



HAL
open science

La politique française en matière de désarmement entre les deux guerres

Jean Klein

► **To cite this version:**

Jean Klein. La politique française en matière de désarmement entre les deux guerres. Paix et sécurité européenne et internationale, 2017, 7. halshs-03156225

HAL Id: halshs-03156225

<https://shs.hal.science/halshs-03156225>

Submitted on 26 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La politique française en matière de désarmement entre les deux guerres

Jean Klein

Professeur émérite de l'Université Paris1 (Panthéon-Sorbonne)

La « catastrophe » de la première guerre mondiale suscita un puissant courant d'opinion en faveur du désarmement. Le lien entre le désarmement et la sécurité fut exprimé d'une manière forte dans l'article 8 du Pacte de la Société des Nations (SDN) aux termes duquel les Etats signataires « reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune ». Mais les divergences sur les voies et les moyens de garantir la sécurité des Etats dans un monde désarmé et l'incapacité de la SDN à jouer le rôle qui lui avait été dévolu dans le règlement pacifique des différends, furent la pierre d'achoppement des tentatives de désarmement entre les deux guerres. L'article relate ces tentatives : le plan Tardieu, puis les inflexions de la politique française sous le gouvernement Herriot, la reconnaissance de l'égalité de droits réclamée par l'Allemagne et l'enlisement de la conférence du désarmement après l'accession au pouvoir d'Hitler le 30 janvier 1933

The "catastrophe" of the first world war sparked a strong current of opinion in favour of disarmament. The link between disarmament and security Covenant of the society of Nations (SDN) under the terms of which the signatory States "acknowledge that the peacekeeping requires national arms reduction to a minimum consistent with national security and execution international obligations imposed by a joint action". But the differences on the ways and means to ensure the security of States in a disarmed world and the failure of the League to play the role which had been vested in the peaceful settlement of disputes, were the cornerstone of disarmament between the two wars attempts. Article tells these attempts: the Tardieu plan, then the tone of French policy under the Herriot Government, recognition of equality of rights claimed by the Germany and the stalemate in the conference on disarmament after the rise to power of Hitler on January 30, 1933.

Allemagne, Conférence, Désarmement, égalité de droits, Etats-Unis, France, Italie, politique étrangère, Première guerre mondiale, réarmement, Royaume- Uni, SDN, Traité de Versailles.

Germany, Conference, disarmament, equality of rights, United States, France, Italy, first world war, rearming, United Kingdom, SDN, Treaty of Versailles.

I.Introduction

Dès le XVIIIème siècle, des écrivains et des philosophes ont préconisé la suppression des armées existantes afin de promouvoir la « paix perpétuelle ». Il s'agissait d'empêcher la guerre en privant les belligérants éventuels des moyens de la conduire, mais c'était attribuer aux forces armées et aux armements en soi une responsabilité primordiale dans le déclenchement des conflits et faire abstraction de la volonté des Etats de recourir à la force pour trancher les différends qui les opposaient. En fait, aucun homme politique ne songea à

exaucer ces vœux à une époque où la sécurité du continent européen reposait sur un équilibre des forces et où les finances publiques, la structure des forces armées et l'enjeu limité des conflits maintenaient la course aux armements dans des limites raisonnables. Le comte de Guibert témoigne de cet état d'esprit quand il se gausse des « rêveurs de bien public » qui prônent une limitation concertée des armements. A ses yeux, des conventions entre souverains qui décideraient de « n'entretenir que des armées proportionnées à l'étendue de leurs Etats et à leurs moyens sont une chimère qui s'évanouirait au premier examen »¹

Les efforts déployés au XIX^{ème} siècle par les tsars russes en faveur d'une réduction des armements ne furent pas non plus couronnés de succès. Alexandre 1^{er} fit, en 1816, une proposition dans ce sens au Premier Ministre britannique, lord Castlereagh, qui refusa de la discuter. En 1864, Alexandre II prit l'initiative d'une conférence qui se réunit à Bruxelles pour délibérer sur les lois et coutumes de la guerre sur terre. Nicolas II, enfin, lança en 1898 un appel exhortant les puissances européennes à mettre un frein à une course aux armements qui obérait leurs finances et constituait une menace contre la paix. Vingt six Etats, pour la plupart européens, entendirent cet appel et participèrent à la première conférence internationale de la paix qui se tint à La Haye, du 18 mai au 29 juillet 1899. Elle ne parvint pas à atteindre l'objectif qu'elle s'était fixée, les grandes puissances et notamment l'empire allemand étant peu disposés à accepter une limitation et moins encore une réduction de leurs armements.² Toutefois, elle adopta trois déclarations tendant à humaniser la guerre sur terre en interdisant respectivement les bombardements aériens, les gaz asphyxiants et les balles s'épanouissant dans le corps humain, dites balles Dum-Dum.

En 1904, les Etats-Unis proposèrent la réunion d'une nouvelle conférence qui se tint également à La Haye, du 15 juin au 18 octobre 1907, et à laquelle participèrent quarante-quatre Etats. Elle s'acheva par la signature de treize conventions et d'une déclaration affirmant le principe de l'arbitrage obligatoire, mais ne parvint pas à s'entendre sur la réduction des armements. A vrai dire les circonstances n'étaient pas favorables au succès d'une telle entreprise après la guerre russo-japonaise et le système de la « paix armée » qui prévalait dans les relations entre les Etats européens à la veille du déclenchement de la première guerre mondiale excluait tout progrès en la matière.

En définitive, les conférences de La Haye se sont bornées à codifier les lois et coutumes de la guerre en s'inspirant du principe que les belligérants n'ont pas un « droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi » et qu'il est interdit « d'employer des armes, des projectiles et des matières propres à causer des maux superflus ». On sait que ces recommandations n'ont pas toujours été suivies par les parties aux conflits armés et que les déclarations de La Haye en date du 29 juillet 1899 relatives à « l'interdiction de lancer des projectiles du haut des ballons »³ et à « l'interdiction de l'emploi de projectiles ayant pour but unique de répandre des gaz asphyxiants et délétères » sont restées lettre morte pendant la

¹ Voir « La défense du système de guerre moderne » in Comte de Guibert : « Stratégiques », (Introduction par Jean-Paul Charnay). Paris, L'Herne, 1977, p. 544

² Dans son introduction au recueil de textes intitulé « La paix moderne » (Paris, Les Editions internationales, 1947) le professeur Albert de La Pradelle relève le propos du colonel Gross von Schwarzhoff, qui exprimait le point de vue de l'état-major allemand à la première conférence de La Haye. « Le peuple allemand n'est pas écrasé sous le poids des charges et des impôts. Il n'est pas entraîné sur la pente de l'abîme. Il ne court pas à l'épuisement et à la ruine... Quant au service obligatoire, intimement lié à ces questions, le peuple allemand ne le regarde pas comme un fardeau pesant mais comme un devoir sacré et patriotique à l'accomplissement duquel il doit sa puissance, sa prospérité, son avenir », op. cit, page 20

