

---

PHILIPPE MOREAU DEFARGES

## DE LA SDN À L'ONU

À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE, la Société des Nations (SDN) prétend, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, matérialiser le très vieux rêve de paix universelle et permanente. Un peu plus d'un siècle auparavant, en 1795, dans la tourmente des guerres de la Révolution française, le philosophe Emmanuel Kant, avec justement son *Projet de paix perpétuelle*, tentait de concevoir ce que pourrait être cette paix. La graine était semée et plus ou moins oubliée. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, une passion, autrement plus enivrante que le raisonnement kantien, l'emportait : la passion nationale, diffusée par la France révolutionnaire dans toute l'Europe, et atteignant un sommet sinistre avec la boucherie de la Grande Guerre de 1914-1918. C'est à l'issue de cette tragédie que l'utopie philosophique devient, avec la SDN, un objet et un enjeu politiques. Toute la problématique est d'emblée posée. Cela ne suffit pas pour empêcher l'échec. En 1945, à l'issue d'un nouveau déchaînement de violence extrême, l'Organisation des Nations unies (ONU) prend la place de la SDN irrémédiablement discréditée.

15

La SDN et l'ONU s'inscrivent donc dans un mouvement de fond, qui prend forme à l'époque des Lumières, au XVIII<sup>e</sup> siècle. L'idée de progrès s'enracine. Ce qui était regardé comme fatal ou naturel – la faim, la misère, la maladie, la guerre – se transforme en question à traiter. L'homme peut se libérer de ces malheurs si, en s'éclairant de sa raison, il en identifie et analyse les causes et les difficultés.

Aller de la SDN à l'ONU, c'est suivre la matérialisation chaotique d'une idée, celle de la paix perpétuelle. En 1919, dès la Conférence de la paix, les questions importantes, celles qui se posent toujours aujourd'hui, sont sur la table. Mais chacun réagit avec ses souffrances, ses frustrations et ses intérêts. Les solutions retenues sont bancales. Les hommes se trompent sur leurs effets. D'où des engrenages imprévus

ou mal prévus. Alors, surtout après un deuxième désastre, l'on tire des enseignements. L'ONU est modelée pour ne pas répéter les ratages de la SDN. Mais la réalité est têtue. La souveraineté des États, leurs inégalités, leur méfiance mutuelle viscérale résistent. L'outil ONU, tout en se montrant incontestablement plus efficace que l'outil SDN, révèle de nouvelles insuffisances. En outre, il n'efface pas le trait fondamental du système international : les configurations de puissance, leur instabilité, leurs variations.

Cet article rappelle d'abord la naissance des deux organisations. Toutes deux sont des enfants des États-Unis. Mais chacune est façonnée bien différemment par l'issue du conflit qui la met au monde ; de plus, l'ONU ne peut ignorer l'expérience de la SDN. Puis l'article s'interroge sur les trois défis que rencontre toute organisation conçue en vue de la « paix perpétuelle » : quels membres ? Quel policier ? Quel traitement de la question économique ? L'article se clôt sur une interrogation incontournable : de la SDN à l'ONU, y a-t-il quelque chose de changé ? Et quoi ?

#### UN PROJET AMÉRICAIN

La SDN est l'enfant de l'une des personnalités les plus controversées du XX<sup>e</sup> siècle : le président des États-Unis, Thomas Woodrow Wilson (1856-1924). Celui-ci, juriste illustre, couvert d'honneurs, entrant tardivement dans la politique, élu président grâce à la remarquable habileté de son alter ego, le « colonel » Edward M. House, se convainc d'avoir une mission : justement bâtir la paix perpétuelle. Le projet est présenté dans le dernier des célèbres quatorze points (8 janvier 1918) : il s'agit de constituer une association de nations – *League of Nations* –, fondée sur la garantie réciproque de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale de ses membres, petits ou grands. La démarche est celle d'un juriste : les États, s'acceptant tels qu'ils sont et se reconnaissant mutuellement, doivent conclure entre eux un pacte, fixant leurs droits et obligations réciproques, et prévoyant les mesures nécessaires pour le cas où l'un ou plusieurs d'entre eux violeraient les règles établies.

