

# LA FRANCE ET LA CREATION DE L'ONU, 1944-1946

Georges-Henri Soutou<sup>1</sup>

On admet en général que la France a soutenu l'ONU et le principe de la sécurité collective après la IIe Guerre mondiale, dans la ligne de son appui sans réserve à la SDN et au principe de la sécurité collective avant la guerre.<sup>2</sup> La réalité est plus complexe, comme les archives du Quai d'Orsay et les documents publiés dans les volumes des *Documents Diplomatiques Français* de 1944 à 1946 permettent de s'en rendre compte. Certes, la participation à l'ONU avec un siège permanent au Conseil de sécurité manifeste le redressement du pays et l'affirmation de son rôle mondial. Mais les Français sont en fait divisés, après la mauvaise expérience de l'impuissance de la SDN avant 1939, sur la place à accorder à la sécurité collective par rapport à une politique plus classique d'alliances bilatérales. Et certains aspects de la Charte et de la nouvelle organisation internationale les gênent; en effet ils tiennent compte des leçons de l'échec de la SDN, mais aussi de certains intérêts français qui risquent d'entrer en contradiction avec la Charte, comme l'intégrité de l'Empire français, devenu Union française en 1946. Ils tiennent compte également de la conjoncture rapidement changeante des années 45-47, et du passage de la "grande alliance" aux prolégomènes de la Guerre froide.

## **La France se fait prier.**

Il faut se souvenir que la France Libre n'avait pas formellement adhéré à la Déclaration des Nations-Unies du 1er janvier 1942 (tout en adhérant à ses principes dès septembre 1941) car Washington avait refusé qu'elle devînt cosignataire de la Déclaration et accédât ainsi sur un pied d'égalité complète. Il s'agissait évidemment d'un épisode du combat de la France Libre pour sa reconnaissance pleine et entière. Le 24

---

<sup>1</sup> Professeur à l'Université de Paris IV-Sorbonne

<sup>2</sup> Voir l'excellent récit dans Pierre Gerbet, *Le relèvement, 1944-1949*, Imprimerie Nationale, 1991; on voudrait montrer ici que les réserves à l'égard de la sécurité collective étaient en fait fortes.

octobre 1944, le lendemain de la reconnaissance du GPRF par les Alliés, les Etats-Unis convièrent la France à adhérer à la Déclaration, comme signataire et donc sur le même plan que les signataires primitifs.<sup>3</sup>

Mais Paris ne se hâta pas: la signature par la France n'intervint que le 1er janvier 1945; peut-être les débats difficiles à l'automne 1944 avec les Alliés à la Commission consultative européenne, ainsi que la volonté de conclure d'abord le Pacte franco-soviétique du 10 décembre 1944 contribuent-ils à expliquer ce manque d'empressement?<sup>4</sup> En tout cas la France ne participa pas à Dumbarton Oaks en septembre-octobre 1944.

Mêmes problèmes de procédure (qui recouvrent en fait la volonté de se faire reconnaître comme grande puissance à part entière) lors de l'invitation à la Conférence de San Francisco: la France constate que d'importantes décisions concernant la future ONU ont été prises sans elle à Dumbarton Oaks et à Yalta. C'est pourquoi elle refuse de figurer parmi les Nations invitantes si le texte de l'invitation ne réserve pas la possibilité de discuter et d'amender le plan de Dumbarton Oaks. On parvient à un compromis avec Washington et Londres, mais Moscou refuse de modifier la formule d'invitation: la France ne sera donc pas puissance invitante à San Francisco.<sup>5</sup>

### **La France à San Francisco.**

Comme on le sait, la France participa bien à la conférence de San Francisco, mais donc pas comme puissance invitante, et elle tint à se démarquer des Trois Grands. En effet elle exprimait des réserves au sujet du projet de Dumbarton Oaks, en dehors même du fait qu'il avait été élaboré sans elle. Ces réserves portaient sur différents points importants:

- la procédure de vote au Conseil de sécurité, pour laquelle Paris aurait voulu au départ un équilibre entre le rôle nécessaire des Cinq membres permanents en vue de

---

<sup>3</sup> *Documents Diplomatiques Français*, 1944/II, n° 92.

<sup>4</sup> *DDF*, 1944/II, n°s 179, 188, 228, 261.

