





# L'Organisation des Nations unies a 70 ans Bilan et perspectives. Renforcement et démocratisation

Actes de la conférence du 11 mai 2016 Lyon, Institut d'Études Politiques



# Table des matières

L'ONU a 70 ans, bilan et perspectives, renforcement et démocratisation	5
English compte-rendu sent for publication to the Committee for Democratic United Nations (KDUN Francfort	,
Introduction historique au fédéralisme européen et mondial (1938-2016)	9
Naissance et élaborations stratégiques (années 1940 et début des années 1950)	11
Guerre froide et glaciation internationale (1955 à la fin des années 1960)	13
Démocratisation des institutions européennes et modifications de l'assiette mondiale du pouvoir (décennies 1970 et 1980)	13
Développement de la mondialisation et long processus d'unification des fédéralistes	14
Quels défis et quelles réponses fédéralistes pour le 21 <sup>e</sup> siècle	15
Année universelle des Nations unies Synthèse	16
1. Un bilan très contrasté	16
2. Un avenir trop menacé	17
3. De nouvelles perspectives	18
4. Conclusion	18
Quelques éléments sur l'histoire de la Société des Nations (SDN)	19
1 – Les handicaps initiaux de la SDN	19
2 – SDN et perspectives nouvelles	21
La sécurité	23
Action économique et sociale	26
Action humanitaire et coopération intellectuelle	28
Pour une Assemblée Parlementaire des Nations Unies	31
L'expérience acquise et confirmée de l'Union interparlementaire (UIP)	31
L'action combative du Comité international pour une ONU démocratique.	32
L'initiative ambitieuse de l'Union européenne pour une APNU	33

# L'Organisation des Nations unies a 70 ans

# Bilan et perspectives. Renforcement et démocratisation

UEF Commission politique « Fédéralisme mondial »

UEF Rhône-Alpes

Jeunes Européens Lyon

Lyon, Institut d'Études Politiques 11 mai 2016



De gauche à droite : Guillaume Bullier, Pierre-Yves Maurice, Sylvain Schirmann, Jean-Francis Billion

### Compte-rendu de la Conférence-débat du 11 mai 2016 à Sc.Po Lyon

L'ONU a 70 ans, bilan et perspectives, renforcement et démocratisation

#### Jean-Luc Prevel

Vice-président UEF Rhône-Alpes Directeur de la publication du trimestriel Fédéchoses – pour le fédéralisme

Un public d'environ 70 personnes, essentiellement des jeunes, dont des étudiants de Colombie, du Cameroun et de Côte d'Ivoire, a participé à cet évènement.

L'ouverture a été faite par Guillaume Bullier, Président des Jeunes Européens Lyon, qui a présenté les différents intervenants et introduit la conférence organisée dans le cadre de la Campagne nationale « L'Europe en mieux » co-organisée par Les Jeunes Européens France, le Mouvement Européen France et l'Union des fédéralistes européens (UEF France).

Jean-Francis Billion, Président de l'UEF Rhône-Alpes, membre du Comité fédéral de l'UEF et du Conseil du World Federalist Movement (WFM), a présenté un historique des mouvements fédéralistes. Même si l'idée fédéraliste est bien antérieure, c'est après la première guerre mondiale qu'apparaissent d'importants mouvements organisés avec l'idée que la souveraineté absolue des États est la cause première des guerres. En 1938, création en Grande-Bretagne de la Federal Union, puis, durant la Résistance va se manifester la revendication forte d'une Europe fédérale. Dès 1941 parait clandestinement le Manifeste de Ventotene écrit par Altiero Spinelli et Ernesto Rossi depuis leur lieu de relégation par le pouvoir fasciste ; en 1943 le Movimento Federalista Europeo est créé à Milan; dans Lyon occupée, apparaît le Comité français pour la Fédération européenne en juin 1944 avec parmi ses fondateurs Albert Camus alors qu'à Munich plusieurs Résistants de La Rose blanche ont été arrêtés et guillotinés par les nazis... Fin 1946, l'UEF supranationale se crée à Paris; en 1947, à

Montreux, c'est le World Movement for World Federal Government qui voit le jour en présence de fédéralistes du monde entier. À l'heure de la décolonisation des prises de positions fédéralistes s'affirment sur divers continents (Senghor, Nyéréré, N'Krumah, Gandhi, Nehru, etc.). Contre les guerres et l'arme atomique (Abbé Pierre, Einstein...) on assiste à des actions symboliques telles que celle de l'Américain Gary Davis qui rend son passeport et se proclame « Citoyen du monde numéro un » à Paris. Au fil des années les fédéralistes européens vont lutter pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct (la 1ère sera en juin 1979), une monnaie européenne, le projet de Traité d'Union européenne impulsé par Spinelli et adopté à une large majorité par le Parlement européen (1984) ou une Constitution européenne. Les fédéralistes mondiaux se battent pour une Assemblée constituante et des élections mondiales, des réformes des Nations unies ou soutiennent d'autres processus d'intégration régionale (Amérique latine). C'est après la chute du rideau de fer que l'ensemble des fédéralistes va se retrouver et commencer un long processus de rapprochement. Ils participent depuis le Sommet de la Terre à Rio (1997) aux luttes pour l'environnement et s'engagent pour la création, l'amélioration et l'universalisation de la Cour pénale internationale (années 1990) puis pour la mise en place d'une Assemblée parlementaire des Nations unies (id.). En particulier à Lyon, les JE et l'UEF sont aussi engagés depuis 2013 dans une action toujours actuelle, le New Deal for Europe « pour un plan européen extraordinaire d'investissement pour le développement durable et la création d'emplois », dans le but d'animer la campagne des élections européennes de 2O14 et de recréer un consensus citoyen envers l'intégration européenne et les institutions de l'Union européenne, préalable à toute action constituante du Parlement européen.

Pierre-Yves Maurice, Vice-président de l'UEF Rhône-Alpes, ancien fonctionnaire des Nations unies, fait un bilan de l'ONU à l'occasion de son 70e anniversaire. En 1945, il s'agissait de régler les problèmes de sécuri-

té internationale et d'assurer la paix, puis le développement économique et la défense de l'environnement.

Côté positif, c'est la diffusion d'une véritable culture onusienne, le droit à l'égalité, le droit d'ingérence, la création de normes morales universelles, la non-discrimination, la régulation du travail. Ce sont aussi de nombreuses actions sur le terrain par une myriade d'institutions.

Les faiblesses de l'ONU sont sa taille, sa dispersion, son absence d'autonomie financière, mais aussi l'obstruction de certains pays et sa marginalisation par l'apparition des G7, puis G8... G20. On voit croitre ses relations avec le secteur privé mais son avenir est aujourd'hui menacé.

L'ONU doit se démocratiser. Le cadre institutionnel est à revoir avec une Assemblée générale où tous les États ont le même poids et son Conseil de sécurité où les cinq États membres permanents nommés conservent un droit de véto paralysant. L'ONU a élaboré de nombreuses conventions mais connait un déficit de moyens pour les appliquer. Elle doit maintenant se recadrer sur l'intérêt général mondial. Elle doit être plus forte et plus cohérente dans les domaines de la redistribution et de l'immigration. Elle doit mieux gérer les organismes financiers (Banque mondiale, FMI) et répondre au défi de la survie de la planète.

Le Professeur Sylvain Schirmann, Professeur des Universités, Directeur honoraire de Sciences-Po Strasbourg, évoque la mise en place de la Société des Nations (SDN) à travers le Covenant de 1920. Au lendemain de la première guerre mondiale, son objectif était la pacification du monde. À côté d'un schéma, Conseil, Assemblée, Secrétariat, elle va se doter de nombreuses organisations techniques dans les domaines économique, social, de l'éducation, des arts, etc. Elle va aussi aborder les questions du travail et des réfugiés, avec la mise en place du passeport Nansen en 1924 pouvant remplacer tout passeport national et permettant aux réfugiés et migrants de se déplacer librement dans le monde entier aussi bien qu'avec n'importe quel passeport national. De nombreux réfugiés ou migrants ont pu à l'époque en bénéficier, en particulier en France la diaspora arménienne et nous pouvons voir aujourd'hui combien la situation a pu se dégrader depuis lors... La SDN, plombée en particulier par la non-participation des États-Unis, et la participation tardive de l'Union soviétique, verra par ailleurs le retrait des pays d'Amérique latine qui la considèrent comme un club trop européen et du Japon; elle ne disposera jamais de forces de maintien de la paix. Elle va enfin « créer le fonctionnaire international ».

La SDN est donc la première étape vers une certaine internationalisation des relations entre États. Pendant la crise de 1929, elle va par ailleurs jouer un rôle européen important en liant et en délimitant les crises nationales (agricole, industrielle, des finances publiques, etc.). Longtemps avant les communautés européennes, apparues dans le second aprèsguerre, elle va créer des critères de convergence et garantir les emprunts de pays très endettés tels que l'Autriche, la Hongrie, etc., en les mettant sous tutelle...

Il est clair aujourd'hui que la SDN, même si elle n'aura pu éviter un nouveau conflit mondial, ne peut toutefois pas être considérée comme un simple échec; elle aura été plus qu'un simple brouillon des Nations unies dont l'architecture sera en 1945 à la Conférence de San Francisco largement inspirée de la sienne propre; elle en a été en fait le précurseur.

Pierre-Yves Maurice, dans une deuxième intervention programmée, évoque la mise en place à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle de l'Union interparlementaire (UPI), composée de parlementaires de nombreux pays, qui ne pourra pas s'intégrer à la SDN ni à l'ONU. L'UPI réunit des parlementaires de 160 pays membres et de 10 pays associés. Elle n'a pas de pouvoir normatif, seulement un rôle d'arbitrage international.

Par ailleurs, depuis 2007 se développe une campagne mondiale pour une Assemblée parlementaire des Nations unies (APNU) sous la responsabilité du Comité pour des Nations unies démocratiques (KDUN) dont le siège est à Francfort. Le principal anima-

teur et l'âme en est l'Allemand Andreas Bummel qui siège par ailleurs depuis quelques années au Conseil du World Federalist Movement. Cette Assemblée pourrait être mise en place sans modifier la Charte de l'ONU, comme organe consultatif auprès de l'Assemblée générale, et être composée, dans un premier temps, de représentants des parlements nationaux. Cette campagne a déjà obtenu le soutien de nombreuses personnalités et de divers parlements (européen, Union africaine, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, canadien, etc.) et de plus de 1200 parlementaires ou parlementaires hoet tout récemment Commission des Nations unies pour la réforme de l'ONU.

Après les trois interventions un temps de questions réponses particulièrement riche s'est mis en place. Une publication plus formelle sera publiée lorsque l'ensemble des documents préparés par les intervenants nous seront parvenus à la fin du mois.

# English compte-rendu sent for publication to the Committee for Democratic United Nations (KDUN) in Francfort

**Pierre-Yves Maurice** Vice-president UEF Rhône-Alpes

Audience of around 70/90 people, mainly Political Sciences students from Lyon but also some people on training in France from Colombia, Cameroon and Ivory Coast.

**Bullier Guillaume**, President of Young Europeans ("Jeunes Européens") Lyon introduced and welcomed the lecturers and opened the conference organized for the national campaign of « **L'Europe en mieux** » ("A Better Europe").

Billion, Jean-Francis, President of the UEF Rhône-Alpes, member of the European Federal Committee of the UEF and member of the Council of World Federalist *Movement (WFM)* presented the history of the federalist movements in the world and in France from the 1<sup>st</sup> World War until today. Mr. Billion published a book on the subject which everyone can refer. Over the years, the European federalists has fought for the election of the European Parliament by direct universal suffrage, a European currency and a real European Constitution. The World federalists fight for a World Parliamentary Assembly, the reforms of the UN and they support all regional integration process to federalist vocation in the world (Africa, Asia, America, Europe and the Pacific) which is a key issue for an effective and credible global governance.

Schirmann Sylvain, University Professor, Honored Director of the Political Sciences Institute of Strasbourg, highlighted the strong impact of the appearance of the Inter Parlementary Union (IPU) after the 1st World War. Its objectives were extremely precursors which allowed the foundation of the UN some 25 years later, just after the end of 2<sup>nd</sup> World War. It formed the beginnings of what became the United Nations today in all areas of intervention, for the

pacification of the world and its development. Unfortunately, the IPU became weak by the rejection of the US, the late membership of the Soviet Union and the reluctance of numerous countries (such as the Latin American countries and particularly Japan) and had no sufficient credibility to win as regulator of global problems and conflicts anymore. It is clear that the IPU even though it could not prevent another world war, was a model for the creation of a new system where the world's nations must be united; adopted in 1945' at the Conference of San Francisco: the UN.

Maurice Pierre-Yves, Vice-President of the UEF Rhône-Alpes, ex-officer of the UN, presented a summary about the UN for the occasion of its 70th anniversary in 2015 (universal year of the organization) and defended a fundamental project for the future of the UN: the foundation of a United Nations Parliamentary Assembly (UNPA).

- 1. The evaluation of the UN is contrasted. It has two main phases and three main successive actions. The two phases are: during and after the "Cold War". The three main actions are: security governance and world peace; development aid and the Millennium goals; and since 2015, the environmental governance. It shows the strengths and weaknesses of this institution.
- 2. The strengths of the institution, pointed out by Maurice Pierre-Yves, with no doubt, are the precursory nature of the UN, which over the years has imposed notions and fundamental values of human life, progressive standards applied by strong presence on the ground in almost every country of the world.
- Under the weaknesses of the institution, he mentions that the UN needs to find a solution for the difficulties coming of its size and dispersion diversity, the of its institutions in the world and, also, its financial capacity limited autonomy).