³ Après l'invention de l'aviation, la XIV^{ème} convention adoptée par la conférence de La Haye, en octobre 1907 précise qu'il est interdit de « lancer des projectiles et des explosifs du haut des ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux.

guerre de 1914-1918. Il n'en reste pas moins que les conférences de La Haye ont posé pour la première fois devant l'opinion publique le problème de la limitation des charges militaires et de l'arrêt de la ruineuse course aux armements.⁴

II. La philosophie du désarmement de la SDN

La « catastrophe » de la première guerre mondiale⁵ suscita un puissant courant d'opinion en faveur du désarmement. Désormais, le Président Woodrow Wilson prenait la relève des tsars et faisait figurer l'idée du désarmement dans son message au Congrès du 8 janvier 1918.⁶ Le point 4 de ce message préconisait la réduction des armements à « l'extrême limite compatible avec la sécurité intérieure du pays ». Ce lien entre le désarmement et la sécurité devait être exprimé d'une manière encore plus forte dans l'article 8 du Pacte de la Société des Nations (SDN) aux termes duquel les Etats signataires « reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune ». Ainsi, le désarmement multilatéral conditionnait l'organisation de la sécurité collective mais il devait se concilier avec les exigences de la « sécurité nationale » des Etats et de leur contribution à une force internationale chargée du maintien et du rétablissement de la paix. Or s'il est théoriquement possible de déterminer des critères objectifs de la sécurité intérieure des Etats, entendue au sens du maintien de l'ordre public, leur sécurité nationale ne pouvait se définir qu'en tenant compte d'une multiplicité de facteurs tant matériels que moraux tels que leurs capacités militaires, la solidité de leurs alliances et la perception des menaces auxquelles ils étaient exposés. Ce sont les divergences sur les voies et les moyens de garantir la sécurité des Etats dans un monde désarmé et l'incapacité de la SDN à jouer le rôle qui lui avait été dévolu dans le règlement pacifique des différends qui furent la pierre d'achoppement des tentatives de désarmement entre les deux guerres.

Consciente de la menace d'une reconstitution du potentiel militaire allemand, la France considérait le désarmement des Etats vaincus pendant la guerre de 1914-1918 comme la première étape d'un désarmement général. A ses yeux, l'obligation générale de désarmement édictée par l'article 8 du Pacte de la SDN n'infirmit pas le respect par l'Allemagne des obligations spéciales qui lui avaient été imposées par le traité de Versailles dont le préambule à la partie V s'énonçait comme suit : « En vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les nations, l'Allemagne s'engage à observer strictement les clauses militaires, navales et aériennes ci-après stipulées »⁷ Ces dispositions ont donné lieu à des interprétations divergentes entre l'Allemagne, d'une part, et les puissances alliées, d'autre part. D'après la thèse allemande, constante de Stresemann à Hitler,

⁴ On trouvera les actes des deux conférences de La Haye dans le recueil de Scott James Brown : « Les conventions et déclarations de La Haye de 1899 et 1907 ». New York, Oxford University Press, 1918 et dans « La paix moderne (1899-1945). De La Haye à San Francisco » - Paris, Les Editions internationales, 1947

⁵ Nous retenons la qualification qu'en a donnée l'historien allemand Immanuel Geiss dont les écrits sur la première guerre mondiale font autorité. Voir notamment : « Der lange Weg in die Katastrophe. Die Vorgeschichte des Ersten Weltkrieges 1815-1914 ». Piper, Munich, 1990

⁶ Ce message dit des « quatorze points » définissait les principes généraux de la politique extérieure américaine et en appelait à une nouvelle organisation des rapports internationaux pour consolider la paix. Le Président Wilson avait déjà préconisé une limitation des armements dans un discours prononcé, le 22 janvier 1917, devant le Sénat. La visée était celle d'une « paix sans victoire » entre les puissances de l'Entente et les empires centraux. Mais la décision de l'Allemagne de mener une guerre sous-marine « à outrance » contre la navigation commerciale dans l'Atlantique conduisit les Etats-Unis à lui déclarer la guerre, le 2 avril 1917

⁷ Voir Le Fur et Chklaver : « Recueil de textes du Droit international public ». Paris, Librairie Dalloz, 1928, p. 328

le Reich n'était lié par l'obligation spéciale qu'autant que l'obligation générale était satisfaite. Selon l'opinion des puissances alliées, telle qu'elle s'est exprimée dans la note remise le 16 juin 1919 à la délégation allemande à la conférence de la paix, le préambule de la partie V n'avait qu'un caractère explicatif. Ces divergences ne laissaient pas bien augurer du succès de l'entreprise du désarmement menée sous l'égide de la SDN et elles se manifestèrent avec éclat lorsque les négociations entrèrent dans une phase active.

Si la limitation des armements navals a eu un commencement d'exécution par la signature du traité de Washington du 6 février 1922, la question des armements terrestres fut abordée seulement au lendemain des accords de Locarno (16 octobre 1925) qui étaient censés poser les fondations d'un nouvel ordre européen par la reconnaissance des frontières occidentales de l'Allemagne et la garantie de leur inviolabilité par l'Italie et le Royaume-Uni. Le Conseil de la SDN décida, en effet, le 12 décembre 1925, d'instituer une commission préparatoire de la conférence du désarmement qui siégea à Genève de mai 1926 à janvier 1931. Vingt-six pays étaient représentés à la commission parmi lesquels les Etats-Unis et l'URSS qui y avaient dépêché des observateurs. Après cinq ans de pourparlers laborieux, la commission préparatoire déposa, le 9 décembre 1930, sur le bureau du Conseil un projet de convention qui fixait les principes dont les négociateurs devraient s'inspirer et esquissait la méthode à suivre pour atteindre l'objectif du désarmement ; mais il ne comportait aucune indication chiffrée sur les niveaux d'effectifs et d'armements vers lesquels il fallait tendre, ni sur l'organisation d'un contrôle international. On parvint seulement à s'entendre sur la nécessité d'un gel des dépenses militaires qui devait se traduire par une stabilisation des budgets de la défense pendant un an à partir du 1^{er} novembre 1931. Mais, il ne s'agissait là que d'un vœu pieux qui n'eut qu'une incidence négligeable sur la pratique des Etats et notamment de l'Allemagne dont le réarmement clandestin se poursuivit au cours des années suivantes.⁸