Une vingtaine d'années plus tard, Franklin D. Roosevelt, beaucoup plus politique et réaliste que son prédécesseur, n'en reprend pas moins la vision wilsonienne de paix par un pacte universel. Les sacrifices de la Seconde Guerre mondiale, l'abandon de l'isolationnisme ne peuvent être justifiés que par une paix différente, qui ne se réduise pas à une trêve entre deux guerres, mais repose sur un ordre international

juste. L'administration Roosevelt tire les leçons de l'échec de la SDN : la nouvelle organisation, l'ONU, doit être dotée d'une instance légitime et efficace, capable de maintenir la paix, d'un authentique policier.

La SDN et l'ONU sont inspirées par la même notion de sécurité collective : la paix doit être assurée par tous, pour tous, contre tous et avec tous. Les États sont égaux. Que l'un d'eux ou plusieurs portent atteinte au pacte (notamment par une agression), les autres se ligueraient pour les sanctionner et les ramener dans le droit chemin. Ici surgit une contradiction capitale, toujours éclatante aujourd'hui. Les États-Unis sont le porte-parole de cette paix par la sécurité collective, parce qu'ils sont le premier vainqueur, la puissance dont l'arbitrage est décisif. Les affrontements du XX<sup>e</sup> siècle (Guerres mondiales, Guerre froide) érigent les États-Unis en gardien des équilibres planétaires. Donc les voici au-dessus des autres, dans une catégorie à part où ils sont seuls ! Or la paix que les États-Unis veulent est démocratique. Tous les États sont déclarés égaux, quels que soient leurs écarts de taille, de population, de force. Le problème est là : les États-Unis, dans cette paix dite démocratique, sont de fait structurellement beaucoup plus égaux que les autres ; ils sont la clé de voûte du système, le garant ultime de son fonctionnement harmonieux. La SDN, dès sa naissance, est lourdement boiteuse, du fait du refus de son concepteur d'y participer. Quant au système onusien, toute tergiversation du policier institutionnel, le Conseil de sécurité des Nations unies, pousse tout de suite les États-Unis en première ligne : si le policier officiel est incapable d'agir, faut-il ou ne faut-il pas que la première puissance du monde se substitue à lui ? En 2003, cette question hante la crise irakienne.

17

#### VERSAILLES, SAN FRANCISCO... ET YALTA

La comparaison entre les conditions de création de la SDN et celles de l'ONU fait saisir les différences radicales entre 1919 et 1945.

Le 13 décembre 1918, Wilson arrive en France en prophète de la paix. Il est persuadé d'apporter la vérité et la justice au monde. La Conférence de Versailles se ralliera dans l'enthousiasme à ses propositions et tout sera réglé. Or la Conférence est une extraordinaire foire d'empoigne, accueillant d'innombrables délégations, traitant tour à tour de l'Allemagne, des Balkans, du Moyen-Orient, de l'Afrique et de bien d'autres questions. Chacun est sûr de son bon droit et ne dissimule pas son mépris pour les exigences des autres. De plus, entre l'idéaliste Wilson et ses deux principaux interlocuteurs, le Français Georges Cle-

menceau et le Britannique David Lloyd George, c'est l'incompréhension. Wilson ne comprend pas que ces deux hommes doivent vendre la paix à leurs peuples, avec des compensations bien tangibles, prouvant que les terribles souffrances n'ont pas été inutiles. Pour ces deux vieux réalistes, la SDN est « la cerise sur le gâteau ». La SDN voit tout de même le jour, mais Wilson est tellement raide et amer qu'en mars 1920, lors du deuxième débat au Sénat américain pour la ratification du traité de Versailles, il saborde cette ratification en ordonnant aux sénateurs de son parti de voter contre le Traité, le Congrès ayant lié son approbation à l'adoption de la Réserve Lodge<sup>1</sup>.