- The future of the UN is threatened. There are many persisting malfunctioning, such as: right of veto restricted to 5 members, General Assembly non representative of people, international failure of disproportioned institutional framework, missing of worldwide general interest.
- 5. New perspectives needed, to find a solution to the current global economic and social malfunctioning and resolve problems of the planet survival, both medium and long terms.
- Democratize the system is a priority. The most important perspective is the establishment of Parliamentary a Assembly of the United Nations (UNPA) taking in account: the positive experience gained from Interparliamentary Union (founded in 1889); sustain and support the fighting action of the International Committee (founded in 2007) for a democratic UN; and encourage the ambitious initiatives of the European Union and those of other equivalent regional institutions in the world (Africa, Asia and America) for such a project.

After these three presentations, a debate (questions/answers) led by Mr. Bullier Guillaume has been held, and confirm the high importance that democratization of the UN system represents for the future of the world.

Translation F/E: Beatrix Toth-Maurice. May 22. 2016. Liernu. Belgium

# Introduction historique au fédéralisme européen et mondial (1938-2016)

### **Jean-Francis Billion** Président de l'UEF Rhône-Alpes

Bien avant les deux conflits mondiaux qui ont endeuillé le vingtième siècle, des mouvements fédéralistes sont déjà apparus sur divers continents alors même qu'ont depuis longtemps été écrits certains des textes encore fondamentaux aujourd'hui pour les fédéralistes; des textes d'Emmanuel Kant, de Pierre-Joseph Proudhon, des pères de la Constitution américaine -Alexander Hamilton, John Jay et James Madison-, ou de précurseurs comme l'Abbé de Saint-Pierre ou Alexis de Toqueville... par exemple.

Mais c'est, en fait, avec la première guerre mondiale, que les mouvements fédéralistes modernes font réellement leur apparition. Dès leur fondation, qu'ils privilégient l'aspect « régional » (au sens de continental, en particulier pour l'Europe) ou mondial, ils vont avoir une même constance : refuser la souveraineté absolue des États, cause première des guerres, et dénoncer le caractère confédéral et l'impuissance des ligues d'États souverains qui, comme la Société des Nations (SDN) puis les Nations unies, à leurs yeux impuissants à réguler et encore plus à juguler l'anarchie internationale. Ces mouvements développer vont se progressivement et se renforcer à la veille de la seconde guerre mondiale. C'est en effet en 1938, à Londres, que Derek Ramsley, Charles Kimber et Patrick Ransome, créent la Federal Union britannique, qui a des émanations dans divers pays (Afrique du sud, Nouvelle Zélande ou même, hors du Commonwealth, en Argentine) et des contacts en France ou sur le continent européen à la veille de l'éclatement du conflit. Ils ne connaissent pas encore le livre Union Now que Clarence Streit, journaliste américain et ancien correspondant du New York Times auprès de la SDN, vient de publier à New York et qui va donner une grande impulsion à leur mouvement de même qu'au mouvement fédéraliste américain. Durant le conflit,

en Italie, sur l'îlot de Ventotene, où ils sont confinés par le régime fasciste, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi et Eugenio Colorni rédigent le Manifeste de Ventotene - Pour une Europe libre et démocratique, publié clandestinement à Rome en 1941 et qui reste aujourd'hui l'un des textes fondateurs du fédéralisme militant. Parallèlement, Federal Union, en 1942, met sur pied à Londres un European Committee de Federal Union avec des représentants de quatorze pays alors que, dès après la fondation clandestine du Movimento Federalista Europeo à Milan en août 1943, Spinelli et Rossi, s'ont contraints de se réfugier en Suisse où ils vont entrer en contact avec d'autres antifascistes italiens, des réfugiés d'autres pays et les fédéralistes suisses de l'Europa Union (Berne) et du Mouvement populaire suisse pour une fédération des peuples (Genève). C'est dans cette ville qu'ils élaborent, une « Déclaration fédéraliste de la Résistance européenne ». De même que les Thèses du MFE approuvées à Milan, elle est rapidement diffusée dans la Résistance européenne et en particulier en France par le fédéraliste personnaliste Jean-Marie Soutou, alors membre de la Délégation à Genève de la résistance française. Au cours du premier semestre 1944 se crée à Lyon un Comité français pour la Fédération européenne (CFFE), succédant probablement à un premier Comité clandestin pour la Fédération européenne fondé vers la fin de 1942 par l'ancien communiste André Ferrat et d'autres membres du mouvement de Résistance Franc-Tireur. Albert Camus, Combat, ou Gilbert Zacsas du Mouvement toulousain Libérer et Fédérer sont aussi au nombre de ses fondateurs. Son Secrétaire général après la Libération sera le réfugié politique allemand Francis Gérard-Kumleben qui sera le lien entre les fédéralistes suisses et hollandais d'une part et les français et les italiens d'autre part et permettra ainsi la fondation de l'UEF à Paris mi-décembre 1946 plus d'un an après l'organisation sous l'égide du CFFE et grâce à Spinelli et Camus d'une réunion fédéraliste internationale à Paris au printemps 1945. À la fondation de l'UEF participent plusieurs mouvements ou groupuscules français dont le plus important

La Fédération fondée par André Voisin, venu des rangs monarchistes et lié un temps au régime de Vichy, regroupe aussi bien des militants de droite que des fédéralistes plus à gauche se réclamant de Proudhon comme le philosophe Alexandre Marc plus tard fondateur et animateur du Centre international de formation européenne. Francis Gérard, lui, restera longtemps l'un des animateurs de l'*Union fédéraliste mondiale* tout en siégeant à la Commission nationale du *MFE* France jusqu'à son décès dans les années 1970.

L'effervescence fédéraliste, en particulier dans les milieux de la Résistance au fascisme et au nazisme de l'Europe occupée mais aussi en Allemagne ou en Italie, en Grande-Bretagne ou en Suisse, enfin, hors d'Europe et aux États-Unis, va déboucher, de 1945 à 1947, sur une série de réunions à Paris, Hertenstein (Suisse) et Luxembourg qui aboutira aux Congrès de Montreux. En août 1947, c'est en effet dans cette ville de la rive suisse du lac Léman que se réunissent deux congrès fédéralistes internationaux : le premier congrès statutaire de l'UEF et celui constitutif du Mouvement universel pour une confédération mondiale (MUCM) ou World World Federal Movement for Government (WMWFG) en anglais. À ces congrès de Montreux, en l'absence de Spinelli, particid'autres responsables fédéralistes comme le hollandais Henri Brugmans, Marc ou l'Abbé Pierre.

L'UEF entend, par réalisme, procéder par étape avec la création de fédérations « continentales » au premier rang desquelles la Fédération européenne. Elle éclatera plus tard, suite à l'échec de le Communauté européenne de défense (CED), au milieu des années 1950, pour donner naissance à deux organisations rivales : le Mouvement fédéraliste européen (supranational, et partisan de la méthode constituante), et, le Centre d'Action fédéraliste européenne (AEF, internationale de mouvements nationaux) «possibiliste» et plus modérée et respectueuse des États. Les deux branches du fédéralisme européen, et leurs organisations de jeunesse respectives (Jeunes du MFE et Jeunesses européennes fédéralistes), se réunifieront dans l'UEF et

dans la JEF Europe au début des années 1970.

Le MUCM, d'après son sigle français, deviendra plus tard le *Mouvement pour une Fédération mondiale* (MUFM) a vocation à regrouper, sans limitations géographiques, ceux qui entendent fonder dès l'abord la Fédération mondiale jugée comme immédiatement réalisable et seule susceptible de protéger l'humanité de la destruction nucléaire après Hiroshima et Nagazaki.

Une troisième tendance, les fédéralistes « atlantistes », eux, vont se séparer des fédéralistes mondiaux à la fin des hostilités contre les pays de l'Axe, autour de Streit alors que l'Union soviétique et le communisme prennent la place de l'Allemagne nazie dans ses préoccupations. Ils recherchent l'intégration politique des seules démocraties de type occidental, au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), dans une perspective là encore à long terme mondialiste.

Dans le tiers-monde, il convient de noter et de souligner, dans les années 40 à 60, les prises de positions fédéralistes, continentales et / ou mondiales, de nombreux *leaders* anticolonialistes, qui parfois, comme Léopold Sédar Senghor, seront même étroitement associés aux fédéralistes mondiaux (voire européens). C'est le cas en Afrique (Senghor, Nyerere ou N'krumah), aux Indes (Gandhi et Nheru) de même qu'en Amérique centrale ou latine et aux Antilles.



L'on peut schématiquement diviser l'histoire des diverses branches du mouvement fédéraliste international en plusieurs périodes :

- naissance et élaborations stratégiques (années 1940 et début des années 1950);
- guerre froide et glaciation internationale (1955 à fin des années 1960);
- démocratisation des institutions européennes et modifications de l'assiette mondiale du pouvoir (décennies 1970 et 1980), enfin;

 développement et défis multiples de la mondialisation qui ont donné lieu au long processus inachevé d'unification des fédéralistes.



# Naissance et élaborations stratégiques (années 1940 et début des années 1950)

La décennie qui s'étend de 1945 à 1954, est de toute première importance pour l'étude du mouvement fédéraliste. Ce sont les années qui suivent la fin du dernier conflit mondial et l'utilisation, pour la première fois, de l'arme atomique.

Elles sont celles des actions symboliques, populaires et spectaculaires de l'ancien pilote militaire Garry Davis, membre des United World Federalists (UWF), qui rend son passeport américain et demande la protection des Nations unies en session à Paris, au Palais de Chaillot. En 1949, et durant deux ans, il soulève ainsi l'intérêt des intellectuels et popularise l'idée de fédéralisme mondial et de civilisation universelle. Les années aussi qui voient s'opposer les tenants de deux stratégies naissantes pour un gouvernement fédéral mondial, celle qui repose sur la convocation d'une Assemblée constituante des peuples et celle qui privilégie une réforme progressive de la Charte des Nations unies approuvée peu auparavant à la Conférence de San Francisco de 1945.

La Conférence de Luxembourg de 1946, convoquée sur l'initiative de la Federal Union britannique, puis les congrès de Montreux, en août 1947, sont en outre phagocytés par l'opposition entre les perspectives européenne (« régionale ») et mondiale. À leur issue, Une « Déclaration de Luxembourg », adoptée à l'unanimité, a pourtant statué en fin de compte que « Nous, fédéralistes des diverses parties du monde, ..., décidons de créer une association internationale groupant toutes les organisations qui travaillent à la création d'un gouvernement fédéral mondial» et concède que « plusieurs d'entre nous proposent, comme une étape vers ce but, la formation d'unions fédérales régionales, et, en particulier, des États-Unis d'Europe ». Le Congrès de Montreux du MUCM réaffirme cette ligne mais en l'assortissant de certaines limitations; dorénavant le WMWFG et l'UEF s'ils ne sont plus en position de « rivalité » vont toutefois de plus en plus s'ignorer. Les fédéralistes européens ne se soucient plus, hors des rhétoriques de congrès, du fédéralisme mondial, et, les fédéralistes mondiaux se refusent à faire leur le fédéralisme « régional »; ils seront souvent critiques vis-à-vis du processus d'intégration de l'Europe occidentale qu'ils ne soutiennent que timidement quand ils ne le dénoncent pas comme fauteur de guerre.

L'UEF est principalement concentrée en Europe occidentale et moins représentée en Scandinavie ou en Suisse; elle associe également quelques petits groupes fédéralistes exilés de l'Europe de l'est. Le WMWFG, lui, reste longtemps concentré en Amérique du nord et en Europe occidentale (surtout là où l'UEF est peu présente), malgré une section importante au Japon, dotée d'un groupe parlementaire qui existe encore à ce jour, des groupes dans le sous-continent indien et des contacts en Australasie, en Amérique latine voire en Afrique ou au Moyen-orient. Lors de son congrès de Paris en 1949 le WMWFG réaffirme la validité de l'approche « régionale » mais propose également une approche « fonctionnaliste » qui vise à créer au-dessus des États des organismes dans le système des Nations unies, limités à tel ou tel domaine spécifique d'intervention. Cette nouvelle perspective, que l'on pourrait être rapprocher au niveau européen du fonctionnalisme de Jean Monnet, est en particulier défendue par Lord Boyd Orr, Président de la Food and Agricultural Organisation des Nations unies et dans le même temps du WMWFG, et par l'Abbé Pierre qui durant des années va avoir des responsabilités de premier plan au sein du mouvement mondialiste<sup>1</sup>. Le Congrès de Paris met également en place un Comité pour l'Assemblée constituante des peuples, rappelle son

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Comme en attestent ses très riches archives fédéralistes déposées par *Emmaüs international* au *Centre d'histoire du monde du travail* de Roubaix.

attachement à une réforme de l'ONU et adopte une nouvelle approche « parlementaire » qui vise à suppléer aux limites de la méthode constituante. Le Plan Usborne, du nom d'un parlementaire travailliste britancherche à s'appuyer sur les intergroupes fédéralistes mondiaux existants (Grande-Bretagne, France, Hollande, Italie, Luxembourg) pour organiser une Convention mondiale de parlementaires chargée de rédiger une Constitution universelle. Patrick Usborne prévoit aussi des élections populaires non officielles pour élire les représentants à l'Assemblée constituante des peuples du monde. De fait, une seule réunion se tient à Genève à l'automne 1950, en présence de 3 élus du Tennessee (dont l'élection sera par la suite invalidée) et d'un délégué nigérian. Comme ce sera plus tard le cas pour les Elections au Congrès des peuples, toujours organisées aujourd'hui par les Citoyens du monde, nous pourrions faire un parallèle avec les élections au Congrès du peuple européen, créé et animé par Spinelli et le MFE supranational au milieu des années 1950. Rappelons encore que ces diverses tentatives d'élections transnationales non violentes étaient basées sur l'exemple du Congrès indien du Mahatma Gandhi.

