

Exposé, Palais des Nations , 28 avril 2010
Antoine FLEURY (Université de Genève)

LES ARCHIVES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS : UN APPORT ESSENTIEL À L'HISTOIRE GLOBALE DU MONDE CONTEMPORAIN

Monsieur le Directeur général (de l'Office des Nations unies à Genève)
Monsieur le Sous-Directeur général (de l'UNESCO à Paris)
Mesdames, Messieurs

C'est un grand honneur d'avoir été invité par la Direction de la Bibliothèque du Palais des Nations (dont je tiens à remercier son Directeur et ses collaborateurs et collaboratrices) à présenter quelques remarques à l'occasion de cet acte de haute portée symbolique qu'est l'inscription des Archives de la Société des Nations au *registre de la Mémoire du monde* par l'Unesco.

Pour l'historien des relations internationales que je suis, c'est un moment de grande satisfaction; en effet, avec des collègues de la commission internationale d'histoire des relations internationales nous avons lancé, il y a exactement 20 ans, avec l'efficace soutien du Conseil international des archives, plusieurs initiatives auprès d'instances officielles nationales et internationales pour veiller d'abord à la sauvegarde des archives de la SdN et d'autres OI ainsi qu' à leur mise en valeur. Notre objectif visait surtout à intéresser de plus en plus d'historiens à consulter les archives de la Société des Nations et des OI dans le but d'orienter l'étude des relations internationales contemporaines au-delà des approches nationales et majoritairement politiques qui dominaient vers une étude globale du monde contemporain.

Dans cette perspective, les ressources documentaires disponibles au Palais des Nations permettent une approche pluri-dimensionnelle de l'évolution de la société contemporaine. L'internationalisation croissante de nombreux secteurs des activités humaines a conduit à leur prise compte d'abord par la Société des Nations, puis par les OI qui lui ont succédé après 1945. D'où l'intérêt de mettre en valeur ces sources d'information inédites par rapport aux diverses archives nationales et locales. La consultation de l'*inventaire* des

fonds d'archives de la SDN traduit de façon exemplaire l'apport que peut fournir la documentation internationale aux études que ce soit sur les aspects généraux et politiques, qui ont surtout retenu l'attention des historiens et de l'opinion, ou sur des aspects très particuliers, souvent réduits à leur caractère technique, qui n'ont pas reçu l'intérêt qu'ils méritent. En un mot, les archives de la SdN offrent des opportunités privilégiées non seulement pour étudier des aspects fondamentaux de la vie du monde contemporain, mais surtout pour les aborder dans une perspective transnationale, voire universelle. Du point de vue méthodologique, les archives de la SdN et a fortiori celles des autres OI constituent un point nodal de ce qui est exigé par la science historique actuelle, à savoir proposer des études croisées des phénomènes historiques fondées d'une part sur la multiplication des points d'observation que fournit la diversité des archives consultées et d'autre part sur le croisement des représentations des faits ou des acteurs analysés; cette méthode permet d'échapper aux approches marquées par des démarches téléologiques qu'elles soient de type ethnocentrique ou idéologique.

Au-delà de ces remarques relevant de la démarche historique, l'inscription des Archives de la SdN au *registre de la mémoire du monde* indique l'importance qu'il convient d'accorder à l'expérience de la SdN dans l'histoire de l'humanité et l'obligation, en maintenant ses archives vivantes, d'en rendre compte dans toute sa profondeur et sa complexité, tout en relevant sa singularité dans la marche de l'humanité vers la prise de conscience de son unité et des nécessaires solidarités qui lui assureront la survie face aux forces destructrices qui avaient révélé leur puissance dans le premier grand conflit mondial.

En quelques phrases, permettez-moi de formuler quelques observations sur ce qu'a été l'expérience de la SdN et de son apport à l'émergence d'une gouvernance mondiale.

La création de la Société des Nations inscrite à l'ordre du jour de la conférence de la paix qui se réunit à Paris en janvier 1919, a été, à l'issue du premier conflit mondial, la plus prometteuse et la plus innovatrice des propositions; elle devait être aux yeux des partisans de la paix entre les hommes la contribution la plus décisive que les hommes d'Etats apporteraient au nouvel ordre international: la Société des Nations, à travers le Pacte ou *Covenant*, en formerait la clé de voûte; elle était conçue comme le nouvel instrument qui permettrait d'éliminer le recours à la guerre dans les

relations entre les nations, de garantir la paix tant désirée par les peuples profondément meurtris et bouleversés par le plus grand conflit guerrier que l'humanité avait connu jusqu'alors.

Le Pacte de la Société des Nations impliquait que toute application des règlements de paix devait répondre à l'esprit d'équité qui devrait prévaloir désormais dans les négociations internationales et dans les arrangements qui en résultent. On sait que très rapidement la *Realpolitik* allait l'emporter sur le pari d'une solidarité universelle à construire.

Il n'en demeure pas moins que le Pacte de la Société des Nations apportait deux innovations majeures dans la politique internationale.

La *première* concerne cette idée révolutionnaire de sécurité collective et de la solidarité universelle inscrite dans l'article 10 du Pacte:

"Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation".