18 En 1945, la donne est bien différente. Les États-Unis ont appris. Très conscients d'être le vainqueur décisif, beaucoup plus décisif qu'en 1918<sup>2</sup>, ils veulent bâtir leur paix, mais cette paix doit être viable. Roosevelt n'est pas un croisé, c'est un politique. À ses yeux, une organisation mondiale de sécurité collective est indispensable, mais son rouage central, l'instance chargée du maintien de la paix, doit être inspiré par le réalisme diplomatique. En clair, ce Conseil doit être tenu par les grands vainqueurs de la guerre : les États-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni et la Chine<sup>3</sup>. D'où une démarche en deux temps. L'essentiel, le politique – composition du Conseil, octroi d'un droit de veto aux membres permanents –, est réglé entre les trois Grands (Roosevelt, Staline et Churchill), principalement à Yalta en février 1945. Ces questions fondamentales tranchées, la Conférence de mise au point de la Charte des Nations unies (San Francisco, 25 avril-25 juin 1945) est conduite avec une remarquable efficacité par l'équipe d'Harry Truman, le successeur de Roosevelt. Parallèlement, tout est fait pour mobiliser l'opinion américaine en faveur de la future organisation : réunions publiques, brochures d'explication... Alors que les débats de ratification du traité de Versailles au Sénat américain s'étaient étirés sur neuf mois, la Charte de San Francisco, elle, est ratifiée par le Sénat dès le 28 juillet 1945 (pour : 89 ; contre : 2)<sup>4</sup>.

---

1. Cette Réserve stipulait que, dans les cas où le Conseil de la SDN débattrait de sanctions ou d'un recours à la force armée, le Congrès devrait être consulté par le gouvernement des États-Unis avant de prendre tout engagement.

2. Les États-Unis financent la Grande Alliance et l'équipent. Les armées américaines se battent dans le Pacifique et en Europe.

3. Le cinquième vainqueur, le cinquième membre permanent, la France, obtient son siège à l'arraché grâce aux pressions de Churchill sur Roosevelt et Staline.

4. Stephen C. Schlesinger, *Act of Creation. The Founding of the United Nations*, Westview, Boulder, 2003.

## EXCLURE ? INCLURE ?

La logique diplomatique classique est fondamentalement inégalitaire, séparant clairement grands et petits, vainqueurs et vaincus. Seuls les forts ont le droit à la parole jusqu'au jour où ils sont défaits, perdant alors ce droit. La garde de la paix appartient aux vainqueurs. La logique de la sécurité collective est exactement contraire: le but de la paix étant l'établissement d'une société internationale irréversiblement pacifique, il est absolument nécessaire d'associer tous les États, quels qu'ils soient, sur un pied d'égalité.

De ce point de vue, la SDN confirme à nouveau ses contradictions. L'esprit de la SDN, laboratoire de sécurité collective, requiert qu'elle associe sinon tous les États, du moins le plus grand nombre possible d'entre eux. Or les vainqueurs de 1918 font exactement l'inverse: la SDN est initialement un club réservé à ceux qui, pour ces vainqueurs, méritent d'y entrer. Outre l'abstention volontaire des États-Unis, les exclus sont significatifs: non seulement les vaincus (Allemagne, Autriche...), mais aussi l'Union soviétique. La SDN ou plutôt ses membres principaux (Royaume-Uni, France) s'efforcent plus ou moins de réparer cette erreur initiale. L'Allemagne est admise en 1926... et se retire en 1935. L'URSS est admise en 1934 et est exclue en 1939. *Le dilemme est: soit l'organisation de sécurité collective cherche à associer tous les États, soit elle n'accueille que ceux qui, pour elle, sont conformes à ses principes.* Dans le premier cas, deux difficultés surgissent: rien ne peut contraindre un État à être membre d'une organisation s'il ne le désire pas (États-Unis, Allemagne hitlérienne); l'organisation doit se montrer capable de ramener dans le droit chemin tout État délinquant. Dans le deuxième cas, l'organisation, en écartant certains États, brise le champ des rapports internationaux en deux espaces s'ignorant l'un l'autre: l'espace de la loi, n'engageant que les États de l'organisation; l'espace de la jungle pour les autres. La SDN ne surmonte pas ce dilemme. L'espace de la loi s'élargit de 1920 à 1934, l'apaisement et la réconciliation l'emportant, puis, avec l'explosion des tensions, se contracte de 1934 à 1942<sup>5</sup>.