<sup>5</sup> 1945/I, n°s 108, 134, 146, 147, 148, 177.

l'efficacité de l'ONU, et le souci de donner la parole aux petites puissances, conformément au rôle traditionnel de la France comme protectrice des petites et moyennes puissances, avec lequel Paris voulait très explicitement renouer.

- le problème des bases militaires aéronavales internationales, que voulaient développer les Etats-Unis, et qui concernait directement l'Empire français, où Washington envisageait d'implanter certaines de ces bases, ce qui faisait craindre à Paris une perte de souveraineté;

- celui des *Trusteeships*, qui cristallisait les oppositions entre Paris et Washington sur l'avenir de l'Empire français;

- la question essentielle de la compatibilité entre les pactes bilatéraux (en fait le pacte franco-soviétique de décembre 1944) et la future Charte; en effet le projet de Dumbarton Oaks annulait en fait les pactes de défense régionaux.

Sur ce dernier point la France obtint satisfaction: il fut entendu que la future Charte préserverait le droit de légitime défense et d'alliance des pays membres. Pour les *Trusteeships* la France fut également satisfaite: le système mis en place (le conseil de tutelle) ne différait pas sensiblement de celui de la SDN; quant à la déclaration votée à San Francisco au sujet des colonies, elle était suffisamment vague pour être compatible avec les projets en cours de réorganisation de l'Empire (Union française) et ne parlait pas d'indépendance.<sup>6</sup>

En ce qui concerne les procédures de vote, qui provoquèrent, on le sait, une crise majeure, Paris ne chercha pas finalement à les modifier de façon sensible; d'ailleurs, on avait été satisfait d'avoir rejoint le groupe des Cinq, on adhéra pleinement pour finir au droit de veto des Cinq membres permanents, et la protection des droits des petites puissances passa au second plan. Cependant la France avait contribué à accroître le rôle de l'Assemblée par rapport à Dumbarton Oaks, et à faire en sorte que le veto de l'un des Cinq membres permanents ne puisse pas bloquer une procédure de révision de la

---

<sup>6</sup> 1945/I, n° 444.

Charte, ce qui donnait un minimum d'espoir aux petits pays d'une modification ultérieure...<sup>7</sup>

### **En fait les Français étaient divisés.**

On doit distinguer deux positions: celle de De Gaulle, et celle de la majorité des milieux politiques, qui en restaient largement aux conceptions d'avant-guerre. De Gaulle avait fixé ses instructions le 16 avril 1945 en vue de la conférence de San Francisco: en fait il exposait une vision très classique, se démarquant de la "sécurité collective" qui avait été l'obsession française des années 30, se voulant plus réaliste que la SDN, considérant l'ONU avant tout comme forum permettant à la France de manifester son rôle mondial, et rattachant les Etats-Unis de la seule façon alors envisageable à la sécurité en Europe. Mais pour de Gaulle l'ONU serait un élément parmi d'autres de la sécurité française, avec les alliances bilatérales, d'abord avec URSS, peut-être le moment venu avec la Grande-Bretagne.

Mais à l'automne 1944 Paris avait créé une "commission pour l'étude des principes d'une organisation internationale": composée par une palette de personnalités représentatives des groupes et partis de la Résistance, y compris la Gauche et les communistes. Cette commission remit un rapport le 30 janvier 1945, qui allait nettement plus loin dans le sens d'une organisation internationale, renouant en fait avec la sécurité collective et l'inspiration genevoise d'avant-guerre.<sup>8</sup> Il y avait donc deux visions différentes en France à propos de l'ONU.

### **En 1946, la ligne officielle est la sécurité collective.**

Il n'est donc pas étonnant qu'après le départ du Général en janvier 1946, les gouvernements du Tripartisme (Communistes, socialistes, démocrate-chrétiens) aient proclamé la ligne de la sécurité collective et placé officiellement l'ONU au centre de la politique internationale de la France, à la différence du général de Gaulle. Cela résultait

---

<sup>7</sup> 1945/I, n<sup>os</sup> 367 et 411; 1945/II, n<sup>o</sup> 66.

