

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE

O.D. SKELTON

doc
CA1
EA13
2003L27
EXF



Les leçons de l'Histoire
La Conférence de la paix de Paris en 1919

Exposé de Margaret MacMillan

Ottawa (Ontario) ♦ Le 22 mars 2003

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01041422 8

DOCS

CA1 EA13 2003L27 EXF

Macmillan, Margaret Olwen

Lessons of history : the Paris

Peace Conference of 1919

17277664 (E)

17-277-675 (A)

.64077192E
64077234(E)

CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE O.D. SKELTON

Les leçons de l'Histoire
La Conférence de la paix de Paris en 1919

Exposé de Margaret MacMillan

17-277-674(E)

17-277-675(E)

O.D. SKELTON

Oscar Douglas Skelton est né le 13 juillet 1878 à Orangeville, en Ontario. Après avoir mené de brillantes études de premier cycle à l'Université Queen's de Kingston (Ontario), M. Skelton a reçu sa maîtrise ainsi que des médailles d'excellence en latin et en grec. En 1908, il obtenait son doctorat en économie politique de l'Université de Chicago. La même année, il était nommé professeur de sciences politique et économique à l'Université Queen's. Onze ans plus tard, il était nommé doyen des arts, poste qu'il a occupé jusqu'à sa démission de l'Université en 1925. Auteur prolifique, M. Skelton a signé plusieurs ouvrages importants, dont les biographies de sir Alexander Tilloch Galt et de sir Wilfrid Laurier.

En 1925, à la demande du premier ministre W.L. Mackenzie King, M. Skelton a accepté de succéder à sir Joseph Pope au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Jusqu'à son décès, à la fin de janvier 1941, il a été conseiller principal du premier ministre ou « vice-premier ministre ». Mackenzie King a déclaré que sa mort était la « plus grande perte que j'aie subie depuis le début de ma vie politique ». Un historien canadien l'a qualifié tout simplement de fonctionnaire le plus influent de l'histoire canadienne.

En tant que chef du ministère des Affaires extérieures pendant plus de 15 ans, M. Skelton a aidé à définir une politique étrangère canadienne distincte. En outre, il a recruté un groupe d'agents remarquablement compétents. M. Skelton croyait fermement à la nomination et à la promotion au mérite. La liste des personnalités qu'il a attirées à Ottawa est impressionnante ; elle comprend notamment deux gouverneurs généraux (Georges Vanier et Jules Léger), un premier ministre (Lester B. Pearson) ainsi qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires.



O.D. SKELTON

Margaret Olwen MacMillan est née à Toronto en 1943. Après avoir obtenu un baccalauréat spécialisé en histoire moderne de l'Université de Toronto, elle achève un baccalauréat de philosophie en politique à l'Université d'Oxford, où elle rédige ensuite sa thèse de doctorat sur les attitudes sociales et politiques des Britanniques en Inde.

De 1975 à 2002, Mme MacMillan enseigne l'histoire à la Ryerson University, à Toronto, où elle préside ce département pendant cinq ans. En plus de l'enseignement en classe et des publications académiques, elle collabore avec le professeur Robert Bothwell à une série novatrice d'émissions radiophoniques éducatives pour CJRT/Open College, sur les relations internationales. En 2002, elle est nommée doyenne du Trinity College et professeur d'histoire à l'Université de Toronto.

De 1995 à 2003, Mme MacMillan est corédactrice de l'International Journal, publié par l'Institut canadien des affaires internationales, dont elle est membre du Conseil de direction national depuis 1995, parmi ses activités bénévoles nombreuses et variées.

Le premier ouvrage du professeur MacMillan, *Women of the Raj*, reflétait son intérêt pour la recherche sur l'Inde impériale. Il a été sélectionné pour le Book of the Month Club et l'History Book Club. Outre de nombreux articles et études sur les divers aspects des affaires canadiennes et mondiales, elle est corédactrice d'ouvrages portant sur les relations du Canada avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, sur les relations internationales au XXe siècle et, plus récemment, sur les relations entre le Canada et l'Australie.

L'ouvrage qui lui a valu la plus grande attention et les plus grands éloges est une étude magistrale des suites diplomatiques de la Première Guerre mondiale, publiée à Londres sous le titre *Peacemakers: The Paris Peace Conference of 1919*, puis à New York, sous le titre : *Paris 1919: Six Months that Changed the World*. Dans son édition originale, ce superbe volume a gagné le prix Duff Cooper pour une œuvre littéraire exceptionnelle dans le domaine de l'histoire, de la biographie ou de la politique, le prix Hessel-Tiltman pour l'histoire et le prix Samuel Johnson, pour la meilleure œuvre documentaire publiée au Royaume-Uni.