Aux États-Unis les années de l'après-guerre sont également marquées par l'engagement politique des savants atomistes américains, groupés autour d'Albert Einstein², au sein du Committee of Atomic Scientists qui joue alors un rôle important auprès des fédéralistes mondiaux pendant plusieurs années. Enfin, le Committee of Chicago, aux tendances « maximalistes », c'est-à-dire, visant à créer un gouvernement mondial chargé non seulement de contrôler l'énergie atomique, mais encore de réaliser la « paix » et la « justice », est animé par l'écrivain italien antifasciste

Giuseppe R. Borgese et son épouse Elisabeth Mann Borgese, fille cadette de l'écrivain allemand anti-nazi Thomas Mann<sup>3</sup>. Le Comité de Chicago publie pendant 4 ans une revue de haute tenue intellectuelle, *Common Cause*, et rédige un projet de constitution mondiale, articulé sur plusieurs grandes régions (ou fédérations régionales), le *Prelimimanry Draft for a World Constitution*.

Le 3<sup>e</sup> Congrès du WMWFG, tenu à Rome en avril 1951, marque un tournant dans la vie de l'organisation dont l'existence va être un temps remise en cause par les fédéralistes américains de l'UWF qui ne peuvent accepter l'invitation adressée par les organisateurs du congrès aux Partisans de la paix, groupe d'obédience communiste. Le WMWFG en sort affaibli, en situation de crise et dominé par sa tendance la plus « minimaliste ». Il va dorénavant se contenter de réclamer l'établissement d'une Autorité de sécurité mondiale, par le truchement des gouvernements et des Nations unies, tout en se gardant bien de heurter les sentiments nationalistes renaissants aux États-Unis l'époque du Maccarthisme. Différentes publications mondialistes importantes également disparaître durant la même période (Peuple du monde, Humanity, Common Cause, World Government News...).

Les fédéralistes mondiaux tentent alors de s'appuyer sur l'article 109, alinéa 3, de la Charte de San Francisco, qui prévoit que sa révision devrait en 1955 être soumise à la 10<sup>e</sup> Assemblée générale de l'ONU. Dans ce cadre, c'est à l'initiative du WMWFG et du Parliamentary Group for World Government britannique que vont se réunir à Londres deux Parliamentary Conference on World Government, qui donnent naissance en 1952 à la World Parlementarians Association for World Federal Government.

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Albert Einstein avait déjà eu un fort engagement fédéraliste en Allemagne dans le groupe *Neues Vaterland* durant et à la fin de la Première Guerre mondiale. Nombre d'éléments de cette note sont extraits de mon livre *Mondialisme*, fédéralisme européen et démocratie internationale (1997) et de son édition anglaise complétée (2001). *Cf.* Bibliographie minimale jointe.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Fille cadette de l'écrivain allemand Thomas Mann dont l'engagement en faveur d'une fédération européenne durant la Seconde Guerre mondiale est connu par ses « Discours aux Allemands » prononcés sur les ondes américaines.

À partir de 1952, le *WMWFG* relègue au second plan l'approche « constituante », et ne mentionne plus que pour mémoire les approches « régionale », « fonctionnaliste » et « parlementaire ».

# Guerre froide et glaciation internationale (1955 à la fin des années 1960)

Alors que la Guerre froide, puis les guerres de Corée et du Vietnam, vont provoquer des décennies de glaciation ou de refroidissement dans les relations internationales les tentatives de provoquer une réforme démocratique des Nations unies deviennent de plus en plus sporadiques. Les fédéralistes mondiaux ont perdu leur crédibilité et la possibilité d'exiger une réforme radicale de la gouvernance internationale; ils vont s'épuiser en tentatives inutiles et en déconvenues.

Souvent considérés comme pro-américains, pro-occidentaux, les mondialistes s'efforcent de corriger cette image, caricaturale, et de renouer le dialogue avec les pays du bloc socialiste ou le Mouvement des pays non alignés, grâce en particulier à leur attitude visà-vis de la décolonisation à l'occasion, en particulier, de la Conférence de Bandoeng de 1955. Cela explique leur proximité avec le Congrès des peuples contre l'impérialisme, fondé avec l'aval de Gandhi et animé par le français Jean Rous et l'ancien Secrétaire de la Federal Union britannique Ronald MacKay, ainsi que l'engagement à leurs côtés de divers hommes d'État ou personnalités africaines comme Léopold Sédar Senghor ou le ministre ghanéen Komla Agbeli Gbedemah, proche de Kwame Nkrumah<sup>4</sup>, qui est élu à deux reprises président du WMWFG en 1957 et 1959. Les congrès de 1957 puis de 1961 sont des étapes dans cette évolution qui amène à des contacts à Londres avec le Mouvement de la paix, encore inféodé à la raison d'État soviétique, et les pacifistes occidentaux et du tiers-monde. Le 12e Congrès fédéraliste mondial, celui de San Francisco en 1965, tout en célébrant le 20e anniversaire de la création des Nations unies, être l'occasion d'affirmer aussi va l'opposition des fédéralistes mondiaux à la Guerre du Vietnam et à la politique extérieure des États-Unis.

### Démocratisation des institutions européennes et modifications de l'assiette mondiale du pouvoir (décennies 1970 et 1980)

Le début des années 1970 de nouvelles étapes vont survenir dans la voie d'un renouvellement du combat des fédéralistes mondiaux et de leur visibilité : établissement de relations plus confiantes avec le Registre international des Citoyens du monde, « hérité » de Garry Davis et animé depuis Paris par les infatigables Guy et Renée Marchand; marque pour les fédéralistes mondiaux, en particulier hors d'Europe, un regain d'intérêt pour le processus d'intégration européenne et les efforts de démocratisation des institutions de la Communauté économique européenne avec la première élection au suffrage universel direct du Parlement européen en 1979, suite à une longue campagne de la *IEF* et de l'UEF. Au milieu des années 1980, l'intérêt des fédéralistes mondiaux pour le champ d'action européen se confirme encore à l'occasion du Projet Spinelli de traité instituant l'Union européenne adopté en 1984 à une très large majorité par le Parlement européen mais par la suite dénaturé par les Chefs d'État et de gouvernements.

C'est, en particulier, ce qui va permettre en 1987, au Congrès de Philadelphie de la World Association of World Federalists et aux manifestations organisées pour le bicentenaire de la Convention de Philadelphie, la première participation officielle depuis des décennies d'un responsable de l'UEF, Lucio Levi, délégué par le MFE italien. Le MFE italien, puis l'UEF Rhône-Alpes, adhèrent dans un

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Cf. Guido Montani, Le tiers-monde et l'intégration européenne, éd. Fédérop, collection Textes fédéralistes, Lyon, 1982, pp. 188; plus particulièrement pour les textes des fédéralistes africains, K. Nkrumah, J. Nyerere et L.S. Senghor, la partie anthologique, pp. 75-144. Cf. également Cheikh Bamba Fall, « Fédéralisme africain », in, Dictionnaire international du fédéralisme, op. cit., pp. 373-378.

premier temps à la WAWF comme organisations associées alors que de premiers liens se nouent entre les fédéralistes mondiaux et la JEF Europe. Ces étapes intermédiaires prépareront les retrouvailles des deux organisations fédéralistes internationales à Montreux en 1997 et seront les premiers préludes à un rapprochement constant mais malheureusement encore largement inachevé.

C'est en parallèle, dans les années 1980 que la WAWF, puis le World Federalist Movement (WFM), ont pu réellement retrouver, et exploiter avec des succès et une visibilité grandissante, un espace politique. Après la mémoire des horreurs de la seconde guerre mondiale et la peur de la destruction de l'humanité par la guerre nucléaire, de nouveaux facteurs ont remis à l'ordre du jour le fédéralisme en tant que vecteur politique porteur des seules solutions viables à terme aux problèmes de la planète. Cette ouverture historique est venue au moment de la Perestroika menée par Michael Gorbatchev. En effet, l'écroulement de l'URSS et du bloc soviétique ont rendu à nouveau tangible le rêve d'une gouvernance mondiale multipolaire et organisée démocratiquement. Alors que les fédéralistes mondiaux prennent progressivement conscience de cette nouvelle donne, les fédéralistes européens, ceux les plus engagés dans un processus d'intégration régionale (même si d'autres fédéralistes sur d'autres continents rêvent et s'efforcent de suivre leur exemple) sont progressivement amenés à se reposer, pour la première fois de manière concrète depuis les années 1940, la question de la complémentarité avec le leur du projet fédéraliste mondial. Mario Albertini, Président du MFE italien puis de l'U.E.F.-Europe, directeur à Pavie de la revue Il Federalista, est alors le premier à définir avec clarté ce nouvel impératif mondialiste du fédéralisme européen et à prendre en conséquence des initiatives fortes dans le but de « fédérer » à terme l'ensemble des fédéralistes<sup>5</sup>.

L'histoire du fédéralisme mondial va donc dorénavant et progressivement se confondre avec celle du fédéralisme européen et avec celle de l'unification des deux courants de pensée, auxquels viennent se joindre les fédéralistes atlantistes de l'Assocaition to Unite the Democracies -AUD, héritiers de Streit.

# Développement de la mondialisation et long processus d'unification des fédéralistes

Les mouvements fédéralistes internationaux ont souvent mené des approches similaires (appel au peuple « constituant », « élections primaires », appel aux États pour la signature de pactes fédératifs, approches « fonctionnalistes » ou « parlementaires »...) et ont toujours su conserver leurs racines culturelles communes (« Culture de la paix » [fédéralisme] opposée à «culture de la guerre » [nationalisme], selon Mario Albertini<sup>6</sup>) même dans les moments s'opposaient ou s'ignoraient. Ainsi s'explique que la fin des années 1980 et le début des années 1990 aient permis aux diverses familles du mouvement fédéraliste de se rejoindre et d'appendre progressivement à travailler de concert à leur but ultime : la paix par le droit, c'est-à-dire la Fédération mondiale.

À l'occasion de leur Congrès de Noordwijkerhout du WFM, en hollande, en juillet 1991, le WFM adopte la vision stratégique d'un renforcement graduel de la démocrati-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Deux écrits de Mario Albertini doivent ici être cités : « Vers un gouvernement mondial », *in, Il Federalista*, Pavie, 1984, 26° année, n° 1, 1984, éd. fr., pp. 3-8; et, « Les voies vers la Fédération mondiale », *in, Il Federalista*, Pavie, 28° année, n° 2-3, 1986, éd. fr., pp. 75-80. Pour l'accueil que reçut cette initiative dans les milieux fédéralistes mondiaux, *cf.*, Jean-Francis Billion, « Vers l'unité mondiale des fédéralistes », *in, Il Federalista*, Pavie, 29° année, 1987, éd. fr. pp. 147-156.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Mario Albertini, « Culture de la paix et culture de la guerre », *in*, *Il Federalista*, Pavie, éd. fr. pp. 9-30, 26° année, n° 1, 1984, pp. 9-30.

sation du système des Nations unies et des autres organisations intergouvernementales. C'est alors qu'est lancé par le fédéraliste canadien Dieter Heinrich le projet, sur la base de l'exemple du Parlement européen, d'une Assemblée parlementaire des Nations unies (UNPA)<sup>7</sup> dont vous parlera plus longuement Pierre-Yves Maurice dans quelques minutes, pour lequel le soutien ne cesse aujourd'hui de croître dans les milieux parlementaires et de la société civile mondiale8. Tout au long des années 1990 le WFM va également renforcer, à l'occasion de la Conférence de Rio sur l'environnement puis à l'occasion des célébrations du cinquantenaire des Nations unies, sa nouvelle stature politique et s'efforcer de renouveler et d'affiner sa stratégie politique.

C'est finalement, en 1997 et à Montreux que les fédéralistes du WFM et ceux de l'UEF se retrouvent, après un demi-siècle de séparation, pour des célébrations communes et décident d'aller progressivement vers leur réunification. Après le rôle précurseur d'Albertini, nous nous devons de mentionner celui du parlementaire européen socialdémocrate allemand Jo Leinen et de l'ancien député européen vert français Bruno Boissière, respectivement Président et Secrétaire général de l'UEF Europe, mais également, pour les fédéralistes mondiaux, de Sir Peter Ustinov, alors Président du WFM, du britannique Keith Best, Président de son Bureau exécutif, et de l'américain William Pace, son Directeur exécutif.

<sup>7</sup> Dieter Heinrich, The Case for a United Nations Parliamentary Assembly, éd. WFM, New York, 1992, pp. 28; tr. fr., Un projet et une proposition pour la démocratisation des Nations unies, préf. Lucio Levi, éd. Presse fédéraliste, Lyon, 1993, pp. 56.

### Quels défis et quelles réponses fédéralistes pour le 21<sup>e</sup> siècle

Presque dix ans après le XXVe congrès du WFM à Genève à l'automne 2007, mon opinion en tant qu'acteur au sein des deux organisations, c'est que le WFM est bel et bien à un tournant de son histoire. Il a su prendre et conserver depuis des années un rôle central dans un autre combat fondateur de la société civile mondiale, celui pour la justice internationale. Il a ainsi su créer et animer sans discontinuer le secrétariat d'une coalition d'aujourd'hui plus de 2 500 ONG9, travailler autant avec les organisations citoyennes qu'avec les services ou agences des Nations unies et même avec un nombre croissant « d'États partenaires », pour imporécalcitrants, et États particulièrement aux États-Unis, la création du Tribunal pénal international. La préparation puis la signature du Statut de Rome en juillet 1998 a certes longtemps mobilisé les moyens du WFM mais il lui a permis de s'affirmer. Un schéma identique doit pouvoir être progressivement développé dans d'autres domaines. Dans cette optique le WFM devra développer en son sein un débat politique et stratégique plus actif et établir de claires priorités parmi les nombreux projets visant à démocratiser et renforcer le système des Nations unies et les grandes organisations internationales qu'il s'efforce de mener de concert. De mon point de vue, ceux les plus susceptibles d'accorder aux fédéralistes un rôle central et un leadership des organisations de la société civile, semblent être aujourd'hui, le domaine du risque climatique (et du développement durable), de la création d'une Assemblée parlementaire des Nations unies et de la réforme du système monétaire international dans l'optique de la création d'une monnaie mondiale tout en restant conscients des difficultés de cette

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Pour les développements les plus récents de la Campagne pour l'Assemblée parlementaire des Nations unies (UNPA), se référer au site de la campagne, <a href="http://en.unpacampaign.org">http://en.unpacampaign.org</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> De même pour l'actualité de la Cour pénale internationale, on peut se référer au site de la Coalition internationale des ONG pour le Tribunal pénal international,

tâche et de la nécessité de conserver la mémoire de la crise qui ajoute depuis quelques années la zone euro en l'absence d'un réel gouvernement européen démocratique.