L'ONU, non sans péripéties, se rallie à une logique d'inclusion.

---

5. À sa naissance, la SDN a 42 membres. En 1934, elle atteint son maximum: 60 membres. En 1942, elle est retombée à 44 membres. Il est vrai qu'en pleine guerre mondiale la SDN est une morte vivante.

En 1945, la Conférence de San Francisco n'associe que les membres de la Grande Alliance contre l'Axe. L'article 107 de la Charte, fidèle à la logique classique, isole les États ennemis, vis-à-vis desquels les États parties à la Charte peuvent maintenir leurs actions liées à la guerre. De 1946 à 1955, à l'apogée de la Guerre froide, États-Unis et URSS utilisent leur veto pour bloquer l'entrée de tout État qui ne leur plaît pas. En 1955, le verrou saute : tout État souverain a le droit d'être membre des Nations unies. Des situations particulières peuvent entraver ou retarder l'adhésion<sup>6</sup>. Il est désormais acquis que l'organisation doit accueillir tous les États de la planète, quel que soit leur choix idéologique. L'ONU ne sera pas un club limité à certains, elle est bien un forum universel. Au début des années quatre-vingt-dix, l'éclatement de la Yougoslavie, celui de l'URSS, le divorce tchéco-slovaque sont suivis par l'entrée à l'ONU de tous les nouveaux États<sup>7</sup>. Par ailleurs, depuis 1946, aucun État n'a quitté l'ONU<sup>8</sup>. En 2003, l'ONU rassemble 191 États.

#### LE POLICIER MONDIAL : UN MECCANO SANS MODE D'EMPLOI

La question du policier international est d'emblée au centre de la Conférence de la paix de 1919. L'enjeu est : qui est le garant ultime de la paix ? Dans le cas où un ou des États n'accepteraient plus les obligations du système, qui sera chargé de les ramener dans le droit chemin ? En 1919, l'État le plus pressant sur ce point est la France. Elle est l'un des vainqueurs, mais elle a profondément souffert des hostilités. Elle est convaincue que, dès que l'occasion se présentera, l'Allemagne se vengera et l'attaquera. Alors qui viendra à son secours ? Pour la France, la réponse va de soi : seuls les États-Unis, intacts et puissants, peuvent être ce sauveur. Or, pour le président Wilson, un engagement d'assistance automatique d'un État tiers est inconcevable, il romprait avec le Testament de Washington, père des États-Unis, pour lequel les États-

---

6. Essentiellement deux cas font difficulté : le siège de la Chine, occupé de 1946 à 1971 par Taiwan puis repris par la République populaire de Chine (Pékin) ; l'entrée des pays divisés (Allemagne, Corée et Vietnam). Les deux Allemagnes sont admises en 1973, le Vietnam réuni en 1977, les deux Corées en 1991.

7. La Yougoslavie (Serbie et Monténégro) de Slobodan Milosevic, en raison de son comportement plutôt violent, n'est pas admise, tout au long des années 1990, à reprendre le siège de la Yougoslavie titiste. Milosevic chassé du pouvoir, la Yougoslavie occupe son siège.

8. L'Indonésie s'est retirée temporairement en 1965-1966.

Unis ne doivent contracter aucun engagement permanent et doivent conserver une totale liberté de manœuvre. Au-delà du débat franco-américain, surgissent des interrogations toujours actuelles : qui doit garder la paix ? Cette garde incombe-t-elle aux plus forts ou peut-elle être assumée par une instance internationale ? Le réaliste qu'est Clemenceau ne conçoit pour garants que des grandes puissances. Lors des négociations de Paris, il obtient, en cas d'agression allemande, une double garantie d'assistance de Washington et Londres. Mais tout cela se révèle illusoire : les États-Unis ne ratifient pas les accords de paix ; quant à l'Angleterre, elle se méfie viscéralement de la France et entend bien garder sa liberté de décision.