Encore, ce modeste canevas ne fut-il accepté ni par l'URSS qui le tenait pour un produit de « l'impérialisme capitaliste », ni par l'Allemagne qui lui reprochait de ne pas accorder à toutes les grandes puissances une « égalité de droits » (*Gleichberechtigung*) en matière d'armements, ni par la Pologne, la Roumanie et les Etats baltes qui faisaient dépendre leur adhésion de celle de l'Union soviétique. Avant que ne s'ouvre la conférence du désarmement, les divergences étaient donc nettement circonscrites. Il était clair que la France ne sacrifierait pas sa sécurité au désarmement et qu'elle ne souscrirait pas à des conventions qui ne lui offriraient pas des garanties solides à cet égard.⁹ Or, le rejet du Pacte de la SDN par le Sénat américain, le 18 novembre 1919, avait réduit à néant les garanties offertes à la France par les Etats-Unis et le Royaume Uni en cas d'agression allemande et donnait un relief particulier au propos tenu par Georges Clémenceau à l'époque où il avait renoncé au plan Foch d'une défense commune sur la ligne du Rhin en échange des promesses d'assistance de Lloyd George et de Woodrow Wilson inscrites dans le traité de Versailles dont le Pacte de la SDN faisait partie intégrante. Comme on lui demandait ce qui se passerait si ces traités n'étaient pas ratifiés, il aurait répondu : « Alors, il n'y a plus rien ».¹⁰ Par ailleurs, la fragilité des alliances groupant la Pologne, la Belgique et les Etats de la Petite Entente ne constituait pas

⁸ Voir Reinhard Mutz : « Die Abrüstungsfrage zwischen den Weltkriegen ». Aus Politik und Zeitgeschichte, B5/69, 1^{er} février 1969

⁹ Sur la primauté de l'exigence de sécurité en matière de désarmement, nous renvoyons à la thèse de Maurice Vaisse : « Sécurité d'abord. La politique française en matière de désarmement : 9 décembre 1930 -17 avril 1934 » - Paris, Publications de la Sorbonne, Pédone, 1981. On trouvera une présentation générale des conceptions françaises sur l'organisation de la sécurité collective entre les deux guerres dans l'ouvrage de Edgard Milhaud : « la France avait raison. La sécurité collective ». Neuchatel, Editions de La Baconnière, 1945

¹⁰ Cité par Robert de Traz : « De l'alliance des rois à la ligue des peuples. Sainte Alliance et SDN ». Paris, Bernard Grasset, 1936, p.256.

un facteur rassurant, d'autant que l'Allemagne et les Etats qui se sentaient discriminés par les clauses des traités de paix revendiquaient le droit de porter leur potentiel militaire au niveau de celui des puissances victorieuses de la première guerre mondiale. Quant aux autres Etats, moins attentifs à des considérations de sécurité et d'égalité stratégique qu'aux avantages d'un allègement de leurs charges militaires, ils ne jouaient qu'un rôle de figuration.

III. Le plan Tardieu : sécurité d'abord

La conférence du désarmement qui réunissait 61 Etats - les membres de la SDN ainsi que les Etats-Unis et l'URSS - s'ouvrit le 2 février 1932 à Genève sous la présidence de sir Arthur Henderson. D'entrée de jeu, le représentant de la France, André Tardieu, présenta un plan qui prévoyait la création d'une force militaire internationale composée de contingents nationaux fournis par les Etats grâce à des accords régionaux d'assistance mutuelle. Cette force disposerait des avions de bombardement, de l'artillerie lourde, des chars, et de certains navires de guerre qui cesseraient d'être à la disposition exclusive des armées nationales. Pour lui permettre de porter un secours immédiat à tout Etat victime d'une agression, la contribution des Etats à cette force devrait être disponible à la première requête de la SDN et pouvoir intervenir dans les régions où aurait surgi une menace de conflit. Si ce plan était accepté la France était prête à limiter, voire à réduire ses armements.¹¹

La discussion générale dura du 8 au 28 février et permit aux différents pays de préciser leur attitude. Les puissances anglo-saxonnes - Etats-Unis, Angleterre et Empire britannique - étaient a priori défavorables et ne souhaitaient pas prendre de nouveaux engagements d'assistance mutuelle en Europe. Les puissances révisionnistes voyaient dans le plan Tardieu une manœuvre politique destinée à perpétuer la prépondérance de la France et de ses alliés sur le continent européen. Pour la contrecarrer, l'Allemagne avait réclamé « le désarmement général sur la base des droits égaux et la sécurité égale pour tous les peuples » et comme son représentant à Genève, Nadolny, s'était exprimé en termes modérés, la thèse allemande fut accueillie avec sympathie. L'URSS avait renoncé à la politique de surenchère qu'elle avait pratiquée jusqu'alors et son représentant à la conférence du désarmement, Litvinov, fit une critique mesurée du plan Tardieu tout en rappelant la proposition soviétique de désarmement général. Les puissances sud-américaines et les puissances neutres et scandinaves se prononçaient à la fois pour une réduction substantielle des armements et pour une force internationale. Enfin, les pays amis et alliés de la France insistaient tous sur la liaison entre la sécurité et le désarmement et approuvaient le plan Tardieu.

En faisant le bilan de la discussion générale, le 24 février, le président de la conférence crut déceler des points de convergence possibles entre les positions des uns et des autres et un commun désir d'aboutir malgré la tension internationale provoquée par la crise sino-japonaise. La suite des débats allait démentir cet optimisme et au fur et à mesure que l'on entraînait dans le vif du sujet, la volonté de désarmer devenait plus douteuse, le plan Tardieu étant perçu par de nombreux Etats comme l'expression d'une tactique de temporisation. Le 23 février, le bureau de la conférence avait confié à quatre commissions techniques le soin d'élaborer un projet de convention mais les discussions ne portèrent pas les fruits qu'on en escomptait et lorsque la commission générale ajourna ses travaux jusqu'au 19 avril aucun progrès n'avait été enregistré sur la voie d'un accord. La diplomatie parallèle qui se déroulait en marge de la conférence fut tout aussi infructueuse du fait de l'isolement de la France : d'un

¹¹ Maurice Vaisse analyse le plan Tardieu et les réactions qu'il a suscitées dans sa thèse de doctorat « Sécurité d'abord » op. cit. p. 200 sq.

côté, Tardieu se refusait à une entente directe avec l'Allemagne, de l'autre, il ne réussit à gagner à sa cause ni les Italiens, ni les Anglo-Saxons.¹²

Dans la deuxième quinzaine d'avril des conversations bilatérales ébauchées çà et là vont déboucher sur une négociation entre les représentants des cinq principales puissances : Etats-Unis, Grande Bretagne, France, Italie et Allemagne. Mais celles-ci se déroulèrent dans un contexte difficile pour la France. L'Angleterre n'avait pas abandonné sa politique traditionnelle qui consiste à « aider autant que possible les peuples vaincus à se remettre sur pied ». L'Allemagne gagnait du terrain à Genève où ses thèses sur l'égalité des droits étaient bien accueillies par les délégations anglaise, américaine et italienne. Quant à l'opinion américaine elle était excédée de voir la conférence du désarmement piétiner. C'est dans cette conjoncture que s'ouvrit le débat sur le désarmement qualitatif.