Tous ces combats devraient également être susceptibles de retenir également l'intérêt des fédéralistes de l'UEF et de la JEF, qui doivent, en effet, prendre conscience que leur combat de ces dix dernières années, pour une Constitution européenne fédérale a dans une grande mesure échoué à cause d'une crise du projet européen et d'une crise du consentement des citoyens européens envers les institutions de l'Union européenne. Malgré le récent résultat positif du referendum irlandais sur le Traité de Lisbonne, cette crise est « têtue » et les fédéralistes européens ne peuvent plus se contenter de s'efforcer de relancer le débat constitutionnel européen ni de mobiliser sur leurs slogans « pacifistes » des années cinquante du siècle pas Ils ne doivent pas perdre de vue que le manque de consensus citoyen qui mine le projet européen aujourd'hui vient du fait que l'Union européenne, n'a pas été en mesure ou en situation d'apporter aux peuples européens de réponses aux défis et aux menaces de la mondialisation. Les réponses à ces défis et à ces menaces ne peuvent se contenter d'être européennes et ne peuvent être que mondiales en perspec-Pour redevenir populaire l'idée européenne doit s'ouvrir à l'humanité toute entière et l'Union européenne doit montrer qu'elle est, au-delà d'un modèle inachevé pour les autres parties du monde, également capable, et indispensable, pour contrôler et démocratiser la mondialisation.

Il y a là de fortes et bonnes raisons de s'engager aujourd'hui dans le combat fédéraliste.

# Année universelle des Nations unies Synthèse

#### Pierre-Yves Maurice

Vice-président UEF Rhône-Alpes

70 ans, c'est déjà un âge bien rempli pour une génération. À l'échelle humaine, c'est déjà bien. À l'échelle d'une institution, ce n'est pas beaucoup. Qu'en est-il alors des Nations-Unies? Issue de l'apocalypse de la seconde guerre mondiale, elle a eu pour objectif premier le maintien de la paix dans le monde. Et puis elle a considérablement évolué.

Deux grandes phases : pendant et après la Guerre froide. Et trois lignes d'actions successives : la gouvernance sécuritaire et la paix mondiale, l'aide au développement et les objectifs du millénaire, et depuis 2015, la gouvernance environnementale.

La célébration de ses 70 ans, un peu partout dans le monde, tout au long de l'année dernière, incite à tirer les leçons de son action et d'envisager aujourd'hui, en 2016, de nouvelles priorités pour son évolution.

#### 1. Un bilan très contrasté

Il montre d'une part, les atouts de l'ONU et son action souvent progressiste, mais, d'autre part, ses faiblesses que les « réformes » de 1976 (centrées sur la reconnaissance des pays en développement sur la scène internationale et à leur accès à l'action multilatérale) et celles, en 2005 (centrées sur les questions de paix et de droits de l'homme) n'ont pas réussi véritablement à surmonter pour donner à l'organisation l'efficacité et l'ampleur tant attendues.

#### 11. Les atouts

On peut souligner, sans détours, le caractère précurseur de l'ONU qui, au fil des années, a imposé des notions et des valeurs fondamentales, et un corpus de normes progressistes, et les a appliquées par une forte présence sur le terrain.

 Il est d'usage courant aujourd'hui de se référer aux notions développées par

- l'ONU qui deviennent presque instinctives : « maintien de la paix », « sécurité », « égalité », « développement durable », « devoir de protection », « droit d'ingérence », « patrimoine mondial » ...
- L'ONU a élaboré nombre de normes dont le caractère universel et profondément moral fait qu'il est maintenant difficile de les ignorer et de les violer impunément : la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention sur le génocide la même année, la Convention de l'Organisation Internationale du Travail sur l'abolition du travail forcé en 1957, les deux pactes de 1966 (Pacte sur les droits civils et politiques et Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels), la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination envers les femmes en 1980, la Déclaration sur le droit au développement en 1986, la Convention internationale sur les droits de l'enfant en 1989, et la formulation des objectifs du millénaire pour le développement en 2000.
- Ces textes ne sont pas que des «mots». Ils ont représenté des étapes importantes dans l'élaboration d'une véritable culture onusienne, donc mondiale, dans le domaine des droits humains. Ils ne peuvent que contribuer à la correction des « maux » dont souffre le monde d'aujourd'hui. L'ONU a ainsi accompli une œuvre pionnière de grande importance dans tous ces domaines, en quelque 70 années.
- Enfin, au-delà des textes, l'action sur le terrain a été soutenue, très diversifiée, et le plus souvent, de qualité et très appréciée. Depuis la création de l'Organisation jusqu'aux années 90/95, on a pu constater une croissance exponentielle du nombre d'institutions, du personnel et des secteurs d'activité. Plus d'une centaine d'organismes de l'ONU et quelques centaines de milliers de collaborateurs dans tous les pays du monde (fonctionnaires titulaires, consultants indépendants ou cabinets de conseil

recrutés directement ou via des fonds spéciaux et des programmes particuliers ou thématiques) contribuent au développement mondial dans tous les aspects de la vie humaine : le civique, le politique, l'économique, le social et le culturel.

# **12. Les faiblesses.** l'ONU doit surmonter beaucoup de dysfonctionnements résultant de :

- Sa taille, sa diversité, la dispersion de ses institutions dans le monde, ainsi que sa faible capacité financière (aucune autonomie).
- L'obstruction exercée par les États-Unis qui ne signent toujours pas bon nombre de textes normatifs, et font de la rétention financière. On est donc en droit de s'inquiéter, aujourd'hui, des restrictions budgétaires que certains États membres pourraient imposer par similitude (tant pour les ressources globales que pour des programmes particuliers) au regard de leurs propres intérêts et au mépris de l'intérêt général.
- Sa marginalisation croissante, du fait de la concurrence d'autres acteurs internationaux : G7, G8 et maintenant G20, OCDE, Banque mondiale, OMC, ONGs et fondations privées.
- Ses liens croissants avec le secteur privé (encouragés par Kofi Annan depuis son «Pacte mondial» lancé en 2000) qui soulèvent des problèmes de transparence et de convergence d'intérêts bien souvent contradictoires.

### 2. Un avenir trop menacé

La commémoration des 70 ans des Nations unies est l'occasion de s'interroger à la fois sur ses orientations futures et sur son impact, dans un contexte mondial toujours plus difficile. l'ONU demeure, parmi les institutions internationales la plus universelle et la plus représentative des États du monde entier, et donc la plus légitime. Il faut donc qu'elle s'engage résolument dans un nouveau processus d'adaptation et d'évolution permanentes, plus prospectif, en entreprenant des réformes audacieuses sur :

- 21. Le Conseil de sécurité: mettre fin au système périmé des cinq membres permanents dotés du droit de veto en élargissant sa représentativité.
- **22.** L'Assemblée générale : créer une Assemblée parlementaire des Nations unies (APNU) et un « gouvernement mondial » pour les peuples et avec les peuples.
- 23. L'ordre juridique international: renforcer la portée des conventions onusiennes, en leur donnant une véritable force contraignante (à l'image des règles de l'OMC) et étendre son pouvoir judiciaire (textes fondamentaux, institutions et moyens opérationnels) pour lutter contre les dérives de l'humanitaire, les abus économiques et sociaux, dont l'exploitation financière de la faim et de la pauvreté, et la dégradation de l'environnement.
- 24. Le cadre institutionnel : simplifier cette galaxie d'organisations dont la coordination devient impossible, dont l'efficacité est très contestée et dont le coût est exorbitant.
- 25. Sa mission essentielle: recentrer son action en distinguant clairement l'objectif d'Intérêt général mondial qu'elle poursuit des intérêts nationaux ou privés qu'on pourrait lui imposer.

#### 3. De nouvelles perspectives

Alors que de nouvelles attentes se confirment, l'ONU doit non seulement réorienter son action pour la rendre plus forte et plus cohérente. Elle doit également, et très vite, prendre en compte et résoudre, les nouvelles préoccupations mondiales, au regard de l'exigence d'une qualité de vie universelle pour tous, très fortement revendiquée, en particulier :

31. Corriger les dérégulations économiques et sociales mondiales: la mondialisation sauvage, l'optimisation fiscale, l'inégale redistribution des richesses, les inégalités sociales des travailleurs du monde, les migrations de population à caractère économique et climatique et les pratiques contestables de ses organismes financiers.

32. Résoudre les problèmes de survie de la planète : de plus en plus nombreux, ils se manifestent à l'échelle mondiale : préservation de l'environnement, nouvelles épidémies, terrorisme, grand banditisme, et tous autres défis auxquels l'humanité sera de plus en plus confrontée.

#### 4. Conclusion

Pour s'affirmer en tant que mécanisme global et efficace de protection et de développement des citoyens du monde, reconnues comme indispensables, les Nations unies doivent se transformer à nouveau, afin qu'elles ne perdent pas toute crédibilité et qu'elles gagnent la confiance des peuples. Ouvrons donc le débat sur ces questions de fond.

### Une autre ONU, pour un autre monde La réforme obligée! Ou l'utopie?

principales: bibliographiques Sources de l'ONU : Document Publications officielles d'information générale : «Une autre ONU, un autre monde ». Wikipédia ; «Le système des NU». Multipol. Recherches internationales. Réseau d'analyse et d'information sur l'actualité internationale: «Les NU, 70 après», Michel Rogalski, Chloé Maurel et al., Avril-juin 2015. Géopolitique International: «70 ans plus tard, le bilan contrasté de l'ONU», Octobre 2015. Annales en l'honneur du Professeur Yves Daudet : «Les 70 ans des NU: quel rôle dans le monde actuel». Ed. Pédonne, Nov.2014. Colloque IEIM-ACNU Montréal. David Malone. Recteur de l'Université des NU: «Pourquoi la réforme de l'ONU n'est pas une priorité», 2015. Mario Bettati :«La réforme de l'ONU et le NOEI» Politique étrangère, Année 1976, Volume 41. « Réflexions sur la réforme de l'ONU », Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, Hubert Vedrine et al, 2004 : Nils Anderson : «La réforme de l'ONU : l'Utopie obligée ». Noël Bonhomme. «L'ONU et le système des G». Éditions CAIRN. Vincent Chetail. «La réforme de l'ONU depuis le sommet mondial de 2005 : bilan et perspectives», Institut universitaire internationales. Genève, Ed. PUF, 2006. Amis du Monde diplomatique. Toulouse, octobre 2015: 70 ans, une autre ONU, pour un autre monde.

### Quelques éléments sur l'histoire de la Société des Nations (SDN)

#### Sylvain Schirmann

Professeur des universités – Historien Directeur honoraire de Sciences Politiques Strasbourg

Les lignes qui suivent présentent rapidement une synthèse de l'action de la Société des Nations (SDN) jusqu'à la crise des années trente. Elles montrent que le projet de la SDN se reflète dans les organisations internationales qui lui ont succédé et qu'il a inspiré également des éléments de la future construction européenne. Malgré les handicaps initiaux, rien n'était écrit d'avance et bien des actions de la SDN méritent un regard plus circonstancié.

Ces lignes s'inspirant pour l'essentiel de mes travaux et notamment de l'ouvrage publié en 2006 aux éditions Armand Colin: *Quel ordre européen? De Versailles à la chute du III*<sup>e</sup> Reich.

### 1 – Les handicaps initiaux de la SDN

Pour les rédacteurs du Covenant, la SDN est avant tout une institution politique destinée à garantir la paix. Ses membres s'engagent « à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et politique de l'indépendance tous membres de la société »<sup>10</sup>. Le pacte vise ainsi à fixer les frontières qui s'élaborent alors en Europe. L'article 19 réserve cependant la possibilité d'une révision ultérieure des traités. L'objectif étant fixé, comment la SDN peut-elle traiter les conflits entre États? A côté des pressions morales qu'elle peut exercer, elle a la possibilité de décider de sanctions contre des États agresseurs. L'article 16 prévoit deux types de sanctions : les sanctions économiques et financières dont l'application est obligatoire et automa-

Gerbet Pierre, (avec la participation de Ghebali Victor-Yves et de Mouton Marie-Renée), Le rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU, Paris, Imprimerie Nationale, 1996; Marbeau Michel, La Société des Nations, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2001

tique, alors que les sanctions navales et militaires sont facultatives. Mais la Société doit également favoriser à long terme le désarmement. Dans cette optique, la réduction des armements allemands prévue par le traité de Versailles est l'amorce du désarmement ultérieur des vainqueurs. Il appartient aux États de faire vivre les institutions qui ont en charge de telles ambitions. Ce sont eux qui font souvent peser sur l'organisme genevois un ensemble de handicaps.