La SDN est tout de même dotée d'un Conseil en principe responsable de la paix internationale. Ses pouvoirs sont de recommandation. Le seul moyen contraignant dont le Conseil dispose est l'exclusion du ou des États coupables. Les procédures décisionnelles ne sont pas fixées. Dans toutes les crises qui s'enchaînent à partir de 1933 (Mandchourie, Éthiopie...), le Conseil étale son impuissance. Le coupable soit claque la porte de lui-même de la SDN (Japon en 1933), soit subit des sanctions inefficaces et vite abandonnées (Italie en 1935-1936).

21

Les États-Unis de Roosevelt tentent de surmonter les dilemmes de Wilson. Roosevelt exclut de rompre avec le Testament de Washington : la guerre finie, les *boys* rentreront au pays, les États-Unis ne seront pas le gardien ultime de la paix. Mais l'administration Roosevelt veut un mécanisme mondial de police, qui soit efficace. Ce sera le Conseil de sécurité des Nations unies. La démarche rooseveltienne s'efforce de combiner démocratie et puissance. Au sein du pacte onusien, démocratique, fondé sur l'égalité souveraine des États, le Conseil de sécurité, lui, est conforme au réalisme classique : le maintien de la paix sera assuré d'abord par les membres permanents du Conseil<sup>9</sup>, donc, comme à l'issue de beaucoup de conflits, par la concertation des vainqueurs, chacun disposant d'un droit de veto.

Bien sûr, rien ne se déroule comme prévu. La concertation des vainqueurs est très vite paralysée par l'antagonisme Est-Ouest, l'ONU se trouvant bloquée soit par le veto américain, soit par le soviétique. Mais les États-Unis de 1945 ne sont pas ceux de 1919, l'isolationnisme

---

9. Aux cinq membres permanents, s'ajoutent six puis dix non-permanents, élus par l'Assemblée générale de l'Organisation. Les non-permanents n'ont pas de droit de veto. L'adoption d'une résolution contraignante (chapitre VII, maintien de la paix) requiert neuf votes positifs sur quinze, aucun des cinq permanents ne mettant son veto.

appartient irrémédiablement au passé, l'île américaine ne peut plus vivre en autarcie. À l'opposé de ce qui a été choisi à l'issue de la Première Guerre mondiale, les États-Unis ne se replient pas mais s'engagent de manière massive et permanente en Europe, en Asie-Pacifique, au Moyen-Orient. Tout au long de l'antagonisme Est-Ouest, de la fin des années quarante à la fin des années quatre-vingt-dix, chacune des deux superpuissances (États-Unis, Union soviétique) est maîtresse de la police de son camp. Dans les zones hors-camp (tiers monde), il n'y a pas vraiment de police mais des équilibres variables de force d'un conflit à l'autre (Indochine, Proche-Orient, Asie centrale...).

22 Avec la fin de l'antagonisme Est-Ouest, la question du policier mondial redevient d'actualité. Le Conseil de sécurité sera enfin en mesure de fonctionner ! En 1990-1991, le Conseil, cette fois-ci, marche : l'occupation puis l'annexion du Koweït par l'Irak de Saddam Hussein entraînent une escalade de mesures conduisant à la libération de l'Émirat par une coalition sous mandat de l'ONU. Puis, très vite, les difficultés réapparaissent. Le Conseil se divise sur les mesures à prendre (notamment en ex-Yougoslavie). En dépit de ce que prévoient les articles 45 à 47 de la Charte, le Conseil n'est pas doté de capacités militaires propres. En 2002-2003, la crise irakienne pose avec brutalité la problématique du policier mondial. D'un côté, la première puissance du monde, les États-Unis, et son fidèle ami, le Royaume-Uni, considèrent que l'Irak de Saddam Hussein fait peser de graves menaces sur la sécurité internationale et doit être éliminé, éventuellement par la force armée. De l'autre côté, la France et la Russie, sans nier le danger, font valoir qu'il peut être désamorcé par des inspections onusiennes. Finalement, après de nombreux épisodes, les États-Unis et le Royaume-Uni se lancent seuls, sans autorisation explicite de l'ONU, dans une guerre contre l'Irak de Saddam Hussein, qu'ils vainquent.