Les historiens hésitent toujours à tirer les leçons de l'histoire et à raison. On l'a si souvent dénaturée pour justifier des politiques monstrueuses, pour servir des revendications territoriales extravagantes ou pour expliquer de mauvaises décisions. Nous savons tous comment les mouvements nationalistes ont créé et ont, en fait, été la création d'histoires très sélectives. Ainsi, nous avons vu dans un passé récent comment on peut parler d'apaisement pour justifier des mesures dans des situations qui ne ressemblent en rien à celle des années 1930. Cependant, je vais déroger aux règles de la société des historiens et voir si la Conférence de la paix de Paris de 1919 offre des suggestions utiles pour le monde d'aujourd'hui. Le mot « leçons » est sans doute trop fort, mais il arrive que l'histoire présente des analogies instructives. Elle peut nous aider à formuler des questions utiles sur notre propre époque. Et elle est riche en mises en garde, de « attention, nous jouons avec le feu » ou « attention, c'est une véritable boîte de Pandore ».

Depuis la fin de la guerre froide, notre monde est de plus en plus compliqué et inquiétant. Nous assistons, dans le monde musulman, à la prolifération d'un fondamentalisme anti-occidental à la fois puissant et irrationnel. Des États en déroute, comme la Somalie, servent de havre à des mouvements terroristes. Les nationalismes ethniques, que beaucoup d'entre nous croyaient en voie d'extinction, posent des problèmes à des États laïques tels que l'Inde. Des États réprouvés, comme la Corée du Nord, restent en dehors du système international. Une guerre apparemment interminable ravage la région des Grands Lacs, en Afrique. L'alliance transatlantique, tellement solide pendant la guerre froide, est ébranlée par les événements de ces derniers temps et risque même de voler en éclats. Les États-Unis, en position d'hégémonie presque malgré eux, sont pour l'instant dirigés par des unilatéralistes qui font fi des préoccupations et des intérêts nationaux d'autres États, qu'ils jugent hors de propos. Cela est fort dommage à un moment où tellement de défis, du terrorisme au sida, exigent une plus grande coopération internationale, et pas le contraire.

Si l'on s'intéresse depuis quelque temps à la grande conférence réunie à Paris à la fin de la Première Guerre mondiale, c'est dans une large mesure à cause de l'inquiétude que suscite notre propre monde. Pendant la guerre froide, les événements de ce précédent conflit et les

règlements de paix intervenus à sa conclusion paraissaient lointains. Ils ne semblaient présenter aucun intérêt pour le grand affrontement qui opposait l'Est et l'Ouest. Peu importait les conditions dans lesquelles étaient nés la Yougoslavie ou l'Iraq. Ou comment les hommes d'État d'alors envisageaient l'ordre mondial. Depuis la fin de la guerre froide, ces questions ont repris de l'importance. Nous nous sommes aussi aperçus qu'il est parfois nécessaire de comprendre les origines historiques des problèmes auxquels nous sommes confrontés. Les pays et les peuples, comme tout un chacun, ont une mémoire et vivent des expériences qui déterminent leurs comportements envers autrui, leurs réactions face au présent et leur approche de l'avenir. Bien entendu, nous devons également comprendre l'économie, les structures sociales, la géographie et les systèmes de valeurs. Mais si nous ignorons l'histoire, nous nous privons d'un outil utile.

La Conférence de la paix de Paris est un événement à jamais sans pareil. Elle a réuni pendant six mois quelques-uns des personnages les plus puissants du monde. À travers leurs entretiens, leurs débats, leurs accords et leurs désaccords, ils ont appris à se connaître comme peu de dirigeants en ont le temps aujourd'hui. Il est tout simplement inconcevable de nos jours que le président des États-Unis ou le premier ministre de Grande-Bretagne, les premiers ministres d'Italie et de France, d'Australie et du Canada ou la reine de Roumanie, pour ne citer que quelques-uns de ceux qui étaient présents, passent autant de temps ensemble à parler de questions graves et, parfois, insignifiantes.

On se souvient habituellement de la Conférence de la paix comme d'un échec et de ses participants, comme de personnes obstinées, peu perspicaces, voire insensées, ce qui est injuste. Les artisans de la paix étaient confrontés à des problèmes souvent insolubles. Il serait bon de ne pas oublier que la Conférence a eu lieu au lendemain de ce qui était alors le pire conflit international de l'ère moderne. Les signes de la guerre étaient encore visibles partout dans Paris. En 1919, la moitié des femmes que l'on croisait dans la rue étaient en noir parce qu'elles avaient perdu quelqu'un à la guerre. Il manquait des arbres le long des grandes avenues parce que les Parisiens les avaient coupés pour se chauffer. Beaucoup de délégués se rendaient également un peu au nord de Paris, sur les lieux des batailles du front occidental.