(Pour les traducteurs :

"The members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In Case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled".)

Il est important d'insister sur l'étape considérable que représentait un tel engagement cosigné dans un Pacte supposé être universel, en 1919, par rapport aux instruments diplomatiques qu'étaient les alliances bilatérales et les coalitions entre Etats jusqu'en 1914 et durant le conflit mondial lui-même. Certes le principe de sécurité et de solidarité collectives constitue un apport définitif et irrécusable, repris dans la charte des Nations Unies. En revanche, les modalités d'application du système de sécurité collective décrites dans le Pacte vont révéler leur faiblesse dans les conditions concrètes des rapports de force internationaux qui perdurent dans la politique mondiale.

C'est d'ailleurs avant tout l'expérience malheureuse dans le domaine du maintien de la paix qui vaudra à la SdN toute entière le discrédit général qui sera jeté sur elle non seulement par les contemporains déçus dans leur espoir d'un monde de paix rêvé et esquissé avec un enthousiasme certain après 1918, mais aussi et presque sans nuance par les historiens eux-mêmes.

La *deuxième* innovation majeure implique la mise en place de mécanismes de coopération internationale dans tous les domaines de la vie aussi bien politique (pensons aux minorités nationales et aux populations sous mandat) qu'économique, sociale, technique et culturelle dont les enjeux et les développements peuvent contribuer soit à générer des conflits entre Etats soit à renforcer les fondements mêmes de la solidarité universelle. Rétrospectivement, il est intéressant de signaler l'esprit visionnaire des auteurs du Pacte de la SdN, puis de certains de ses collaborateurs au sein du Secrétariat, qui ont déjà très bien perçu l'interdépendance entre les États, et de plus en plus entre les sociétés à travers toutes les forces profondes qui sont à l'oeuvre au début du 20e siècle. Le mérite des auteurs du Pacte, c'est de les avoir prises en compte et d'en avoir recommandé la gestion en quelque sorte par la nouvelle Société des Nations.

Certes, au premier coup d'oeil, le lecteur du Pacte peut déduire que la conscience de la coopération internationale devait être encore bien peu développée chez les hommes d'État et les experts qui ont proposé d'en esquisser les règles dans le texte fondateur du nouvel ordre international. C'est en effet dans le seul *article 23* que l'on énumère *six domaines* dans lesquels des engagements à la coopération doivent être pris par les États. A l'époque, toutes ces activités paraissaient mineures, relevant pour la plupart de services techniques au sein des diverses administrations étatiques.

Il est néanmoins une des dimensions qui apparut d'emblée revêtir la plus haute importance, c'est la question sociale évoquée à la lettre a) de l'article 23 où il est stipulé :

" (Les Membres de la Société) s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires"

(Pour les traducteurs:

"The Members of the League will endeavor to secure and maintain fair and human conditions of labor for men, women and children both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend, and for that purpose will establish and maintain the necessary international organizations".)

Or, la question sociale va connaître un développement surprenant à la conférence de la paix et ceci essentiellement pour contrecarrer la propagation du modèle communiste que Lénine s'efforçait de proposer à l'humanité et aux masses laborieuses en opposant à la Société des Nations, instrument des Etats capitalistes bourgeois, la 3ème internationale qu'il créa en mars 1919.

En effet, l'urgence des mesures à prendre dans ce domaine est telle que les négociateurs à la conférence de la Paix proposent d'inclure toute une partie intitulée "Travail" dans le Traité de Versailles, comportant 40 articles qui forment la partie XIII du Traité. Cet imposant ensemble va servir de constitution à l'organisation internationale du Travail mise sur pied par la première conférence internationale du Travail réunie à Washington, de fin octobre à décembre 1919. Ainsi était reconnue l'importance de la dimension sociale dans les relations internationales conformément au postulat inscrit dans la Partie XIII du Traité de Versailles selon lequel "la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale".

Dans ce domaine social, il serait difficile de parler d'échec ou de résultats éphémères, d'autant plus que l'OIT sera la première institution à recevoir le statut d'institution spécialisée au sein de l'ONU même si les objectifs fixés au départ ont été difficiles à faire avaliser par les Etats; d'ailleurs, certains d'entre eux sont loin d'être acceptés aujourd'hui encore sur une base universelle.

Dans les autres domaines énumérés dans l'art. 23 où la coopération internationale était proposée aux Etats, les résultats seront moins importants; certains de ces domaines: traite des femmes et des enfants, trafic d'opium et d'autres drogues seront confiés à des services appropriés au sein du secrétariat, ne disposant que de faibles moyens; les Nations Unies reprendront à leur compte ces services transformés en bureaux, tandis que la coopération en matière de lutte contre les maladies (lettre f de l'art. 23) sera transférée de l'Office international de l'Hygiène créé en 1904 et de l'Office

international de la Santé publique, créé en 1907, à la Société des Nations en 1922, puis repris par l'organisation mondiale de la Santé en 1948.