La perspective de la suppression des armes les plus modernes dont beaucoup d'armées étaient dépourvues séduisait de nombreuses délégations mais la France y voyait un inconvénient majeur. Accepter le principe du désarmement qualitatif équivalait à l'abandon du plan Tardieu puisque sa principale clause, la mise à la disposition de la SDN des armes les plus puissantes, deviendrait sans objet. On conçoit donc que la France ait réagi vigoureusement à la proposition faite par le délégué américain, Gibson, le 11 avril, d'amorcer le processus du désarmement par l'abolition des armes les plus agressives : gaz, tanks, artillerie lourde mobile d'un calibre supérieur à 155 mm. Ainsi serait garantie la sécurité de tous puisque les agresseurs potentiels seraient privés des moyens de mettre leur dessein à exécution. L'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie furent sensibles à cette argumentation et approuvèrent l'initiative américaine. En revanche, Tardieu dénonça le caractère incohérent et absurde de la proposition de Gibson. Selon lui, elle ne tenait aucun compte de l'interdépendance des armements ; elle laissait subsister des armements aériens et navals puissants que continueraient de posséder les Anglo-Saxons ; elle ne prévoyait ni contrôle, ni sanctions ; enfin, elle n'empêcherait en rien la course aux armements. A ses yeux, il s'agissait moins d'humaniser la guerre par l'interdiction de certaines armes que d'organiser la paix dans un monde où les Etats consentiraient à une réduction de leurs forces armées et de leurs armements en échange de garanties solides.

Au terme d'un débat houleux et à la suite de tractations serrées avec les représentants des Etats-Unis et de l'Angleterre, Tardieu réussit à obtenir le remaniement d'un projet de résolution britannique qui disjoignait la question du désarmement qualitatif du système général des propositions françaises. En définitive, on s'entendit sur une formule de compromis et, le 22 avril, la commission générale adopta à l'unanimité deux résolutions britanniques. L'une recommandait l'adoption du désarmement qualitatif et mettait sur le même plan l'internationalisation des armes agressives et leur interdiction ; l'autre renvoyait à des commissions le soin d'étudier les aspects techniques des armements et notamment de définir leur caractère offensif ou dangereux pour les populations civiles. Les débats sur le désarmement qualitatif avaient révélé l'ampleur des divergences sur des questions délicates comme l'égalité des droits et le plan Tardieu et il y avait peu de chances qu'elles pussent être surmontées, en les abordant publiquement.

La pierre d'achoppement demeurait la conciliation du statut militaire de l'Allemagne fixé par le traité de Versailles avec des mesures de désarmement qui imposeraient des obligations égales au vainqueur et au vaincu. En avril, le représentant de l'Allemagne, Nadolny, fit des ouvertures dans ce sens à son homologue français, Paul-Boncour. Il lui soumit deux projets de

¹² Voir Maurice Vaisse, op. cit. , pp.214-221

résolution au choix que la France pourrait proposer elle-même à la conférence « afin d'en avoir le bénéfice moral et politique ». L'un d'eux prévoyait de substituer à la partie V du traité de paix une convention de désarmement conçue de telle sorte que « cette novation juridique ne changerait rien aux conditions de fait actuelles, c'est-à-dire aux limitations imposées à l'Allemagne au lendemain de la première guerre mondiale ». La délégation française accueillit ces propositions avec des sentiments mitigés mais les Anglais et les Américains y voyaient le moyen de sortir le débat de l'impasse. Le 23 avril, MacDonald et Stimson envisagèrent une série de conversations à quatre pour parvenir à un accord, mais Tardieu ne répondit pas à l'invitation et les résultats des entretiens que le Premier Ministre britannique et le délégué américain eurent avec le chancelier Brüning, les 26 et 27 avril, à Bessinges, furent décevants.¹³ Comme ils ont fait l'objet d'interprétations divergentes il est difficile de se faire une opinion ferme sur les concessions que les Anglais et les Américains auraient faites au chancelier Brüning. Celui-ci a affirmé que ses interlocuteurs avaient accepté les propositions allemandes et même promis leur appui contre la France mais cette version a été démentie par MacDonald et Stimson. Ce qu'ils semblent avoir accepté c'est que le statut militaire de l'Allemagne ne soit plus régi par la partie V du traité de Versailles, mais par une convention de désarmement qui contiendrait les mêmes stipulations. Ainsi le chancelier Brüning obtiendrait satisfaction en ce qui concerne la reconnaissance du principe de l'égalité des droits mais il devrait accepter un ajournement du réarmement allemand.

Malgré son caractère ambigu, cet arrangement aurait pu fournir la base d'un accord et quelques mois plus tard Herriot et Paul-Boncour l'accepteront. Mais Tardieu n'était pas disposé à sauter le pas en raison des réticences des Anglais et des Américains à offrir des garanties de sécurité à la France et de la méfiance que lui inspiraient les projets de restructuration de l'armée allemande. Le commandement allemand avait en effet approuvé les préparatifs du plan *Umbau* du général von Schleicher et le modèle d'armée qui en résulterait correspondait précisément aux demandes formulées par Brüning à Bessinges : réduction de la durée du service, modernisation des divisions et création d'une milice. Il s'agissait là d'une véritable transformation de l'armée allemande et non de son maintien au niveau fixé par le traité de Versailles.

IV. Les inflexions de la politique française sous le gouvernement Herriot

Les élections de mai avaient ramené au pouvoir le parti du Mouvement et Edouard Herriot cumulait les fonctions de président du Conseil et de Ministre des Affaires étrangères. Bien que le parti socialiste ne participât pas au gouvernement, Paul-Boncour avait remplacé André Tardieu à la conférence du désarmement, mais ce changement ne modifia pas fondamentalement les orientations de la politique française. Les experts dont le rôle à Genève était déterminant étaient restés en place et Paul Boncour était plus proche des thèses diplomatiques des chefs du parti radical que de celles de Léon Blum. Or, les inquiétudes des dirigeants du radicalisme s'étaient accrues devant l'évolution des événements en Allemagne où la République de Weimar était en crise et où l'on assistait à la montée en puissance des nationaux-socialistes.¹⁴ Il n'est donc pas surprenant que la France ait maintenu le cap qu'elle avait fixé dès le début de la conférence du désarmement. Toutefois, sous la pression des

¹³ Maurice Vaisse consacre de longs développements aux négociations qui se sont déroulées fin avril dans la villa du délégué américain, Stimson, à Bessinges et porte un jugement nuancé sur la responsabilité de la France dans l'échec de l'accord auquel seraient parvenus Anglais, Américains et Allemands, op.cit. pp. 225-234.

Anglo-Saxons et face à l'exigence allemande de la reconnaissance de l'égalité des droits, elle fut amenée à renoncer au plan Tardieu et à définir les bases d'une nouvelle politique.