<sup>8</sup> 1945/I, n<sup>os</sup> 62 et 72.

de la force de l'idéologie de la sécurité collective dans une partie de ces milieux; de leur conviction qu'il était possible pour Paris de jouer un rôle de médiateur dans les premières grandes crises de la Guerre froide, qui se jouèrent en grande partie à l'ONU, en rehaussant le rôle de la France (crise grecque), en manifestant la nécessaire neutralité entre l'Est et l'Ouest (à cause de la présence du PCF au gouvernement) dans la crise iranienne, en prolongeant les solidarités de la Résistance (là aussi avec PCF) dans la crise espagnole.

Au moins en apparence, l'ONU était le moyen de défendre les intérêts français dans le contexte d'une situation de politique intérieure très particulière. Mais en fait les diplomates français ne se faisaient pas d'illusions: dès 1946 le conflit grandissant entre l'URSS et les Anglo-Saxons (même si la France refusait encore de prendre parti) compromettait à leurs yeux le fonctionnement normal de l'ONU.<sup>9</sup>

Néanmoins les Français s'efforcèrent de faciliter le fonctionnement de l'institution. Pour atténuer les inconvénients du droit de veto, qui dès 1946 menaçait de bloquer l'ONU, et sans doute pour complaire aux petites puissances, ils défendirent l'idée selon laquelle l'abstention d'un membre permanent ne valait pas veto, contrairement à la lettre l'article 27 de la Charte qui exige un "vote affirmatif" des membres permanents.<sup>10</sup> On sait les problèmes juridiques que l'application de cette formule lors de la délibération du 27 juin 1950 sur la Corée devait provoquer.

### **Mais la politique réelle est plus traditionnelle.**

Cependant, l'engagement français avait ses limites. Certes, on s'efforçait de faire préciser les possibilités de l'ONU en matière de sécurité et de donner vie au comité d'état-major des Nations-Unies.<sup>11</sup> On évoquait couramment à l'époque dans certains milieux des projets maximalistes d'armée internationale.

---

<sup>9</sup> Dépêche de Parodi du 24 mai 1946, 1946/I, n° 361.

<sup>10</sup> Lettre de Parodi du 20 décembre 1946, 1946/II n° 323.

<sup>11</sup> Dépêche du général Billotte, délégué français au comité d'état-major, le 11 octobre 1946, 1946/II, n° 200.

Mais dans la réalité, les dirigeants français pensaient de façon beaucoup plus traditionnelle. La question des bases navales à mettre à la disposition de l'ONU dans le cadre de la sécurité collective, d'après les idées évoquées depuis 1944, est caractéristique (il existe un considérable dossier à ce sujet au Quai d'Orsay). En définitive il apparaît bien, dans la réalité des choses, que la politique française des bases ne découlait pas d'une volonté profonde de faire de la sécurité collective l'axe de la sécurité du pays. Au mieux, la sécurité collective ne pouvait être qu'un adjuvant de la sécurité nationale de la France. Au pire, elle risquait compromettre les alliances bilatérales conclues par Paris, dont surtout le Pacte franco-soviétique, elle pouvait conduire à une ingérence de l'ONU et en fait des Etats-Unis dans les bases et partant dans l'Empire. Les bases étaient certes un atout possible pour être pris au sérieux par les Alliés, dans l'état de dénuement militaire où se trouvait le pays. Mais cela ne devait pas risquer de remettre en cause l'indépendance nationale, l'intégrité de l'Empire, la politique d'alliance avec l'URSS, instrument de la sécurité face à l'Allemagne, ni, après le départ du Général, la volonté de neutralité dans la rivalité croissante entre l'URSS et les Etats-Unis.

L'enthousiasme officiel pour la sécurité collective mondiale en 1946 dans la ligne des positions françaises à l'époque de l'ancienne SDN (plan Léon Bourgeois de 1919, protocole de Genève de 1924) fut d'ailleurs une courte parenthèse. En 1947, devant l'aggravation de la Guerre froide et l'insuffisance de l'ONU, la France, sans négliger l'ONU, comme on le vit lors de la crise coréenne, revint aux pactes bilatéraux (traité de Dunkerque le 4 mars avec Grande-Bretagne, tentatives avec Tchécoslovaquie et Pologne), avant le Pacte de Bruxelles de 1948 et le Pacte atlantique de 1949, systèmes régionaux de sécurité, qui certes n'étaient pas contraires à la Charte, mais ne correspondaient pas à l'esprit de 1945.