En ce qui concerne la nécessité de collaborer dans le contrôle du commerce des armes confié à la SdN, selon la lettre d) de l'art. 23, contentons-nous ici de souligner que si le Secrétariat de la SdN prit très sérieusement cette tâche de contrôle en mains, elle rencontra d'énormes difficultés à faire accepter ses propositions de conférences pour la réduction des armements. Lorsque *la conférence mondiale du désarmement* est convoquée à Genève en 1932, la conjoncture internationale est particulièrement défavorable. La crise économique mondiale avait déjà produit des ravages considérables, entraînant l'ensemble des sociétés dans des troubles et des divisions politiques et sociales.

Enfin, toujours selon l'art. 23 du Pacte, lettre e) les Etats "prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération".

(Pour les traducteurs :

- "will make provision to secure and maintain freedom of communications and of transit and of equitable treatment for the commerce of all Members of the league. In this connection, the special necessities of the regions devastated during the war of 1914-1918 shall be born in mind".)

C'est au sein de la section des communications et du transit de la SdN qu'ont été menés les travaux qui ont contribué à établir la concertation internationale dans le domaine des transports internationaux ainsi que dans les communications. Domaine qui connaîtra un énorme développement tout au long du 20e siècle.

Quant à l'établissement d'un nouvel ordre économique, les décisions ont été renvoyées à plus tard: c'est dans le contexte de la crise économique de 1920 que le Conseil de la Société des Nations décide de convoquer une conférence "en vue d'étudier la crise financière et de rechercher les moyens d'en conjurer ou d'en atténuer les dangereuses conséquences". Ce sera la conférence financière internationale qui se tiendra à Bruxelles du 24

septembre au 8 octobre 1920, présidée par le Genevois Gustave Ador et organisée par Jean Monnet, secrétaire général adjoint de la SdN.

Si les recommandations de cette conférence, écrit dans ses Mémoires Jean Monnet, avaient été appliquées par les gouvernements, on aurait "pu économiser vingt ans de stagnation et une guerre à l'Europe". Dans l'équipe de la SdN, les fonctionnaires étaient conscients d'être des pionniers chargés "de développer des habitudes de coopération entre des peuples qui n'avaient jusque-là que des rapports de force".

Ce qui ressort de cet aveu que l'on pourrait étayer de plusieurs autres déclarations de l'époque, c'est que les représentants des Etats n'étaient pas encore mûrs pour comprendre que la meilleure voie pour sauvegarder leurs intérêts nationaux à long terme était celle de la négociation multilatérale. Les délégués des États avaient comme souci prioritaire de trouver des solutions qui respecteraient avant tout les intérêts nationaux respectifs. La règle de l'unanimité conduit certes à développer l'esprit de coopération dans la négociation, mais retenait chacun des États à sacrifier son intérêt national immédiat sur l'autel d'une solidarité universelle. La conférence économique internationale de Genève en été 1927, les réunions qui en ont découlé en vue d'une action économique concertée en 1930 ainsi que la grande conférence économique mondiale de Londres en juin-juillet 1933, dont on escomptait la remise sur des rails sains de l'économie mondiale en perdition, suite au krach d'octobre 1929, de même que l'échec de l'ambitieux Plan d'union fédérale européenne lancée à l'occasion du 10e anniversaire de la SdN, encore dans sa phase ascendante, en septembre 1929, montrent le manque de confiance des décideurs dans la négociation internationale. L'expérience était encore trop fragile, les antagonismes encore trop profonds entre les Etats pour que les partisans de la coopération internationale puissent contrer l'ouragan protectionniste bientôt couplé à une hybris nationaliste qui jettera à nouveau les peuples les uns contre les autres.

Conclusion

Dans une perspective de longue durée, on peut proposer la thèse suivante: la SdN a incarné l'émergence d'une société mondiale fondée sur la coopération internationale dans les domaines les plus divers que permettent justement de documenter et d'analyser les archives de la SdN. Leur richesse autorise les historiens, de plus en plus intéressés à remonter aux racines d'un ordre

universel, à analyser l'œuvre de la SdN en tant qu'expérience historique, que l'on peut considérer comme la *phase d'apprentissage* de la coopération internationale à l'échelle mondiale.

L'étude de l'émergence et de l'approfondissement de la dimension transnationale dans le champ des relations internationales replace la SdN et ses activités à un moment privilégié. De nouvelles interrogations qu'autorise la consultation du *patrimoine documentaire* sans égal disponible ici au Palais des Nations ainsi que dans un nombre croissant d'archives nationales ou privées permettent de reconstruire les origines lointaines et les lignes de force d'institutions, de situations et de questions, qui ont connu des développements considérables que n'auraient pu imaginer les promoteurs de la SdN.

Les recherches entreprises depuis une vingtaine d'années conduisent aussi à procéder à un nouvel état des lieux de certaines réalités et activités internationales d'une société en voie de mondialisation dans la première partie du 20e siècle. La reconstitution par les historiens, sans parti pris, des modèles, des moyens et des objectifs suggérés, élaborés ou mis en œuvre par la SdN apporterait sans aucun doute une contribution essentielle à une meilleure connaissance de l'histoire des enjeux fondamentaux de l'humanité face aux défis du monde contemporain.