L'affaire irakienne ne fait que reformuler cette question lancinante du policier mondial. Le policier officiel, institutionnel est le Conseil de sécurité. Alors qu'advient-il si ses membres sont divisés, certains réclamant une intervention militaire, d'autres la rejetant ? Les moyens militaires sont toujours entre les mains des États. En ce qui concerne déjà les cinq membres permanents, le Conseil ne peut leur interdire d'utiliser ces moyens, tout projet de résolution visant à empêcher cette utilisation étant voué à buter contre le veto du ou des membres concernés. Dans ces conditions, policiers de droit et policiers de fait coexisteront longtemps encore dans une relation pleine de contradic-

tions. L'ONU, dans le sillage de la SDN, se donne pour horizon des mécanismes mondiaux de police supra-étatique. Mais, pour le moment les États n'ont pas renoncé à leurs armées.

## LA QUESTION ÉCONOMIQUE

Les belligérants de la Première Guerre mondiale sont peut-être les premiers à prendre une claire conscience du lien entre paix et prospérité économique. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la diffusion de la révolution industrielle et la planétarisation des échanges, les données économiques se font de plus en plus massives et contraignantes. Le monde de 1914 est « mondialisé » par le chemin de fer et le bateau à vapeur. En 1919, la SDN naît avec une sœur, l'Organisation internationale du travail (OIT), second pilier institutionnel de la paix par la promotion de règles communes en matière sociale afin, notamment, de (déjà) réguler la concurrence entre pays à hauts salaires et pays à bas salaires. Par ailleurs la Conférence de la paix est dominée par un grand débat qui rayonne jusqu'à aujourd'hui. Pour Clemenceau et Lloyd George, l'Allemagne doit payer; plus elle sera faible, meilleure sera la paix. L'économiste John Maynard Keynes – le célèbre Keynes –, membre de la délégation britannique, conteste radicalement cette approche: l'Europe ne peut pas trouver une paix durable si la première puissance économique européenne, l'Allemagne, est entravée par des réparations et ne peut donc redémarrer<sup>10</sup>. Dès 1919, la question économique se constitue dans les termes où elle se posera à l'issue de la Seconde Guerre mondiale.

23

À travers cette controverse, c'est toute la problématique de la paix qui tente d'être redéfinie. Dans la vision classique qu'exprime Clemenceau, la paix n'étant qu'une trêve entre deux guerres, les vainqueurs doivent tout faire pour retarder la vengeance des vaincus en les affaiblissant le plus possible<sup>11</sup>. Le raisonnement de Keynes esquisse une démarche tout à fait opposée: la paix ne pouvant durer sans prospérité économique, il ne faut laisser de côté personne et d'abord tous ceux,

10. Keynes démissionne de la délégation britannique et publie en 1919, sur son expérience, *Les Conséquences économiques de la paix*. Le livre est un best-seller. La démarche de Keynes est loin d'être neutre et « scientifique ». Keynes est très lié aux milieux bancaires allemands, vis-à-vis desquels il se montre plutôt compréhensif.

11. En outre, la France victorieuse se sait structurellement plus faible que l'Allemagne vaincue.

même ex-ennemis, qui peuvent tirer l'activité. La crise de 1929 et, dans son sillage, la venue au pouvoir de Hitler en 1933 consolident cette logique. Pas de paix sans bases économiques solides.

Dans ce domaine également, les États-Unis tirent la leçon de l'effondrement des années trente. Pour Washington, l'ONU doit être la pièce centrale d'un dispositif global, s'appuyant sur trois principaux piliers. Le premier, politique, est l'ONU. Le deuxième est monétaire: c'est le Fonds monétaire international (FMI), mis sur pied par les accords de Bretton Woods (22 juillet 1944). Le troisième pilier est commercial: ce doit être l'Organisation internationale du commerce (OIC), définie par la Charte de La Havane (24 mars 1948), mais le projet est enterré par l'hostilité du Congrès américain<sup>12</sup>. Le système onusien s'étendra à toutes questions qualifiées aujourd'hui de globales: agriculture (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, FAO), culture (Organisation pour l'éducation, la science et la culture, UNESCO)...

Cette conscience du lien entre économie, paix et sécurité ne cesse de s'approfondir<sup>13</sup>. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, il est acquis que l'une des conditions fondamentales de tout système de sécurité est une dynamique économique, grâce à laquelle des sociétés, des peuples, en multipliant leurs échanges, édifient des intérêts communs forts.