La défection américaine prive la Société du poids de la première puissance mondiale. Elle régionalise la SDN, qui apparaît dorénavant comme une organisation européenne que mondiale. De surcroît avec l'absence de l'Allemagne et de l'URSS, elle fait figure de club de vainqueurs libéraux. Faut-il dès lors s'étonner qu'elle traite essentiellement des questions européennes, qu'elle ait une attitude de conservation de l'ordre établi par les traités de 1919/1920, et qu'elle songe à organiser l'Europe sur les bases du libéralisme politique et économique? Le fonctionnement institutionnel de l'organisme renforce le poids des puissances. Si les principales décisions sont prises par l'Assemblée de la SDN selon la règle de l'unanimité, le Conseil doit poursuivre les activités de l'organisme en dehors de la période de réunion de l'Assemblée. Les deux organismes ont de ce fait les mêmes prérogatives. Mais au sein du Conseil, il y a des membres permanents - la France, le Royaume-Uni, l'Italie et le Japon - et des membres élus. Il y a de ce fait une prééminence des États vainqueurs et de leurs alliés, à la fois juges et parties. La garantie d'intégrité territoriale accordée aux membres n'est que de principe, car les sanctions militaires n'étant pas obligatoires, l'État agressé ne sait pas s'il aura un secours armé. Or les tentatives pour renforcer l'institution genevoise sont toutes infructueuses, car soubritanniques les conceptions françaises sur le désarmement et la sécurité s'affrontent. Cela conduit à des décisions contradictoires. En 1922, par exemple, une résolution de l'Assemblée subordonne le désarmement à celui de la sécurité de chaque État, une sécurité qu'il convient de garantir par l'action conjointe des autres membres.

En 1923, la même Assemblée rejette cependant des textes de projet d'alliances multilatérales. Ces dysfonctionnements institutionnels expliquent ainsi son inefficacité dans les nombreux conflits qui émaillent l'Europe au début des années 1920.

Mais la SDN doit aussi faire face à un alourdissement des tâches lié au règlement de la paix, tâches que les traités lui ont confiées dans les secteurs où les négociateurs n'ont pas trouvé de solutions immédiates. Les mandats sur les anciennes colonies allemandes ou sur les décombres de l'Empire ottoman ne posent pas problème, car les puissances avaient envisagé elles-mêmes le partage de ces territoires au cours du premier conflit mondial. L'administration de la Sarre semble en revanche plus délicate pour l'organisation genevoise. Pour une durée de quinze ans, celle-ci doit faire face à la pression allemande et à la présence française, Paris avant obtenu le contrôle des mines. Il s'agissait donc pour Genève de faire fonctionner de manière favorable pour les autochtones un régime provisoire lié à une décision politique. Elle permet ainsi à la population sarroise de se faire entendre à travers un Conseil consultatif composé de trente élus sarrois. Celui-ci transmet des avis et prépare les lois avec le Comité d'études composé de huit experts sarrois. La SDN gère également la ville de Dantzig à travers la présence d'un Haut-Commissaire. La ville libre a sa propre constitution et ses propres institutions, le Sénat et la Diète. Sa gestion est l'objet de controverses entre habitants de Dantzig, Allemands et Polonais. Au rang des succès faut-il mentionner le règlement de la question silésienne par le partage réussi de la Haute Silésie? L'arbitrage du Conseil met fin à trois années de disputes. La décision imposée aux différentes parties divise la région entre l'Allemagne et la Pologne. Les minorités de chaque partie pourront adresser leurs doléances à une commission mixte germano-polonaise. Mais elles ont aussi la possibilité de s'adresser directement au Conseil de la SDN. Sous l'autorité de l'institution genevoise, une conférence germanopolonaise, réunie à partir de novembre 1921, aboutit à une convention signée le 15 mai

1922. Tout cela permet à la Haute Silésie de vivre en paix pendant une quinzaine d'années, même si l'arbitrage indigne à la fois Allemands et Polonais. Au Nord l'Europe, elle s'occupe avec succès du sort des îles d'Aland, objet de tensions entre la Suède et le jeune État finlandais. La SDN y délègue une commission d'enquête et le Conseil, en juin 1921, reconnaît la souveraineté de la Finlande sur l'archipel. Mais les populations obtiennent une autonomie complète et un statut de neutralité garanti par les puissances. Le règlement permet ensuite le rétablissement de relations normalisées entre la Suède et la Finlande. Dans d'autres affaires, la SDN connaît des échecs retentissants. Dans le différend qui oppose la Pologne et la Lituanie à propos de Vilnius, les deux parties n'arrivent pas à trouver un accord au cours de négociations dirigées par le Conseil. Varsovie annexe alors le territoire en mars 1922. Il en est de même en 1923 dans l'affaire de Corfou, dans laquelle saisie par le gouvernement grec après le bombardement de la ville par Mussolini, la SDN tergiverse sous la pression de l'Italie et de la France, Paris craignant qu'on fasse le parallèle avec l'affaire de la Ruhr. L'épisode prouve en tout que la SDN est impuissante lorsque les grandes puissances sont en cause<sup>11</sup>.

Malgré ses difficultés initiales, la coopération internationale impulsée à partir de Genève répond certainement à un besoin de l'heure, que ce soit en matière économique, financière ou politique. La paix, objectif ultime de la Société, ne peut, estime-t-on, que s'appuyer « sur la justice sociale ». Il revenait aux organisations techniques de la société de la mettre en œuvre.

<sup>11</sup> Lire par exemple, Mouto, Marie-Renée, La Société des Nations et les intérêts de la France (1920 – 1924), Berne, Peter Lang, 1995; on peut suivre toutes les

Nations

des Nations et les interêts de la France (1920 – 1924), Berne, Peter Lang, 1995; on peut suivre toutes les activités de la SDN en se reportant à la publication de la Société, Résumé des travaux mensuels de la Société des

#### 2 – SDN et perspectives nouvelles

Nul doute, la SDN réussit à créer un climat particulier dès le début des années 1920. Elle lance tout d'abord des méthodes de travail nouvelles et donne naissance à un type inédit de structures et de fonctionnaires. Cela lui assure un rôle réel dans la protection des minorités, dans le débat social, tout comme dans la reconstruction économique et financière du continent européen<sup>12</sup>.

En termes d'organisation, l'Assemblée crée six commissions qui obligent les différents États à rechercher des compromis. Le Conseil instaure ensuite des commissions temporaires, chacune s'occupant d'un problème particulier: Haut-Commissariat pour les Réfugiés, Commission temporaire pour la réduction aux armements... L'important dans ces structures, c'est le contact entre des hommes venus d'horizons politiques et nationaux différents. La structure la plus originale et prometteuse est incontestablement le Secrétariat. Chargé d'administrer la Société et de préparer le travail de l'Assemblée et du Conseil, l'instance est placée sous l'autorité de Sir Éric Drummond, premier Secrétaire général de la SDN. Celuici a la liberté de choisir ses collaborateurs. Il les recrute essentiellement au sein des aninteralliés, ciens organismes qui fournissent des hommes compétents, disponibles et qui avaient pris l'habitude, à la faveur de la guerre, de voir les problèmes économiques dans leur dimension internationale. Ils apportent avec eux les méthodes

12 Sur ce rôle de la SDN: Kevonian Dzovinar, Réfugiés et diplomatie humanitaire : les acteurs européens et la scène proche-orientale, thèse, Université de Paris I, 1999; Renoliet Jean-Jacques, L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la (1919-1946), coopération intellectuelle Publications de la Sorbonne, 1999; Guerin Denis, Albert Thomas au BIT 1920 - 1932. De l'internationalisme à l'Europe, Genève, Euryopa, 1996; Bussière Eric, La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe, 1918-1935, Paris, CHEFF, 1992; Pietri Nicole, La Société des Nations et la reconstruction financière de l'Autriche, 1921-1926, Genève, Dotation Carnegie, 1970

du travail en commun. Parmi les premiers dirigeants issus de ces structures, il convient d'évoquer Jean Monnet, Secrétaire général adjoint jusqu'en 1923, Sir Arthur Salter, directeur de la Section économique, l'italien Attolico. Ils développent le prototype du fonctionnaire international, juridiquement détaché de son État, élément permanent de la structure, voyant les problèmes dans une approche supranationale. À côté de la SDN, un autre organisme prend rapidement de l'importance, l'Organisation internationale du travail (OIT). Regroupant tous les membres de la SDN, l'organisation a une composition tripartite: représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs siègent à la Conférence annuelle. Ses décisions couvrent le champ de la législation sociale, des conditions de travail. Mais elles doivent pour être appliquées obtenir la ratification des États. Le Bureau international du travail (BIT) est le secrétariat permanent de l'OIT. Dirigé par Albert Thomas, ancien ministre français l'Armement, il intervient sur tous les problèmes sociaux, et cherche à établir des normes en vue d'assurer des conditions de travail décentes (sur le temps de travail, les maladies professionnelles, les accidents de travail, les inspections du travail et l'égalité des salaires masculins et féminins). Eveilleur de conscience dans le domaine social, le Bureau contribue au même titre que le Secrétariat de la SDN à créer une autre ambiance internationale. Cela vaut à la Société de connaître des succès dans l'action humanitaire, économique et financière dès les premières années de son fonctionnement, prouvant par-là que la coopération n'est pas qu'un vain mot.

Il appartient à la SDN de lutter dorénavant contre les épidémies, la drogue, l'esclavage et de protéger certaines populations fragiles, les femmes et les enfants. La guerre apporte de surcroît d'autres misères. Pour rapatrier les prisonniers présents en 1920 en Russie soviétique, le norvégien Nansen, au nom du Conseil, élabore des plans de rapatriements et réussit le tour de force de les faire revenir dans leurs pays d'origine. Il s'attaque également à un autre problème : celui des réfugiés

apatrides qui ont souvent fui les États successeurs pour venir s'entasser à Vienne ou à Budapest. Nommé Haut-Commissaire pour les Réfugiés en 1921, Nansen se déploie pour trouver une terre d'accueil, des moyens de subsistance. En 1923, c'est autour des Grecs réfugiés d'Asie mineure de bénéficier de ses attentions. La nature nouvelle du problème, que posent ces catégories de population à la communauté internationale en termes politiques et juridiques, rend la coopération nécessaire. Genève crée alors, au cas par cas à partir de 1922, une carte d'identité et de voyage pour les réfugiés connue sous le nom de « passeport Nansen ». D'abord délivrée aux Russes, celle-ci est étendue aux Arméniens. Nansen essaie de promouvoir une politique qui conjugue trois moyens: le rapatriement, la réintégration dans la nationalité d'origine et la naturalisation. L'urgence des l'insuffisance des solutions adoptées pour traiter ce problème amènent Genève à une réflexion sur un statut juridique international pour les réfugiés apatrides. La Société la mène au cours de la seconde moitié des années 1920. L'action de Nansen et celle du Haut-commissariat viennent cependant d'ouvrir des pistes prometteuses. Le Conseil s'intéresse également à l'épidémie de typhus qui sévit en Europe orientale. En association avec la Croix Rouge, il coordonne l'aide, et récolte des fonds et du matériel. Il réunit à Varsovie, en 1922, une conférence sanitaire qui adopte un plan d'action commune contre les épidémies, et entreprend de former des spécialistes d'hygiène publique. Dans les années qui suivent, l'Organisation d'hygiène de la Société participe à la mise en place des bases techniques des offices de santé de certains pays (la Grèce, par exemple). La SDN prouve en tout cas, par ses interventions humanitaires, qu'elle est parfois plus efficace que les États.

Genève s'occupe également de la protection des minorités nationales, nombreuses au lendemain des découpages territoriaux opérés par les traités de paix. Les minorités obtiennent le droit d'option, des droits spécifiques et sont placées sous protection internationale. Les obligations des États en

la matière sont surveillées par la SDN. À côté de l'égalité civique, les populations peuvent librement utiliser leur langue dans toutes les transactions, privées comme publiques. Elles ont la possibilité de recevoir une instruction élémentaire dans leur langue maternelle, et d'entretenir des écoles privées, des associations religieuses, culturelles... La SDN recueille, quant à elle, des états sur la situation des minorités, des plaintes, et des pétitions. Examinés par un comité constitué de trois membres du Conseil, les litiges donnent lieu, si l'infraction au traité est constatée, à des plaintes au Conseil. Celui-ci prend alors les décisions qui s'imposent. Mais la Société joue aussi dans ce domaine un rôle didactique. Le directeur de la section des minorités, un norvégien, Colban, parl'Europe, incitant populations court majoritaires et minoritaires à s'entendre, sensibilisant responsables politiques, économiques et religieux aux problèmes de la cohabitation. Il veille notamment à ce que les réformes agraires ne se fassent pas au détriment des minorités. Malgré le magistère moral exercé par la SDN dans cette question, l'équilibre demeure précaire en la matière.

De la même manière, l'organisation genevoise participe à la restauration financière de certains États éprouvés par la guerre et les règlements de la paix. Les principes de la réorganisation économique internationale sont fixés lors de la conférence économique de Bruxelles, du 24 septembre au 8 octobre 1920. Les travaux, préparés par Jean Monnet et Sir Arthur Salter, préconisent le retour à la situation d'avant la guerre. Les piliers de l'ordre sont : la rigueur budgétaire et fiscale, le retour de l'étalon-or, la stabilité des changes, et la libre circulation des capitaux et des marchandises. La conférence recommande donc l'abolition de toutes restrictions au commerce. Est-ce concevable dans le monde de l'après-guerre? Pour mettre fin aux entraves, elle se prononce pour une politique de prêts internationaux, afin que les États les plus démunis puissent se procurer les matières premières et le capinécessaires tal technique à reconstruction. Celle-ci achevée avec ces

crédits, les pays pourraient alors rétablir les équilibres budgétaires et la stabilité monétaire. Bruxelles marque également une étape dans l'organisation du secteur économique de la SDN. L'Organisation économique et financière de la Société repose dorénavant sur deux comités techniques, l'économique et le financier, dont le rôle est d'assister le Conseil. Ces deux instances fournissent des avis d'experts à un ensemble non négligeable d'États européens. Ils élaborent aussi un plan de sauvetage financier de l'Autriche.

