mettre en évidence l'objectif politique et militaire poursuivi par la France en matière de désarmement.

Aux yeux de la France, une contradiction dissimulait derrière les stipulations du Pacte de la Société de Nations: comment exiger des États une limitation des armements en l'absence de garantie de sécurité? La question des garanties dans le processus du désarmement était d'autant plus importante pour la France que l'Allemagne avait pu préserver après la défaite de 1918 la plus grande partie de ses forces matérielles. C'est ainsi que le gouvernement français insista, aux pourparlers sur le désarmement au sein de la S.D.N., sur la thèse dite *triptique* arbitrage/sécurité/désarmement.

Cette thèse s'opposait à la thèse britannique dite *diptique* arbitrage/désarmement. En effet, à la différence du gouvernement britannique qui estimait que les accords de Locarno étaient suffisants pour garantir la sécurité de la France, les dirigeants français cherchaient à obtenir l'engagement des grandes armées anglo-saxonnes en cas de guerre; c'était la condition *sine qua non* de l'acceptation par la France de tout plan de désarmement. Mais l'exercice diplomatique de la France dans ce sens fut vain et il en résultait l'isolement de la France. La France a dû reconnaître que la recherche commune, avec les Britanniques, d'une garantie du désarmement n'ait pas abouti. Les pourparlers sur le désarmement au sein de la S.D.N. n'a pas pu empêcher le rearmement allemand et la Seconde Guerre mondiale.

Dans l'après-guerre, le début de la guerre froide allait changer les données de la politique internationale ainsi que l'importance accordée au désarmement dans la Charte des Nations Unies.

L'Article 51 de la Charte des Nations Unies est visé respectivement dans l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord et l'article 4 du Pacte de Varsovie. Pendant la période de l'antagonisme entre l'Est et l'Ouest, l'exercice du droit de légitime défense collective l'emportait sur la recherche de l'organisation d'une sécurité collective sous l'égide des Nations Unies. Cet antagonisme s'est traduit par une concentration importante de moyens militaires dans la région européenne et par le renforcement des arsenaux nucléaires des États-Unis et de l'Union soviétique. La concentration d'armes et de moyens de destruction était certes une source potentielle de conflit, mais elle était aussi le fondement de l'équilibre militaire entre les adversaires de la guerre froide. La dynamique

des armements procédait moins d'intentions agressives que du souci de préserver l'équilibre entre les deux camps.

Si la recherche de l'équilibre des forces entre l'Est et l'Ouest faisait partie des règles du jeu de la diplomatie de l'après-guerre, la course aux armements risquait toutefois de déboucher sur une guerre irrationnelle. L'affrontement nucléaire ne pouvait être la « continuation de la politique par d'autres moyens », selon la formule de Clausewitz, et une stabilité durable de l'Europe postulait une réglementation des armements, intéressant au premier chef les armes nucléaires.

Par opposition à une guerre générale livrée avec des armes atomiques, la guerre de Corée, guerre locale dans laquelle s'étaient engagées les deux superpuissances, fut menée, de juin 1950 à juillet 1953, avec des armes classiques. Cette guerre correspondait à l'idée de limitation et de localisation des conflits après l'invention de l'arme atomique, car seule une guerre limitée pouvait être considérée comme la « continuation de la politique par d'autres moyens » dans le nouveau contexte international. L'Europe craignait de devenir, à l'instar de la Corée, le théâtre d'un affrontement indirect entre les deux grandes puissances et les pourparlers sur le désarmement entamés dans le cadre de la Commission du Désarmement en 1952 avaient notamment pour objet de conjurer ce péril.