Après la chute de Brüning, le chancelier von Papen engagea avec Herriot des conversations directes pour résoudre toutes les questions pendantes entre la France et l'Allemagne. Il choisit à cet effet le cadre de la conférence de Lausanne dont l'objet était le règlement du contentieux des réparations et proposa l'annulation des créances françaises puisque l'Allemagne avait annoncé au début de l'année 1932 qu'à l'expiration du moratoire Hoover elle ne pouvait reprendre le paiement des annuités prévues par le plan Young. A titre de compensation, les deux pays concluraient une union douanière et organiseraient une coopération commerciale en Europe de l'Est. Dans le domaine du désarmement, von Papen demandait la reconnaissance de l'égalité des droits et l'abrogation de la partie V du traité de Versailles qui avait imposé au Reich des obligations militaires unilatérales. Pour satisfaire le besoin français de sécurité il offrait une entente militaire et des contacts d'état-major. Enfin, il lança l'idée d'une concertation entre les quatre grandes puissances européennes « aussitôt qu'un incident pouvant mettre en danger la paix viendrait à se produire. Le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, von Bülow, et le directeur adjoint des Affaires politiques au Quai d'Orsay, A de Laboulaye, furent associées à ces négociations qui se déroulèrent entre le 16 juin et le 7 juillet.

Au terme de ces échanges, la France rejeta les propositions allemandes qui mettaient en péril les alliances contractées avec les petits pays de l'Europe centrale et orientale et se heurtaient à ses projets de rapprochement avec l'URSS. En outre, elle se refusait à mêler les questions financières et militaires d'autant que la conférence de Lausanne venait d'enregistrer l'annulation définitive des créances françaises au titre des réparations¹⁵. Enfin, les Britanniques voyaient d'un mauvais œil le développement de relations privilégiées entre la France et l'Allemagne et Herriot ne tenait pas à s'aliéner leur soutien dans les négociations de Genève.

Parallèlement au dialogue franco-allemand à Lausanne, les travaux avaient repris à la conférence du désarmement. Le Conseil des Ministres du 10 juin avait arrêté la position française qui n'était pas dépourvue d'ambiguïté car tout en affirmant la fermeté sur les principes elle préconisait la souplesse en pratique. Ainsi, il n'était pas question de renoncer à l'organisation internationale de la sécurité qui était au cœur du plan Tardieu mais on était prêt à examiner toutes les propositions partielles tendant à rendre possibles des réductions d'armement. Or la France était pressée par ses alliés de souscrire à des projets de convention qui n'étaient pas toujours assortis de garanties de sécurité fiables et pouvaient se traduire par un affaiblissement de ses capacités de défense. Le 14 juin, Bénès avait suggéré à Herriot d'établir un plan constructif minimum qui « devait présenter des concessions réelles de la part de la France et marquer en même temps un pas en avant en matière de désarmement »¹⁶ Mais la teneur négative des rapports des commissions techniques conduisit la commission générale à ajourner toute discussion générale jusqu'à ce que les principales puissances aient abouti à un accord sur « les questions spécialement difficiles ». En revanche, des conversations officieuses anglo-franco-américaines eurent lieu du 19 juin au 5 juillet et permirent

¹⁴ Rappelons que le parti national-socialiste obtint aux élections de juillet 1932, 230 sièges sur 596 dans le nouveau Reichstag et que le chancelier von Papen offrit à Hitler le poste de vice-chancelier. Cette initiative échoua devant la prétention du chef national-socialiste d'obtenir la direction complète de la politique allemande – Voir François Goguel : « La politique des partis sous la III^{ème} République ». Paris, Editions du Seuil, 1946, p. 317.

¹⁵ Voir François Goguel, op. cit. p. 316

¹⁶ Voir Maurice Vaisse, op. cit. p. 261

d'enregistrer des progrès sur des points limités. Elles furent perturbées par la présentation, le 22 juin, du plan Hoover dont la visée était ambitieuse et l'économie contraire aux intérêts de sécurité de la France.

Le président des Etats-Unis proposait en effet la réduction d'un tiers de tous les armements nationaux et l'abolition des chars, de l'artillerie lourde mobile et de l'aviation de bombardement. S'agissant des effectifs, il distinguait les forces de police et les forces de défense. Chaque pays aurait droit à une force de police équivalant à la proportion de 100.000 hommes pour une population de 65 millions d'habitants avec des suppléments pour les pays ayant des responsabilités coloniales. Dans le domaine naval, le nombre et le tonnage des cuirassés et des sous-marins seraient réduits d'un tiers et les porte-avions, les croiseurs et les destroyers, d'un quart. L'Allemagne et l'URSS approuvèrent ce projet; l'Italie y souscrivit sous certaines conditions ; le délégué britannique, ne dissimula pas son embarras et, tout en louant « la largeur de vues » du plan Hoover, il critiqua ses dispositions navales et regretta que ces propositions aient été faites alors que des conversations privées étaient engagées. Ce fut la France, appuyée par la Pologne et la petite Entente, qui s'opposa le plus nettement au plan américain dont Paul-Boncour disait : « sa simplicité séduisante ne tient pas suffisamment compte de la complexité des problèmes ». Le refus français et les réserves britanniques conduisirent à l'abandon du plan Hoover bien qu'il eut été approuvé par la majorité des délégations.

Avant la suspension de l'été, il fallait donner l'impression que la conférence avait fait une œuvre positive et il fut décidé de synthétiser dans une résolution de caractère général les points d'accord. Sa rédaction fut confiée au rapporteur de la commission générale, Bénès, et adoptée le 22 juillet par 41 voix contre 2 (Allemagne et URSS). Cette résolution se présentait comme un compromis imparfait entre des thèses inconciliables. L'Allemagne l'avait rejetée parce qu'elle ne reconnaissait pas l'égalité des droits et Nadolny avait prévenu solennellement la conférence qu'à l'avenir son pays ne participerait à ses travaux que si ce principe était clairement reconnu. Quant à la France elle sortait apparemment renforcée de ce marathon diplomatique, mais en fait les concessions consenties par Herriot étaient plus importantes qu'il n'y paraissait puisqu'il était entré dans le système anglo-américain du désarmement qualitatif et avait abandonné le plan Tardieu que Paul-Boncour avait présenté naguère à sir John Simon comme le plan de la France.

V. La reconnaissance de l'égalité des droits

A partir de l'été la question de la reconnaissance de l'égalité des droits domine les débats. Le 29 août, le Ministre des affaires étrangères, von Neurath, avait remis à l'ambassadeur de France à Berlin une note qui proposait l'ouverture de conversations confidentielles sur ce sujet. Il précisait que la reconnaissance du principe de l'égalité des droits (*Gleichberechtigung*) impliquait l'adoption d'une convention qui se substituerait à la partie V du traité de Versailles et permettrait un ajustement du statut militaire de l'Allemagne. Celle-ci serait notamment autorisée à posséder des armes interdites, à modifier la durée du service actif et à instruire une milice spéciale destinée au maintien de l'ordre. Herriot ne voulait pas avaliser par ce biais le réarmement allemand et par une note remise le 11 septembre à Berlin par la voie diplomatique il rejeta la demande allemande et fit valoir que la SDN était seule compétente pour tout ce qui concernait la modification du statut militaire de l'Allemagne. Trois jours plus tard, le gouvernement von Papen communiqua officiellement à Genève sa

décision de ne plus participer aux travaux de la conférence tant que la question de l'égalité des droits n'aurait pas été réglée.