L'Autriche coupée de son ancien Empire connaît au lendemain de la première guerre mondiale une situation financière désespérée. L'effondrement de sa monnaie pèse sur son existence. Les conséquences politiques que pourrait entraîner la faillite de la jeune république poussent la SDN à intervenir. La cause autrichienne est examinée par le Conseil en septembre 1922. Un mois après, trois protocoles d'accords conclus l'Autriche, l'Angleterre, la France, l'Italie et la Tchécoslovaquie arrêtent un plan de sauvetage de l'État autrichien. Pour une période de deux ans, le gouvernement autrichien obtient des pouvoirs extraordinaires pour assainir ses finances. C'est la condition du succès d'un emprunt lancé avec l'assistance de la SDN, et destiné à couvrir le déficit pendant les deux années d'assainissement. Les États garants s'engagent à respecter la souveraineté autrichienne. Un contrôle international est cependant établi sur le pays, dans l'intérêt bien évidemment de tous les acteurs participant au sauvetage financier de l'Autriche. L'emprunt autrichien, gagé sur les revenus des douanes et des tabacs, est un succès. Les sommes souscrites sont versées à une banque d'émission créée en janvier 1923. Seul le commissaire général de la SDN peut décider des versements opérés par cet institut d'émission. Il surveille de surcroît l'application des réformes décidées par les autorités autrichiennes. L'opération assure la survie de l'Autriche et de ce fait renforce la stabilité politique de l'Europe centrale. Les organes techniques de l'institution genevoise élaborent enfin de nombreuses réglementations internationales: sur les formalités douanières, sur l'arbitrage commercial, sur l'harmonisation des statistiques économiques. Mais ce travail est souvent paralysé par les particularismes nationaux.

Malgré ses handicaps initiaux, malgré les intérêts des puissances, la SDN réussit cependant à tracer des voies pour une coopération entre États. Elle démontre son efficacité dans des domaines où les intérêts nationaux empêchent des solutions d'ensemble, où l'inefficacité des États est patente pour imposer les mesures nécessaires. Elle permet de débloquer des situations compromises. Elle dispose dès lors des armes nécessaires à la création des conditions de la paix. Mais sans la volonté des puissances peut-elle être efficace?

#### La sécurité

La Société des Nations aurait pu jouer un rôle essentiel dans l'organisation de la paix. Mais elle a été longtemps paralysée par l'opposition entre la France et le Royaume-Uni. Celle-ci semble dépassée en 1924. Les deux pays veulent apparemment repartir d'un autre pied, comme le laisse présager la session de l'Assemblée en septembre 1924. MacDonald et Herriot, présents simultanément à cette session, se sont en effet entendus pour faire de l'organisation gened'une voise l'instrument restauration européenne. Dans son discours du 4 septembre 1924, le premier ministre britannique demande, dans un terme proche, l'adhésion de l'Allemagne et de l'URSS à la SDN. C'est une condition, pour régler correctement les questions de sécurité et de désarmement. Mais il insiste surtout sur le renforcement de l'arbitrage comme moyen de règlement des conflits. La réponse d'Herriot, le lendemain 5 septembre, intègre ce souhait d'arbitrage dans une position française célèbre par sa formulation « arbitrage, sécurité, désarmement ». Il est dès lors clair que, pour le Royaume-Uni, l'arbitrage et le désarmement vont de pair, alors que pour la France, le désarmement ne saurait être que conséquence d'un arbitrage efficace et de frontières garanties. Mais il est également

évident, que la sécurité se renforcerait au travers d'une définition de l'agression et d'un système de sanctions efficaces<sup>13</sup>.

Sur la base des intentions franco-britanniques et des désirs des petits États de vivre en paix, une commission placée sous la responsabilité de Benès élabore un Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux (le Protocole de Genève). Adopté le 2 octobre 1924, il donne plus de force à l'article X du Pacte. Les signataires renoncent à la guerre, sauf dans le cas de la légitime défense, ou dans le cadre d'opérations liées à des sanctions. Ils s'engagent, de surcroît, à accepter les décisions de l'instance d'arbitrage, la Cour internationale de La Haye. La puissance qui se soustrait aux sentences encourt des sanctions. Les zones démilitarisées sont concernées par cet accord, Genève prévoyant même la possibilité d'en créer de nouvelles. Le Protocole encourage, enfin, la conclusion de traités particuliers qui pourraient favoriser la cause de la sécurité. Est déclaré agresseur l'État qui refuse, soit la décision de l'arbitre, soit l'arbitrage. En cas d'agression, tous les signataires ont obligation de venir prêter main forte à l'agressé, en enclenchant des sanctions militaires. Celles-ci seraient décidées par le Conseil de la SDN à une majorité des deux tiers. Le Protocole débouche donc sur une alliance militaire qui « [maintient] la paix par la force ». Accepté, le texte doit conduire Genève à entreprendre la tâche du désarmement. Ratifié par plus d'une dizaine d'États (dont la France), le Protocole est ce-

2

pendant victime de l'échec de MacDonald aux élections de 1924. Le retour des conservateurs, avec Baldwin, précipite le rejet d'un accord que les Britanniques estiment contraire à leurs intérêts, car il oblige l'Angleterre à se plier à une décision qui pourrait mobiliser la Royal Navy en cas d'agression. Cette ingérence dans la souveraineté du Royaume-Uni est d'autant plus inacceptable, que les Dominions ont fait part de leur réticence à l'encontre du projet de la SDN. En mars 1925, la SDN apprend par l'intermédiaire d'Austen Chamberlain, Secrétaire du Foreign Office, tous les griefs que l'Angleterre adresse au texte. Londres préconclusion d'accords conise alors la défensifs régionaux en Europe, notamment entre des États aux besoins identiques. C'en est fini du Protocole<sup>14</sup>.

Genève essaye malgré tout d'en conserver l'esprit. La SDN reste, en effet, une « puissance morale » à laquelle il revient de décider du fait de l'agression, même si les forces de coercition dépendent des États nations. Elle peut donc, si les États le souhaitent, régler les conflits par la voie de l'arbitrage. Elle dispose également d'une autre arme. L'adhésion au Pacte stipule que l'on s'engage dans la voie de la réduction des armements. Le préambule précise d'ailleurs que le désarmement de l'Allemagne sert de « modèle et de prélude au désarmement général ». Le moment n'est-il pas propice pour s'engager dans cette voie ? Le nouvel état d'esprit, et la diplomatie ouverte qui semblait l'accompagner, encourageaient à l'explorer. Et ce d'autant plus qu'en matière de règlement pacifique des conflits, Genève connaît ses premiers succès, comme le montre le différend gréco-bulgare de 1925. Incidents de frontière et différends sur la question macé-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Se reporter à Gerbet Pierre (avec la collaboration de Mouton Marie-Renée et de Ghebali Victor-Yves), Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU, Paris, Imprimerie Nationale, 1996; Tucker William, The attitude of the Britisch Labour Party towards European and problems, 1920-1939, Genève, collective security Imprimerie du Journal de Genève, 1950; Mouton Marie-Renée, La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924), Berne, Peter Lang, 1995; Mayer Karl J., Die Weimarer Republik und das Problem der Sicherheit in den deutsch-französischen Beziehungen, 1918-1925, Peter Lang, Frankfurt/Main, 1990; Herriot Edouard, Jadis, t. II, D'une guerre à l'autre, 1914-1936, Paris, Flammarion, 1952

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Voir Rappard William, *The quest for peace since the world war*, Cambridge, Harvard University Press, 1950; Brugère Pierre, *La sécurité collective 1919 – 1945*, Paris, Pédone, 1946; Carlier Claude, Soutou Georges-Henri, (sous la dir. de), *1918-1925*. *Comment faire la paix?*, Paris, Economica, 2001, plus particulièrement la contribution de Soutou G.H., « L'ordre européen de Versailles à Locarno », p.p. 301-332

donienne enveniment les relations entre Athènes et Sofia à un point tel que le gouvernement grec décide, pensant être en situation de légitime défense, d'envahir en octobre 1925 la Bulgarie. Celle-ci fait appel à la SDN, le 22 octobre 1925. Président du Conseil en exercice, Aristide Briand prend immédiatement deux initiatives : il enjoint aux deux belligérants de cesser sur le champ les hostilités, et de retirer leurs troupes derrière leurs frontières respectives, pendant qu'il convoque le Conseil en session extraordinaire. Réuni à Paris, celui-ci constate avec bonheur la cessation des combats, nomme une commission d'enquête, et amène les deux parties à accepter son arbitrage. À la session de décembre 1925, le Conseil adopte les mesures qui lui paraissent utiles: torts partagés dans l'incident initial, mais condamnation du recours à la violence opéré par la Grèce. Celle-ci est condamnée à verser une indemnité à la Bulgarie pour les pertes occasionnées. Athènes s'exécute. Sous l'autorité d'officiers suédois, les deux États entreprennent une réforme de leurs services de garde-frontières. Enfin, Genève accorde une aide financière aux deux gouvernements, avec comme perspective l'amélioration du sort des populations frontalières des deux États. La solidarité au sein du Conseil de la SDN permet de juguler rapidement ce conflit. L'épisode prouve que si les grandes puissances sont solidaires, l'organisation genevoise est efficace. Le message en tout cas est clairement reçu dans l'espace balkanique et danubien, où les nombreux gènes de conflits ne dégénèrent plus. Cela contribue à sortir de la spirale des tensions<sup>15</sup>.

La paix se consolide également par le désarmement. Marquées par la première guerre mondiale, certaines opinions publiques sont séduites par l'idée d'une diminution des armements. Le Pacte de la SDN reconnaît d'ailleurs que le maintien de la paix exige cette réduction, tout en écartant le désar-

-

mement complet. Le Pacte, comme le mentionne Maurice Vaïsse est certes « instrument imparfait » puisqu'il est lié aux traités de paix « dont le maintien suppose le statu-quo, ... [donc] la coexistence d'États armés et désarmés », il n'en comporte pas moins l'obligation d'aller dans la voie de la limitation des armements. La détente internationale à partir de 1924 s'y prête également. Une Commission militaire permanente fonctionne depuis 1921. Elle a déjà soumis des propositions à l'Assemblée, sans grands résultats cependant, se contentant d'enquêtes dans les différents États. L'échec du Protocole de Genève conduit la SDN à confier le chantier, à partir de décembre 1925, à une Commission préparatoire du désarmement ouverte aux membres l'organisation, et à des non-membres (États-Unis, URSS). Ses travaux opposent Français Britanniques. Pour les l'insécurité crée les besoins d'armement. Pour les seconds, le désarmement conduit immanquablement à la sécurité. Ces positions traduisent la perception que les deux pays ont de leur situation : sentiment d'être à l'abri d'une menace pour les Anglais, peur du vaincu pour les Français. Londres se prononce dès lors pour la fin de l'inégalité militaire entre Allemands et Français, ce qui conduit, à terme, à la révision de Versailles. Paris, en revanche, souhaite l'exécution du traité, y compris par les sanctions militaires. Faute de rapprochement possible entre ces deux points de vue, la Commission préparatoire ajourne ses travaux en 1927. Une convention sur le désarmement est péniblement décidée en 1930, après la reprise des travaux de la Commission en 1929. Elle prévoit le gel des armements existants, pérennisant ainsi l'infériorité militaire des États désarmés. Paris a réussi à ajourner le désarmement et à le lier à un projet de sécurité collective. Ce projet peut-il voir le jour, avec une Angleterre, qui regarde vers « le large », et une France, les yeux rivés sur l'Europe? Avec une Russie qui reste à l'extérieur du jeu européen? Celle-ci a, en effet, proposé un plan de désarmement universel et intégral, que les participants à la conférence préparatoire ont repoussé.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> On peut se reporter aux Résumés mensuels des travaux de la SDN ; voir également, Gerbet Pierre, Le rêve d'un, op. cité.

France et Italie ont également refusé de donner suite à l'invitation du Président américain Coolidge de participer à une conférence navale, dont l'objectif est de réduire les capacités des différentes marines nationales. Paris et Rome soulignent, en guise de justification, « qu'on n'avait pas fait les arrangements politiques nécessaires à la réalisation de ce programme ». Autrement-dit pas de sécurité, pas de désarmement. Même si elle ne connaît pas le succès sur ce plan, la SDN réussit malgré tout à mettre sur le tapis ce dossier complexe et à faire admettre aux États la nécessité d'une conférence sur le désarmement.

La paix dépend également pour les responsables de l'organisation genevoise de la coopération économique, même si elle reste subordonnée à la sécurité collective.

#### Action économique et sociale

Louis Loucheur propose, lors de l'Assemblée de la SDN, en septembre 1925, la tenue d'une conférence économique internationale. Convaincu que les difficultés de l'Europe sont antérieures à la guerre, Loucheur songe à réorganiser le secteur de la production. Rationalisation de l'économie et concentration des entreprises sont les piliers du redressement économique de l'Europe. Favorable à la disparition des barrières douanières et aux ententes entre producteurs, Loucheur entend cependant placer ces cartels sous la tutelle de la SDN et des gouvernements nationaux. Il trace, dès lors, les contours d'une Europe des producteurs, les ententes permettant à terme de créer une solidarité économique continentale. À la fin de l'année 1925, Genève confie l'organisation de la conférence à un comité préparatoire dirigé par le belge Theunis. Les premiers débats,

<sup>16</sup> Voir VAÏSSE Maurice, Sécurité d'abord. La politique française en matière de désarmement 9 décembre 1930 – 17 avril 1934, Paris, Pédone, 1981, (pour cette partie, lire

l'introduction et le chapitre I de la première partie); Brouckère Louis de, Les travaux de la SDN en matière de désarmement, Paris, Hachette, 1929; TIBAL André, Le désarmement 1919 – 1932, Paris, Centre Européen de la Dotation Carnegie, 1932

ie, lire artie) ; atière de lré, Le

qui s'y développent, témoignent d'approches différentes. Le ministre allemand des Affaires étrangères, Stresemann, se montre, par exemple, favorable à une union douanière européenne. Elle reposerait sur la libre circulation des matières premières, la diminution des tarifs sur les produits semi-finis, puis finis. Récusant toute idée de préférence continentale, les Belges souhaitent des accords sectoriels, qui fixeraient une protection la plus limitée possible, et institueraient une juridiction arbitrale. Cette perspective plus libérale aurait l'avantage d'associer le Royaume-Uni à l'organisation économique de l'Europe. C'est une querelle sur la méthode car l'objectif reste le même : l'ouverture des marchés<sup>17</sup>.