#### DE LA SDN À L'ONU, QU'Y A-T-IL DE CHANGÉ ?

Entre 1919 et 1945, le monde a radicalement changé. En 1919, les puissances européennes gouvernent encore la planète. Les concurrents (États-Unis, Union soviétique, Japon) sont encore en marge du système international. En 1945, le premier vaincu est l'Europe. L'Europe s'est entretuée; elle a été le continent d'une expérience horrible (Allemagne nazie); enfin elle est libérée de la domination hitlérienne par deux colosses, à la fois très liés à l'Europe et totalement différents d'elle: les États-Unis et l'URSS. Le siège de la SDN est à Genève, celui de l'ONU à New York.

---

12. En 1947, une structure provisoire, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le GATT, est tout de même mise en place. Le GATT se montre d'une remarquable efficacité avec sa succession de cycles de réduction des obstacles au commerce. En 1995, le GATT laisse la place à une organisation « définitive »: l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

13. À la fin des années quarante, certes sous la pression de la Guerre froide, les États-Unis aident à la reconstruction de ceux qu'ils ont vaincus quelques années auparavant (notamment plan Marshall).

La SDN souffre d'un vice de structure: elle ne photographie pas la configuration internationale de la puissance. Les États-Unis (pourtant initiateur de la SDN) n'en font pas partie. L'URSS en est membre de 1934 à 1939. La SDN, même si elle s'ouvre peu à peu, demeure une organisation euro-latino-américaine. L'ONU, elle au moins, est représentative. Le Conseil de sécurité comprend les principaux vainqueurs de 1945. L'ONU s'universalise au fur et à mesure de la décolonisation.

Tant pour la SDN que pour l'ONU, le grand défi est celui du maintien de la paix ou de l'ordre. La SDN ne pouvait guère réussir en la matière, les plus puissants étant soit hors du dispositif (d'abord États-Unis), soit résolus à ne pas le respecter (Japon en Mandchourie, Italie en Éthiopie...). L'ONU, elle, dispose d'une structure qui a sa cohérence: le Conseil de sécurité. L'ONU obtient des succès, le plus éclatant de loin étant, en 1991, la libération du Koweït occupé par l'Irak de Saddam Hussein. Toutefois la question du policier n'est pas vraiment réglée et n'est pas près de l'être. Au stade actuel, les États restent maîtres de la force armée, rien ne peut être entrepris en dehors de ces États, tout dépendant de leur volonté et de leur capacité à agir.

25

## R É S U M É

*La SDN puis l'ONU sont les enfants successifs du même projet de paix perpétuelle par la sécurité collective. Les États-Unis sont l'initiateur de ce mouvement de fond, s'imposant, dès la fin de la Première Guerre mondiale, comme arbitre des équilibres planétaires. Dès la SDN, les trois questions clés sont posées: qui doit être associé? Quel policier? Enfin, quelles bases économiques? La SDN, extraordinaire « première expérience », était sans doute vouée à échouer, l'écart entre les buts et les moyens étant immense. L'ONU tire la leçon de ces insuffisances, mais ne peut que se heurter à nouveau aux structures mêmes du système mondial, ce dernier demeurant articulé autour d'États souverains et très inégaux, peu disposés à renoncer à leur atout majeur: le contrôle de la force armée.*

BIBLIOGRAPHIE

---

- Philip Bobbitt, *The Shield of Achilles, War, Peace and the Course of History*, Londres, Penguin, 2003.
- Pierre Gerbet (avec Marie-Renée Mouton et Victor-Yves Ghebali), *Le Rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996.
- Margaret Macmillan, *Peacemakers*, Londres, John Murray, 2001.
- Stephen C. Schlesinger, *Art of Creation, The Founding of the United Nations: A Story of Super Powers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies and Their Quest for a Peaceful World*, Boulder (Colorado, É.-U.), Westview Press, 2003.
- «Cent ans de relations internationales», *Politique étrangère*, 3-4/2000, automne-hiver 2000, Paris, IFRI.