Après la reprise des travaux de la conférence du désarmement, le 19 septembre, les Anglais et les Italiens déployèrent un zèle considérable pour créer les conditions favorables au retour de l'Allemagne. Dans les derniers jours de septembre le cabinet britannique fit un pas décisif vers la reconnaissance non seulement de l'égalité des droits mais aussi d'une certaine dose de réarmement de l'Allemagne puisqu'il envisageait que des échantillons de matériels interdits pourraient lui être accordés. La France, qui avait tout à craindre du renforcement des capacités militaires du voisin d'outre Rhin, se sentait trahi par ses alliés et c'est pour les convaincre du bien-fondé de ses requêtes en matière de sécurité et de sa volonté de faire aboutir les négociations qu'elle fut amenée à présenter un nouveau plan de désarmement. Ce plan, dont la paternité revient à Paul-Boncour, avait été élaboré dans le cadre d'une commission spéciale du Conseil Supérieur de la défense Nationale (CSDN) et apparaissait comme un compromis entre les préoccupations diplomatiques du pouvoir civil et la pression du pouvoir militaire. La France voulait démontrer ainsi qu'elle était prête à faire des concessions dès lors que les réductions d'armements seraient assorties de garanties de sécurité.¹⁷

Approuvé par les instances gouvernementales, le 28 octobre, le plan constructif fut déposé sur le bureau de la conférence, le 14 novembre. Le lien établi entre la réduction des armements et la mise en place d'un système de sécurité s'inscrivait dans la continuité de la doctrine française, mais plusieurs traits importants distinguaient le plan Paul-Boncour du plan Tardieu. Celui-ci maintenait l'égalité militaire de droit et de fait et ne touchait pas aux principes généraux de l'organisation militaire française non plus qu'au maintien des traités. Celui-là envisageait un assouplissement des garanties de sécurité et proposait de réduire le caractère offensif des forces terrestres en les transformant en armées de service à court terme et à effectifs réduits. Mais le plan Paul-Boncour reflétait surtout une nouvelle attitude sur l'égalité des droits. Tout en rejetant l'argumentation allemande, le gouvernement français considérait que le problème était de nature politique et que sa solution impliquait l'égalisation progressive des statuts militaires, à l'exclusion de tout réarmement. Cette formulation était équivoque dans la mesure où la dynamique des négociations était favorable aux thèses allemandes et où le résultat prévisible pourrait aller à l'encontre de la conception française d'une articulation étroite entre la sécurité et le désarmement.

Le plan constructif ne devait jouer qu'un rôle minime dans les débats de la fin de l'année 1932 et il ne fut discuté qu'en février 1933, bien après la chute d'Herriot. Pour la Grande-Bretagne la priorité était le retour de l'Allemagne à la conférence et, à partir du 10 novembre, elle multiplia, de concert avec les Etats-Unis et l'Italie, les manœuvres pour circonvenir la France et l'amener à souscrire au principe de l'égalité des droits sans trop insister sur son contenu ni sur l'interprétation extensive qu'en donneraient les Allemands. En définitive, la question fut tranchée au terme de conversations qui se déroulèrent à Genève, du 5 au 11 décembre, entre les représentants des cinq puissances intéressées : Allemagne, Angleterre, France, Italie et Etats-Unis. L'accord fut consigné dans une déclaration finale dont la conférence du désarmement prit acte le 13 décembre 1932.

Faire le bilan de cet exercice diplomatique est malaisé car le texte adopté reposait sur un compromis et donnait lieu à des interprétations divergentes. Le jugement le plus nuancé nous semble être celui de Maurice Vaisse dont la thèse de doctorat sur le sujet fait autorité. A ses

¹⁷ Sur la genèse et l'élaboration du plan constructif, nous renvoyons à la thèse de Maurice Vaisse, *op. cit.* pp. 292-323

yeux, la France a remporté un succès si l'on retient des critères juridiques ou si l'on raisonne dans une perspective statique. Ainsi, la déclaration du 11 décembre réaffirme l'engagement de non recours à la force et le maintien du lien entre le désarmement et la sécurité, qui étaient des requêtes constantes de la diplomatie française depuis l'ouverture de la conférence. Mais de nombreuses questions restaient ouvertes. Ainsi, Herriot n'avait pu obtenir les apaisements qu'il souhaitait sur la véritable signification de l'égalité des droits alors que la délégation allemande ne dissimulait pas l'étendue de ses revendications. Par ailleurs, la France se félicitait de l'adhésion allemande à la déclaration sur le non recours à la force en feignant d'ignorer que le baron von Neurath avait confié à sir John Simon que cet engagement n'excluait pas une révision de la frontière germano-polonaise. Enfin, des principes essentiels tels que le respect des traités en vigueur et l'égalité des puissances entre elles étaient sacrifiés au détriment des alliances conclues avec les pays d'Europe centrale et orientale, Aussi Maurice Vaïsse estime-t-il que les concessions faites par la France dans la négociation sur l'égalité des droits étaient des signes de faiblesse et que l'année 1932 marque le début du déclin de la puissance française. Quant à Jean-Baptiste Duroselle, il porte un jugement encore plus sévère et s'exprime en ces termes : « En décembre 1932, les Allemands avaient gagné sur toute la ligne. Les Anglais croyaient qu'ils avaient gagné. La France avait perdu et Herriot ne s'en rendait pas compte. L'égalité des droits est le levier qui en cinq ans devait permettre à l'armée allemande de surclasser la française ; elle allait conduire la France à l'abîme, l'Angleterre à la souffrance, puis au déclin ».¹⁸

VI. L'enlèvement de la conférence après l'accession au pouvoir de Hitler

L'accession au pouvoir de Hitler, le 30 janvier 1933, loin de mettre fin aux négociations sur le désarmement allait leur donner pour quelque temps une impulsion nouvelle. Pour éviter de donner l'impression que le Reich allait s'engager dans une politique belliqueuse, alors qu'il n'en avait pas les moyens, le nouveau chancelier affirma hautement ses intentions pacifiques et se déclara prêt à signer des pactes destinés à les manifester. L'objet de ces pactes devait toujours être présenté sous un jour séduisant pour l'opinion publique mais leurs dispositions devaient en même temps être incompatibles avec le réseau d'obligations juridiques et de traditions politiques établies en Europe depuis quinze ans. Bien que son but fût de détruire le système politique imposé par les vainqueurs de la première guerre mondiale pour lui en substituer un autre qui lui laisserait les mains libres pour réaliser ses projets hégémoniques, ce discours irénique lui permit de se concilier une fraction de l'esprit public, en France et en Grande-Bretagne, et de peser sur la diplomatie de ces deux Etats. Au demeurant, le gouvernement Daladier, aux prises avec de sérieux embarras financiers, souhaitait la réussite de la conférence du désarmement et voulait contribuer à une détente de l'atmosphère européenne. La Grande-Bretagne éprouvait un désir analogue. Ainsi s'explique l'activité diplomatique du premier semestre de 1933 qui fut consacré à la recherche d'un accord avec l'Allemagne.