Réunie à Genève du 4 au 23 mai 1927, la Conférence économique internationale rassemble les États membres de la SDN, des non-membres dont les États-Unis et l'URSS, et des organisations internationales, comme la Chambre de commerce internationale. Les discussions se déroulent au sein de trois commissions: celle des questions commerciales, celle des questions industrielles, et celle des questions agricoles. Que retenir des débats? La conférence consacre une relative victoire des thèses libre-échangistes. Les États sont invités à abaisser leurs tarifs douaniers, à faciliter le transit des marchanà conclure leurs commerciaux sur la base de la clause de la nation la plus favorisée. On admet également le principe d'accords multilatéraux élaborés sous la direction de la SDN. Si Riedl imagine dans ce cadre la mise en place de zones d'échanges préférentiels limitées aux pays dont les intérêts économiques sont proches, les représentants belges (Anciaux)

<sup>17</sup> Voir Bussière Eric, « La paix économique dans les années 1920 ou la recherche d'une architecture économique pour l'Europe » *in* Carlier Claude, Soutou Georges-Henri (sous la dir. de), 1918-1925, op. cité; Bussière Eric, Dumoulin Michel, « L'émergence de l'idée d'identité économique

européenne d'un après-guerre à l'autre » in Girault René, (sous la dir. de), *Identité et conscience européennes au* XXe siècle, Paris, Hachette, 1994

\_

préconisent, en revanche, la fixation de droits maxima universels, quitte à réserver à des ensembles régionaux la possibilité d'aller en dessous de ce plafond. Quant aux ententes industrielles, elles sont laissées à l'initiative des industriels. La totalité de ces recommandations favorise le développement d'un climat libre-échangiste dans l'Europe de la seconde moitié des années vingt. Déclaraoptimistes et propositions multiplient pour créer ce grand marché européen. Gustave Stresemann plaide, par exemple, en faveur d'une coopération entre les États pour, avec l'aide de la SDN, résoudre les conflits économiques. Il est vrai que le conflit douanier germano-polonais diminue en intensité à partir de 1927 (voir infra). La Chambre de commerce internationale préconise, quant à elle, l'instauration d'une conférence permanente sur le commerce et les droits de douane.

La conférence économique, elle-même, accouche d'un comité consultatif économique. Celui-ci devrait élaborer des rapports annuels l'application pour suivre résolutions prises. Il pourrait également y adjoindre certaines recommandations. Chambre de commerce internationale, toujours elle, réclame également en juin 1927 la disparition rapide des prohibitions dans les transactions commerciales. Une conférence pour la suppression des entraves douanières est alors convoquée par la SDN pour le 17 octobre 1927. 22 États européens se retrouvent à Genève jusqu'au 8 novembre 1927. Le texte discuté prévoit la levée des restrictions dans un délai de six mois après signature de la convention. Les États s'engagent, de surcroît, à ne plus créer de nouvelles protections. Certaines exceptions sont cependant tolérées; des limitations d'importations sont possibles, pour protéger la santé publique ou les mœurs de la jeunesse. Une seconde conférence débouche en 1928 sur l'adoption d'une convention, dont la ratification doit intervenir avant le 30 septembre 1929. En principe, les limitations au commerce seraient alors appelées à disparaître avant le 1er juillet 1930. Le comité économique de la SDN réfléchit également à l'harmonisation des nomenclatures douanières. Celle-ci accompagnerait la libéralisation progressive des échanges<sup>18</sup>.

À quoi sert cette libéralisation s'il n'y a pas de progrès social? La mission sociale à l'échelle internationale revient à l'Organisation internationale du travail (OIT), fondée en 1919, et à son secrétariat permanent, le Bureau international du travail (BIT). Celui-ci, placé sous l'autorité du fran-Albert Thomas, ancien ministre socialiste de l'Armement, fait preuve d'un important dynamisme. Il tente d'établir une réglementation uniforme en matière de conditions de travail et de vie, pour éviter que la concurrence économique entre les nations ne se fasse pas au détriment de la protection sociale. Entre 1919 et la crise des années trente, l'OIT adopte 26 conventions et plusieurs dizaines de recommandations. Elle aborde des problèmes aussi divers que la réduction du temps de travail (elle est favorable à la généralisation de la journée de 8 heures), la sécurité sur les lieux de travail ou la réglementation en matière de maladies professionnelles. Dans ce cadre, elle insiste sur la nécessité de la formation professionnelle et sur l'obligation de créer, au sein des États membres, des corps d'inspecteurs du travail. Des conventions signées en 1925 et en 1927 visent à établir l'assurance-maladie, et à rendre obligatoire l'assurance-accident dans toutes les entreprises. En 1928, on se préoccupe de salaire réel et de salaire minimum. Des campagnes sont lancées pour réclamer, à travail identique, l'égalité des salaires hommes-femmes. La réflexion sur les questions sociales amène Albert Thomas et le BIT à intervenir dans les questions d'organisation économique. «La construction d'une société industrielle de masse» n'empêche pas, c'est le credo de Thomas, les

Bussière Eric, La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe 1918 – 1935,
 Paris, CHEFF, 1995; Badel Laurence, Un milieu libéral et européen. Le grand commerce français 1925 – 1948, Paris, CHEFF, 1999; Schulz Matthias,
 Deutschland, der Völkerbund, und die Frage der

Deutschland, der Völkerbund und die Frage der europäischen Wirtschaftsordnung 1925-1933, Hamburg, Krämer, 1997

avancées sociales et l'amélioration de la condition ouvrière, mais à la condition de s'engager dans un réformisme qu'il s'agit d'instaurer à l'échelle internationale. Celui-ci repose (comme le fonctionnement de l'OIT d'ailleurs) sur une gestion tripartite, car la concertation moderne suppose réunir autour d'une même table ouvriers, industriels et pouvoirs publics. Ce type de dialogue doit déboucher sur une Charte du travail, d'autant mieux respectée par les partenaires sociaux qu'elle résulte de leurs discussions. Thomas est persuadé que la qualité de la concertation et le progrès social, que celle-ci engendrera, pèseront sur la satisfaction des ouvriers. Des salariés satisfaits sont un facproductivité de accrue. Celle-ci permettra de nouveaux acquis sociaux. C'est dans cette perspective qu'il faut aborder la question de l'organisation scientifique du travail. Le dépassement de la lutte des classes, que préconisent le BIT et son directeur, n'empêche pas l'émancipation de l'ouvrier. Celle-ci passe par l'Université du travail, projet qui apparaît au début des années 1920, ou par la maîtrise et l'organisation des loisirs, qui ne manqueront pas de se développer avec la réduction du temps de travail (projet de congés payés). Thomas songe aussi, après avoir réfléchi l'organisation du cinéma éducatif en Italie, à créer « une cinémathèque sociale internationale ». Or, « l'affirmation de l'ouvrier dans la Cité » ne peut être obtenue que par la solidarité entre nations européennes. Un continent morcelé freine toutes les grandes réformes sociales. Le BIT offre une chance : les vaincus de la guerre, Allemagne comprise, font partie de l'OIT depuis 1919. Pour l'organe genevois, la fragmentation européenne est source de régression sociale et surtout de chômage endémique. Il faut donc encourager le développement de la coopération économique, l'union douanière européenne, tout en prenant soin de favoriser les rencontres entre ministres du travail. C'est la condition de la progression des niveaux de vie, du mieux-disant social, et au-delà de la

pacification du continent19. L'organisation économique et sociale de l'Europe (et du monde), sur les bases définies par les organisations genevoises (libéralisme économique et réformisme social), participe ainsi de la sécurité collective. Il en va de même pour les tenants de « l'esprit de Genève », pour les partisans de l'action humanitaire et de la coopération intellectuelle.

# Action humanitaire et coopération intellectuelle

Les besoins liés à la sortie du premier conflit mondial amènent la SDN à créer des organismes spécialisés pour faire face à certaines situations d'urgence. Les épidémies entraînent la création d'une coopération dans les secteurs de l'hygiène et de la santé; l'existence de populations déplacées, suite aux conflits qui émaillent encore la première moitié des années vingt, nécessite la création de services qui s'occupent des réfugiés.

L'organisation de la santé (officiellement appelée Organisation d'Hygiène), sous la responsabilité de Ludwig Rajcman, bénéficie d'une liberté de manœuvre, même si ses moyens financiers restent limités<sup>20</sup>. La diversité de ses activités témoigne des besoins de l'action humanitaire au cours des années vingt. Quatre champs d'intervention se dégagent cependant: le développement de la recherche et le transfert des connaissances

international du travail, Paris, Marcel Rivière, 1930

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Sur l'action de Thomas, de l'OIT et du BIT: Guerin Denis, Albert Thomas au BIT 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe, Genève, Euryopa, 1996; Schaper Bertus, Albert Thomas, trente ans de réformisme social, Assen, van Gorcum, 1959; Ghebali Victor-Yves, L'Organisation internationale du travail, Genève, Georg, 1987; BIT, Dix ans d'Organisation internationale du travail, Genève, BIT, 1931, Scelle Georges, L'Organisation internationale du travail et le Bureau

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Borowy Iris, « Die Gesundheitsorganisation des Völkerbundes 1929 – 1939 » in SCHIRMANN Sylvain (sous la dir. de), Organisations internationales et architectures européennes 1929-1939, Metz, 2003; Blankenstein Heimon van, L'organisation d'hygiène de la Société des Nations. Etudes juridiques, Purmerend, J. Muusses, 1934; Balinska Marta, Une vie pour l'humanitaire, Paris, 1955

entre les États, l'élaboration d'un état de l'hygiène par la collecte d'informations, la promotion de la médecine préventive, et l'aide aux États pour l'édification de services publics de la santé. À la demande de gouvernements de l'Europe balkanique, les services de santé de la SDN s'intéressent également aux problèmes alimentaires à partir de 1925 (malnutrition, faim). Cela amène, par exemple, l'organisation à analyser la qualité des aliments, et à s'interroger sur les régimes alimentaires. Cette action se fait en partenariat avec l'Institut international d'agriculture de Rome. Le rôle de la SDN est important dans ce secteur. Genève favorise les enquêtes, encourage la recherche, et contribue de ce fait aux progrès de l'hygiène publique. Elle réussit, notamment, à créer des réseaux de diffusion des savoirs et des informations en matière de santé. La SDN couvre, de ce fait, la publication régulière de périodiques consacrés à ces questions (Relevés Epidémiologiques Hebdomadaires, ou l'International Health Yearbook). Ses différentes enquêtes exercent, enfin, des pressions sur les autorités nationales, notamment pour l'application des recommandations l'Organisation d'Hygiène.

La SDN s'occupe également des réfugiés. Elle est, dès 1922, un lieu de coopération dans ce domaine. L'apparition d'un nombre croissant d'apatrides dans les années vingt oblige Genève à élaborer des outils juridiques pour régler une situation complexe. Le passeport Nansen, créé en 1922 pour les Russes, est étendu en 1924 aux Arméniens. Pour résoudre le problème des réfugiés, la SDN tente conjointement trois approches: le rapatriement, la réintégration dans la nationalité d'origine, et la naturalisation. L'insuffisance des résultats amène le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) à envisager la mise au point, pour ces populations, d'un statut juridique international. Cela s'avère même indispensable à la fin des années vingt, face à l'afflux d'Arméniens quittant la Turquie, ou de populations russes fuyant la collectivisation des terres, et qui viennent s'établir autour de la Baltique. Ces réfugiés, qui ne sont plus la conséquence directe de conflits, peuvent-ils correspondre au

statut de « réfugié au regard de la politique » que le HCR veut créer ? Le secrétariat de la SDN n'est pas prêt à aller dans cette direction, mettant en avant les questions financières, et surtout le dogme de la noningérence. Il faut dire que depuis 1926, Genève ne s'est pas saisi du problème des réfugiés italiens, l'Italie de Mussolini étant membre à part entière de la SDN. Il est dès lors difficile d'intervenir dans les affaires d'autres États, *a fortiori* non membres<sup>21</sup>.

L'action humanitaire, pour novatrice que soit l'approche dans ces années vingt, connaît ainsi des hauts et des bas. L'ingérence que réclame ce type d'intervention est souvent délicate, voire impossible. Peut-on espérer davantage de la coopération intellectuelle? Dès le début des années vingt, la SDN s'intéresse en effet à son développement. C'est en janvier 1922 qu'elle décide de créer une Commission internationale de coopération intellectuelle (CICI)<sup>22</sup>. Plus européenne qu'internationale, la nouvelle instance est présidée par le philosophe français Bergson. Ses débuts modestes incitent la France à proposer la création d'un Institut international de coopération intellectuelle (IICI), qu'elle établirait volontiers à Paris. Accepté par l'Assemblée de la SDN en septembre 1924, l'Institut est placé sous la

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Mouton Marie-Renée, La Société des Nations et la protection des minorités. Exemple de la Transylvanie (1920-1928), Thèse 3° cycle, Université de Paris, 1969; Kevonian Dzovinar, Réfugiés et diplomatie humanitaire: les acteurs européens et la scène proche-orientale, thèse, Paris I, 1999

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Sur les questions de la coopération culturelle internationale, se reporter à : Renoliet Jean-Jacques, L'UNESCO oubliée, la Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946), Paris, Publications de la Sorbonne, 1999 ; Guillen Pierre, « La SDN et la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la culture » in Bitsch Marie-Thérèse, Loth Wilfried, Poidevin Raymond (dir.), Institutions européennes et identités européennes, Bruxelles, Bruylant, 1998 ; Guillen Pierre, « La SDN et les relations universitaires en Europe », in SCHIRMANN Sylvain, Organisations internationales, op. cité ; Taillibert Christel, L'Institut International du Cinématographe Educatif. Regards sur le rôle du cinéma éducatif dans la politique internationale du fascisme italien, Paris, L'Harmattan, 1999.

responsabilité de la CICI, et contrôlé par le Conseil et l'Assemblée de l'organisation genevoise. Il doit conforter la sécurité collective, objet central des débats européens de 1924. L'IICI, tout comme la CICI, intègre dès l'origine des membres allemands (Einstein, par exemple). L'objectif, c'est « la République générale des Intelligences », à travers le rapprochement entre des intellectuels qui soutiennent l'action de la SDN. Le « désarmement moral », que ce type de coopération doit favoriser, consiste à susciter un « sentiment d'interdépendance spirituelle » entre les peuples. Une politique culturelle internationale et le rapprochement entre les intellectuels de la planète sont, pour Genève, un moyen de s'opposer aux idéologies nationalistes (omniprésentes en Europe), et de promouvoir la cause de la paix. Comment?

Un important engagement éducatif s'impose. Dès 1926, sur les recommandations de la CICI, la SDN demande aux États de développer à tous les niveaux un enseignement sur ses activités. Pour ce faire, elle crée un centre d'information scolaire et une équipe de conférenciers-conseillers, aptes à intervenir à la demande des enseignants. L'IICI travaille avec les associations de professeurs, stimule les échanges scolaires, et étudie la question de la révision des manuels scolaires. Il s'agit de faire supprimer dans ces ouvrages les passages qui risqueraient de freiner le rapprochement entre nations. Les services de la coopération intellectuelle réfléchissent, en coopération avec l'Institut international du Cinématographe éducatif de Rome, à l'utilisation du cinéma comme moyen éducatif. Le septième art doit, non seulement contribuer au divertissement, mais permettre également l'élévation du niveau intellectuel des populations. L'image, pense-t-on est un langage universel, qui favorisera indéniablement le rapprochement des peuples. Mais la SDN a fort à faire sur ce terrain face à la propagande d'idéologies nationalistes, qui utilisent, dès le milieu des années vingt, la force suggestive du vecteur cinématographique. La CICI intervient également dans le domaine universitaire. Elle réfléchit l'harmonisation des diplômes, aux équivalences. Elle publie à partir de 1924 un Bulletin

des Relations universitaires qui fournit des informations sur les possibilités d'études internationales. L'IICI aborde des questions plus pratiques : l'unification de la terminoloscientifique, la conservation manuscrits, le développement des traductions littéraires. Il mène des enquêtes sur la européenne, civilisation s'intéresse l'archéologie. En 1926, il crée l'Office international des musées qui, à travers ses publications, produit des études et organise des expositions. De la même manière, il encourage la construction de bibliothèques populaires) et les échanges (surtout d'ouvrages entre elles. Il veille, enfin, à la protection des intellectuels, en réfléchissant à la propriété intellectuelle et artistique.

Forum de discussions entre intellectuels de toutes les nations - mais principalement européennes -, la CICI et l'IICI tentent, à travers leur réflexion sur l'action éducative et sur la formation des hommes, de promouvoir une morale internationale préconisant la paix, le rapprochement des peuples, et une culture universelle. Ils contribuent à façonpremière une forme d'identité européenne. De 1924 à la crise des années trente, Genève a en effet essayé de tracer les contours d'un ordre européen. Celui repose sur le règlement pacifique des conflits, le désarmement et la sécurité collective. Favorisée par l'organisation d'un marché européen libéré des entraves du protectionnisme et par une cartellisation des principales productions, la rationalité économique assurerait la prospérité. Celle-ci conditionne l'amélioration de la condition ouvrière. La lutte des classes cède la place au réformisme social, reposant sur une cogestion tripartite, dont l'OIT propage le modèle. L'organisation scientifique du travail débouche sur une société industrielle de masse, marquée par la réduction de la durée du travail. Elle permet le développement des loisirs, qui stimule la formation et l'accès au savoir des ouvriers. Ce savoir, comme celui qu'il s'agit de dispenser à tous les échelons scolaires et universitaires, est nécessairement universel. ou au moins européen. On a là une définition de l'Europe: la paix, le marché, le réformisme social et une culture humaniste

universelle. Si certains progrès ont été faits dans cette direction entre 1924 et 1930, grâce au travail et à la ténacité de la SDN, d'autres acteurs sont au moins aussi déterminants.

# Pour une Assemblée Parlementaire des Nations Unies

### Pierre-Yves Maurice

Vice-Président UEF Rhône-Alpes

Dans le prolongement de mon intervention précédente, je vais donc vous parler d'un sujet qui me paraît prioritaire pour l'avenir du système des Nations unies : sa démocratisation. Cela consisterait d'ajouter à l'ONU actuelle une Assemblée parlementaire représentant les peuples des États qui y sont membres. Cette idée n'est pas nouvelle. Elle avait déjà été évoquée à la Société des Nations dans les années 1920 et à nouveau après la Seconde Guerre mondiale, en 1945.

Mais elle est restée en sommeil tout au long de la «guerre froide», opposant le bloc soviétique au bloc occidental.

Cependant, à la suite des années 1960/70 (décolonisation, chocs pétroliers) 1990/2000 (émergence des pays en développement et chute du mur de Berlin) et plus récemment (globalisation et crises financières), le nouveau positionnement géopolitique des pays du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest, a conduit à des appels en faveur d'une meilleure gouvernance par leur accès à une nouvelle assemblée parlementaire mondiale auprès de l'ONU, représentative de tous les citoyens du monde : l'APNU.

Même s'il est encore difficile d'imaginer les contours de ce projet qui peut paraître complexe et difficile à réaliser, des initiatives sont prises et un fort regain d'intérêt pour une telle idée est de plus en plus ressenti Ce qui ouvre des perspectives très encourageantes pour faire progresser le projet.

# L'expérience acquise et confirmée de l'Union interparlementaire (UIP)

Fondée à Paris en 1889 comme simple association de parlementaires, l'UIP est devenue la seule organisation internationale des parlements des États souverains. Son expérience et sa structure peuvent fournir un modèle pour l'élaboration d'un projet constitutif d'une APNU.

- Foyer de la concertation et de la diplomatie parlementaires entre législateurs de tous les systèmes politiques du monde, elle réunit en son sein des représentants de toutes les tendances politiques.
- Elle compte aujourd'hui 166 pays membres (sans les USA) et 10 membres associés (assemblées parlementaires régionales). Elle est composée de plus de 1800 parlementaires du monde, à raison en moyenne de 10 représentants par pays. La France a créé un groupe UIP spécifique de 100 parlementaires (50 députés + 50 sénateurs).
- Elle dispose d'un budget de l'ordre de 20 millions d'euros par an, abondé par les fonds publics de ses membres (parlements nationaux et régionaux). Elle tient deux conférences interparlementaires par an: les deux dernières se sont tenues l'une à New-York, au siège des Nations unies, en 2015 et l'autre à Lusaka, en février 2016.
- Elle œuvre en collaboration étroite avec l'ONU (accord signé en 1996) dont elle partage les mêmes objectifs. Elle ne dispose cependant d'aucun pouvoir normatif, mais elle joue un rôle important en matière d'arbitrage international. L'UIP reste encore trop discrète sur ses activités et ne peut, d'emblée, assurer le rôle d'une véritable APNU. Mais elle peut constituer un modèle.

### L'action combative du Comité international pour une ONU démocratique.

Ce Comité a été créé en 2007 (informel mais de grande influence) pour coordonner tous les efforts en faveur de la création d'une APNU. Il est une excellente plate-forme mondiale de sensibilisation et de promotion de ce projet.

 Ce Comité est composé de hautes personnalités, bien connues dans le monde international, ayant exercés des fonctions politiques importantes d'ordre

- gouvernemental ou parlementaire.
- Une campagne de mobilisation mondiale a été lancée sous l'égide de ce Comité, qui la gère et l'anime. Cette campagne a pour objet de recueillir le soutien, sous forme de contributions et d'adhésions volontaires, de membres institutionnels ou individuels, réunissant toutes les organisations ou tous les les citoyens en faveur de la création d'une APNU.
- Depuis le lancement de cette campagne internationale, plus de 15 000 personnalités de 160 pays (dont près de 1 460 parlementaires) et plus de 400 organisations non gouvernementales du monde entier y ont adhéré.
- Dans un rapport récent du Comité (présenté à la Haye, en juin 2015) des propositions sont faites pour affirmer sans ambiguïté, la nécessite de créer une APNU au sein de l'ONU, sur la base de l'article 22 de sa Charte, qui lui permet « de créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».
- Dans ce rapport la nouvelle Assemblée parlementaire mondiale est définie comme "une étape vitale qui peut être franchie à court terme". Elle permettrait, à plus long terme, "la création d'une seconde Chambre des Nations-Unies, permanente et formellement constituée". Des recommandations précises sont formulées sur les principales fonctions de cette nouvelle structure: médiation des conflits et des opérations de maintien de la paix, innovation dans la gouvernance des risques majeurs et situations d'urgence (environnement, migrations, lutte contre la faim et la pauvreté), amélioration coordination des institutions onusiennes et l'élargissement du Conseil de Sécurité.
- En appui à l'action du Comité, des prises de position se multiplient depuis ces dernières années, provenant d'horizons aussi divers que les États Unis, l'Union européenne (Commission et

Parlement) et les institutions parlementaires de certains pays (RFA, Suède, Suisse, Argentine ...) ou à caractère régional. La plus concrète (formulée en 2014 par l'Ambassadrice des USA auprès des Nations unies, Samanta Power, et le sénateur Benjamin Cardin) se réfère au tout nouveau processus de désignation du Secrétaire général de l'ONU, qui prévoit l'audition des candidats par l'Assemblée générale de l'organisation, ainsi qu'une consultation des citoyens du monde par Internet, processus actuellement géré par un service spécial de l'ONU chargé d'établir des relations constructives entre les Nations unies et les organisations de la société civile. Il est ainsi suggéré que la future APNU prenne le relais de ce service et assure sa notoriété.

### L'initiative ambitieuse de l'Union européenne pour une APNU.

Elle nous intéresse encore davantage par l'influence que peuvent avoir les institutions européennes dans la mise en œuvre de ce projet.

- Le Parlement européen (PE) s'est déjà engagé en 1993, en adoptant une résolution sur le rôle de l'Union Européenne (UE) au sein de l'ONU et sur la réforme de l'organisation (A3-0331/93). Cette résolution se base également sur l'article 22 de la Charte, mentionné ci-dessus, pour proposer la création d'une APNU.
- Le PE a réitéré cette position par l'adoption d'une autre résolution en 2011 (PT-TA 0255) appelant le Conseil de l'UE à proposer que la question de la création d'une telle assemblée soit introduite dans les travaux de l'Assemblée Générale de l'ONU.
- Cet engagement a été également confirmé à l'occasion d'une réunion tenue au PE (les 16-17 octobre 2013)

par la «Déclaration de Bruxelles» proposant une évolution, sans équivoque, « vers un nouvel ordre international démocratique équitable ». Plus récemment encore le député européen Jo Leinen (ancien Président de l'UEF- Europe) et Graham Watson, (alors Président du parti politique ADLE) ont appelé à s'engager (lors d'une conférence tenue à Bruxelles, le 17 octobre 2014) dans ce même type d'action, afin de procéder « de toute urgence » à la création d'une APNU et « légitimer ainsi, de façon démocratique, la gouvernance de l'ONU».

Enfin, la Vice-présidente de la Commission européenne, Chargée des Relations extérieures, Federica Mogherini, a confirmé, en février dernier à Rome, son engagement et son appui, pour la création d'une APNU, comme elle l'avait déjà fait à l'occasion de la première « Semaine Globale d'Action pour un Parlement Mondial », en novembre 2014, et également dans le cadre de ses responsabilités antérieures au sein de l'OTAN, du Conseil de l'Europe et du Parlement européen.

#### En conséquence :

Toutes ces initiatives sont courageuses et encourageantes. Elles méritent, aujourd'hui, d'être poursuivies et soutenues pour ne pas tomber dans les « oubliettes électorales ». Il convient de ré-activer ce projet dans un nouveau cadre de propositions concrètes et pragmatiques et parvenir à une modélisation de la structure qu'elle pourrait adopter.

Il apparaît donc important que l'UEF-France s'engage dans ce sens en adoptant d'une part une ligne de conduite claire et précise pour marquer son soutien à ces projets et, d'autre part, en proposant à l'UEF-Europe sa contribution (sur la question des modalités de sa configuration et de sa mise en œuvre) afin de participer très concrètement à ces initiatives mondiales.

# À propos de l'UEF-France

L'Union des fédéralistes européens (UEF), est un mouvement consacré à la promotion d'une Europe démocratique et fédérale. Elle vise à rassembler les citoyens désirant travailler à l'édification de l'unité fédérale européenne, à catalyser des forces démocratiques en Europe et à stimuler le débat public sur le contenu politique du « projet européen ».

L'UEF fut fondée par des mouvements issus de la résistance au fascisme, notamment sous la direction de Altiero Spinelli en Italie et Henri Frenay en France. Créée à Paris en 1946, elle a participé à l'organisation du Congrès de La Haye, et à la création du Mouvement européen dont la vocation était de rassembler les associations « pro-européennes ».

# La Commission « Questions institutionnelles et sociales »

La commission politique "fédéralisme mondial" (CoPo2) s'intéresse à tous les sujets liés à la gouvernance mondiale, à la démocratie internationale, à la promotion de la règle de droit dans les relations entre États, et à la promotion de l'autonomie des individus au niveau global. Ce périmètre couvre donc essentiellement :

- Suivi des travaux du World Federalist Movement Institute for Global Policy
- Cour pénale internationale (et participation à la Coalition française pour la CPI)
- Responsabilité de protéger
- Réforme des Nations unies (Assemblée parlementaire des Nations unies, Conseil de sécurité, élections des responsables, agences des Nations unies)
- Grands ensembles régionaux (UAE, MercoSur...)

#### WWW.uef.fr

Twitter: @UEF\_France

Facebook: www.facebook.com/UEF.France/