La conférence reprit ses travaux le 2 février mais le « plan constructif » que la France avait déposé le 14 novembre 1932 se heurta à une opposition quasi-unanime : seuls les Etats de la Petite Entente et la Grèce lui apportèrent leur soutien. Prenant acte du refus du principe de l'assistance mutuelle qui sous-tendait les plans français de désarmement depuis l'ouverture de la conférence, le gouvernement Daladier retira son projet et laissa entendre qu'à l'avenir

¹⁸ Voir Jean-Baptiste Duroselle : « La décadence. 1932-1939 ». Paris, Imprimerie nationale, 1985, p. 43

l'accent serait mis sur le contrôle. Ainsi s'esquissait une timide réadaptation de la politique française à des conditions qui avaient profondément changé depuis l'acceptation du principe de l'égalité des droits. Mais les débats en commission mirent en évidence dès le mois de mars que l'Italie et l'Allemagne étaient hostiles au contrôle de la réduction des forces armées et des armements ce qui laissait mal augurer du succès des pourparlers menés sous l'égide de la SDN.

De son côté, la Grande-Bretagne avait présenté, le 16 mars, un projet de convention qui faisait bon marché des intérêts de sécurité de la France. Les points saillants de la convention britannique étaient les clauses de la première partie relative à la consultation en cas de guerre ou de menace contre la paix et celles de la deuxième partie qui précisaient les chiffres de limitation des armements et des effectifs. Pour la première fois des propositions étaient présentées d'une façon concrète ce qui permettait d'avoir une base de discussion, mais il ne s'agissait que d'un plan transitoire qui prévoyait un désarmement progressif et ne visait que la première étape d'une durée de cinq ans. Elle était censée incorporer le plus grand nombre de propositions sur lesquelles l'accord s'était fait et reprenait notamment l'idée française de transformation des armées continentales en armées de milice. Il n'en reste pas moins que le plan MacDonald était inacceptable car il doublait les effectifs de l'Allemagne et la laissait libre d'acquérir des quantités d'armement, alors qu'il réduisait les forces françaises et n'offrait aucune sécurité complémentaire.

Au cours des débats qui suivirent la commission ne parvint pas à réduire les divergences qui étaient apparues et se trouva rapidement paralysée par l'attentisme américain et l'obstruction allemande. Dans ce contexte, le discours prononcé par Hitler devant le Reichstag, le 17 mai 1933, répondait à un souci tactique, le but poursuivi étant de créer l'occasion d'une rupture des négociations dont l'Allemagne n'attendait rien tout en faisant peser la responsabilité de la rupture sur les autres. Ce discours très habile faisait apparaître l'Allemagne comme une nation désarmée et respectueuse des clauses du traité de Versailles alors que les autres puissances n'avaient pas tenu leurs engagements de désarmer et n'étaient pas disposées à s'engager dans cette voie. Pour témoigner de la pureté de ses intentions, il était prêt à accepter le plan MacDonald comme base de discussion à condition que toute modification dans l'organisation militaire allemande suive la progression du désarmement des autres Etats et il consentait même à une période transitoire de cinq ans au cours de laquelle les autres puissances détruiraient leurs armes d'agression. En revanche, la conclusion de son propos était moins conciliante dans la mesure où il avertissait solennellement que l'Allemagne se retirerait de la conférence si ses requêtes légitimes n'étaient pas prises en considération. Peu après le représentant de l'Allemagne à la conférence, Nadolny, demandait que l'on abordât la question de l'égalité des droits promise depuis six mois. Il ajouta que si cette égalité n'était pas réalisée dans le délai d'un an, l'Allemagne reprendrait sa pleine liberté d'action. C'est sous l'impression de cette menace non déguisée que la commission générale décida le 29 juin de s'ajourner jusqu'au 16 octobre tout en demandant au président Henderson de continuer ses efforts pour concilier les points de vue opposés.

Entre temps, la France avait fait son deuil du principe de l'assistance mutuelle et avait défini une nouvelle politique de désarmement dont le contrôle était la pierre angulaire. Ce changement avait été voulu par Edouard Daladier au nom du réalisme et le conseil des Ministres lui avait donné son aval le 2 mai 1933. Il se traduisait au plan militaire par l'organisation d'une armée défensive et au plan du désarmement par un contrôle strict comportant des inspections sur place. La Grande-Bretagne partageait à certains égards les vues de la France en la matière et les deux pays se concertèrent sur les modalités d'un

contrôle qui permettrait de conclure une convention de portée restreinte rendant effective l'égalité des droits. Des conversations eurent lieu à ce sujet pendant l'été 1933 entre la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Etats-Unis mais elles n'aboutirent pas à un accord général.

Toutefois, le 22 septembre, la France rallia l'Angleterre à un projet de convention qui prévoyait dans un premier le contrôle du niveau existant des armements de chaque nation, étant entendu que pour l'Allemagne ce serait celui fixé par le traité de Versailles. Puis, lorsqu'une période d'épreuve de quatre ans aurait démontré l'efficacité de ce contrôle et la bonne foi des différents gouvernements, on procéderait à une première étape de désarmement. Comme il fallait s'y attendre l'Allemagne était opposée à ce projet et l'Italie vint à sa rescousse en inversant l'ordre des priorités. Le 26 septembre, elle proposa d'amorcer le processus par le désarmement des puissances les plus fortement armées - c'est-à-dire de la France et de ses alliés continentaux - puis de soumettre à un contrôle international les armements du Reich et ceux des autres Etats. La France et la Grande-Bretagne rejetèrent ces suggestions et quelques jours plus tard ils communiquèrent au délégué allemand les grandes lignes de la convention sur laquelle elles s'étaient mises d'accord. Le 6 octobre le gouvernement national-socialiste fit connaître sa réponse. Il repoussait catégoriquement la période probatoire qu'il considérait comme contraire à l'égalité des droits et proposait de transformer la *Reichswehr* en armée recrutée par service court. En outre, il réclamait le droit d'augmenter ses effectifs dans un certain délai et de posséder toutes les catégories d'armes conservées par les autres puissances. Après le rejet de ces revendications par la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, le chancelier Hitler fit alors savoir, le 14 octobre, que l'Allemagne se retirait de la conférence du désarmement et de la SDN. Cette décision fut approuvée par une majorité écrasante des électeurs du Reich (95%) lors du plébiscite du 12 novembre 1933.

VII. Fin de partie

Après le retrait de l'Allemagne de la conférence du désarmement, la diplomatie française est frappée d'aboulie, selon la forte expression de Maurice Vaïsse. Confrontée à une série d'initiatives allemandes et à un revirement de ses principaux alliés, sollicitée dans des sens violemment opposés par l'opinion française elle est écartelée entre deux tentations contraires : le dialogue avec l'Allemagne ou l'épreuve de force. Ne sachant quel parti prendre elle va s'accrocher à une politique genevoise abandonnée par les autres pays et dépassée par les événements.

Au début de l'année 1934, des conversations directes entre les principales puissances s'étaient engagées sur ce problème et l'Allemagne avait précisé sa position en la matière dans un mémorandum remis à François-Poncet, le 19 janvier. Elle proposait la transformation de la *Reichswehr* en une armée de 300.000 hommes, refusait la dissolution des SA et acceptait un contrôle à condition qu'il ne précédât pas l'exécution des mesures de désarmement convenues. La France repoussa cette suggestion qui tendait à légitimer le réarmement du Reich et réitéra les propositions qu'elle avait faites en septembre 1933. Elles comportaient deux étapes : dans un premier temps on procéderait à une restructuration des armées françaises et allemandes dont les effectifs tendraient vers l'égalité mais les clauses du traité de Versailles interdisant à l'Allemagne la possession d'armements lourds resteraient en vigueur ; après une période probatoire où un contrôle rigoureux aurait été exercé sur les forces armées existantes, on s'engagerait dans la voie de leur réduction.

Les positions de la France et de l'Allemagne étaient irréconciliables mais la Grande Bretagne n'avait pas renoncé pour autant à favoriser un rapprochement en se fondant sur le caractère inévitable du réarmement allemand et sur la nécessité d'en circonscrire l'ampleur. Elle exposa ses conceptions dans un mémorandum remis au gouvernement allemand, le 29 janvier, mais cette initiative ne produisit pas les effets escomptés : la France estimait que les concessions faites à l'Allemagne mettaient en péril la supériorité militaire que lui conféraient les traités de paix de 1919 et l'Allemagne refusait de souscrire à un projet de convention qui retarderait la dotation de son armée en avions de combat. De son côté, l'Italie avait fait, le 4 janvier, des suggestions qui allaient dans le sens d'une reconnaissance limitée du réarmement allemand sous contrôle international et la Belgique avait adopté une ligne analogue.

Cette politique d'apaisement eut pour conséquence de donner l'initiative à Hitler et de transformer le système des relations internationales en « une chambre d'écho pour la voix du Führer ». Elle mit également en évidence le délitement du front commun qui s'était constitué pour contenir les ambitions allemandes et la vanité des conversations à Quatre pour trouver un accord. Lorsque Paul-Boncour quitte le Quai d'Orsay après la démission du cabinet Chautemps, le 27 janvier, les points de vue sont plus divergents que jamais et le bilan de la politique française en matière de désarmement est préoccupant. Il fallut attendre les événements du 6 février 1934 et la constitution d'un gouvernement d'union nationale présidé par Gaston Doumergue pour assister à une modification sensible de la politique suivie jusqu'alors. Le nouveau ministre des affaires étrangères, Louis Barthou, était convaincu de la nécessité de faire preuve de fermeté pour percer à jour la duplicité de Hitler et signifier clairement à la Grande-Bretagne que son plan de réarmement contrôlé de l'Allemagne était incompatible avec la sécurité de la France. Celle-ci serait fondée à l'avenir sur le maintien de sa supériorité militaire¹⁹ et le renforcement de ses liens avec les alliés continentaux, voire la conclusion d'une alliance défensive avec l'URSS. Dès lors la négociation devient sans objet et la note du 17 avril 1934 marque la fin des pourparlers directs et le retour à la procédure de la conférence de Genève que Barthou va exploiter comme une arme diplomatique contre le réarmement allemand.

En l'occurrence, son habileté consista à faire coïncider les objectifs de la politique française avec les perspectives qui s'ouvraient à la conférence du désarmement lorsqu'elle reprit ses travaux, le 29 mai. Le président Henderson exprimait toujours l'espoir qu'un accord sur le désarmement était encore possible mais l'échec des conversations directes entre les quatre puissances avait dissipé cette illusion et le sentiment général était que la conférence vivait ses derniers instants. Pour assurer sa survie, le délégué russe, Litvinov, proposa de la transformer en une conférence permanente de la paix. De leur côté, les représentants des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne restaient attachés à sa fonction originelle et y voyaient le cadre approprié pour rechercher un accord de désarmement avec l'Allemagne. En définitive, c'est le point de vue de Barthou qui l'emporta. Dans un discours sans ambages prononcé le 30 mai, il rejeta toute forme de réarmement de l'Allemagne et se prononça pour une redéfinition des tâches de la conférence. Puisque l'Allemagne avait rompu les négociations en octobre 1933, elle était responsable de leur échec et il ne tenait qu'à elle de revenir à Genève et d'accepter les propositions constructives qui lui avaient été faites dans le passé. La conférence

¹⁹ Alors que l'équilibre des forces se modifiait insensiblement au détriment des puissances du statu quo, la France croyait toujours à sa supériorité militaire. Dans sa thèse de doctorat, Maurice Vaïsse examine le rapport des forces militaires à la veille de l'ouverture de la conférence du désarmement et relève que derrière une façade qui fait encore impression, l'armée française souffre de faiblesses structurelles et qu'elle n'est pas adaptée aux missions qui lui sont confiées. Voir également : « Le déséquilibre militaire » par le général Niessel. Paris, Editions à l'Etoile, 1937

continuerait donc sans l'Allemagne et comme le désarmement était hors de portée elle se consacrerait en priorité à l'élaboration de plans de sécurité.

Le choc provoqué par l'intervention du Ministre français des affaires étrangères ne détourna pas le président Henderson d'une ultime tentative de conciliation mais son échec était inévitable. Le 8 juin la conférence s'ajourna après avoir adopté une résolution qui confiait à des comités le soin de rechercher les moyens d'aboutir à la fois à une convention de désarmement et à la conclusion de pactes régionaux de non-agression et d'assistance mutuelle. Ainsi, Barthou réussit-il à faire avaliser à Genève sa politique d'alliances destinée à contenir l'Allemagne mais le redressement de la politique extérieure de la France qu'il incarnait sera éphémère et ne sera pas poursuivi par ses successeurs après l'attentat de Marseille du 9 octobre 1934 dont il fut la victime aux côtés du roi Alexandre de Yougoslavie.²⁰ Quant à la conférence du désarmement elle ne fut jamais close officiellement et elle végéta pendant des années jusqu'à la veille de la seconde guerre mondiale. Les débats n'avaient plus de sens à l'époque où la faillite de la paix était consommée mais la SDN ne pouvait se résigner à admettre l'échec d'une réunion en laquelle les peuples avaient placé tant d'espoir.²¹

²⁰ Jean-Baptiste Duroselle estime que « la mort de Barthou marque la fin d'une grande politique, la seule peut-être qui pouvait encore protéger la France de la guerre et de l'agression » - « La décadence » ; op. cit. p. 112

²¹ Voir la contribution de Victor-Yves Ghébal : « La SDN et les années de crise (1930-1939) » à l'ouvrage collectif publié sous la direction de Pierre Gerbet : « Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU ». Paris, Imprimerie nationale, 1996, pp. 87-88