Le conflit, que l'on appelait alors la Grande Guerre, avait dévasté l'Europe. Vingt millions d'hommes y avaient péri, deux fois plus y avaient été blessés. Quatre ans de combat avaient dévasté d'énormes portions de territoires, dans le nord de la France et en Belgique, le long des frontières allemandes, austro-hongroises et russes, ainsi que dans les Balkans. La civilisation européenne et la confiance que les Européens avaient jadis en eux-mêmes étaient fortement ébranlées. Les Européens de 1919 avaient le sentiment profond d'avoir détruit non seulement des parties matérielles de leur civilisation et toutes ces vies, mais aussi leurs structures politiques, économiques et sociales mêmes. La Révolution russe avait commencé en 1917 et, à l'effondrement de l'ancien régime, des parties du grand empire russe avaient pris leur autonomie. Dans le Caucase, des peuples tels que les Arméniens, les Azerbaïdjanais et les Géorgiens essayèrent d'instaurer des États indépendants. L'Ukraine eut brièvement son propre gouvernement indépendant. La Finlande, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie se battirent pour leur liberté. Plus à l'ouest, l'Empire austro-hongrois, cet énorme empire qui avait occupé pendant tellement de siècles le cœur de l'Europe centrale, éclata dans le dernier mois de la Grande Guerre. L'Empire allemand s'effondra et la monarchie fut remplacée par une république.

Les artisans de la paix ont fait leur travail dans une atmosphère de peur. D'une part, ils craignaient de ne pouvoir jamais remettre sur pied la civilisation européenne et, d'autre part, ils redoutaient que le pire soit encore à venir. Pendant la Conférence de la paix, les négociateurs ont souvent évoqué une image, celle d'un monde au bord d'un volcan sur le point d'entrer en éruption. Cette appréhension n'était pas déraisonnable, si l'on songe à ce qu'ils avaient déjà connu avant 1919. La Révolution russe se poursuivait. La guerre civile qui opposait les bolcheviks à un assemblage d'anarchistes, de libéraux, de nationalistes de diverses tendances et de partisans de l'ancien régime, continuait. Il n'était pas du tout évident alors que les bolcheviks l'emporteraient. Il était très difficile aussi d'obtenir des renseignements fiables sur ce qui se passait en Russie. La plupart des communications avaient été coupées et presque tous les diplomates, les journalistes et les travailleurs de l'aide étrangers étaient partis. En 1919, la Russie était un pays aussi inconnu que l'Iraq avant que la coalition mette en échec les forces de Saddam Hussein.

Les bolcheviks demandaient aux forces de gauche du monde entier de se soulever contre leurs dirigeants et il sembla, pendant un temps du moins, qu'ils étaient écoutés. La chute de la monarchie en Autriche-Hongrie et en Allemagne fut marquée par des soulèvements révolutionnaires. Dans un certain nombre de villes, des soviets de travailleurs et de soldats — qui avaient sciemment repris le nom de leur modèle russe — prirent le pouvoir. Pendant l'hiver de 1919, la Bavière eut brièvement un gouvernement communiste, et la Hongrie eut le sien pendant plusieurs mois au printemps et à l'été. Selon le point de vue politique, il y avait des raisons de craindre ou d'espérer que la révolution s'étendrait à l'ouest, et certains signes portaient certainement à y croire, car la France, l'Italie, la Belgique, la Grande-Bretagne, même l'Amérique du Nord connaissaient des manifestations et des grèves militantes.

Certains essayèrent d'exploiter cette peur de la révolution à Paris. Ainsi, la reine Marie de Roumanie réclama d'immenses territoires pour son pays, y compris la moitié de la Hongrie. Quand des dirigeants comme Woodrow Wilson, pour les États-Unis, ou Georges Clémenceau, pour la France, refusèrent d'agréer à cette demande, elle les prévint qu'une Roumanie déçue risquait fort de sombrer dans une révolution violente. Or, ce n'est pas ce que voulaient les artisans de la paix. Une révolution en Roumanie rapprocherait la menace bolchévique du cœur de l'Europe. L'historien Arno Mayer, entre autres, explique que les artisans de la paix se sont beaucoup laissés influencer, dans la négociation des règlements de paix, par leurs appréhensions par rapport à la révolution. Je répondrais à cela que ce n'était pas leur seule considération, mais il est certain que les Français, notamment, estimaient qu'il était nécessaire que des États forts forment une sorte de cordon sanitaire qui empêcherait la propagation de la révolution.

Un représentant du Canada a également su utiliser cette menace. On trouve aux Archives nationales quelques lettres charmantes d'Oliver Mowat Biggar, qui était conseiller juridique auprès de la délégation canadienne. M. Biggar travaillait d'arrache-pied, mais il avait aussi le temps d'aller au théâtre avec d'autres Canadiens, comme sir Robert Borden. Ils allaient voir des classiques de Racine et de Molière, mais ils fréquentaient aussi l'opéra comique et les revues. M. Biggar décrivait ses

soirées à son épouse restée à Ottawa : les jolies demi-mondaines, l'actrice qui ne portait pratiquement rien au-dessus de la ceinture. Il comparait même les chevilles des Françaises et des Canadiennes. Mme Biggar, faut-il s'en étonner, décida de rejoindre son époux à Paris. Il l'avertit que la France risquait fort d'être en proie à des soulèvements violents.

Les artisans de la paix avaient d'autres considérations tout aussi importantes en tête, à savoir les attentes de leurs concitoyens. Car à l'époque, l'opinion publique importait évidemment déjà dans les relations internationales. La guerre avait été un tel désastre et les pertes avaient été tellement immenses que le sentiment général était tout d'abord que quelqu'un devait payer pour toute cette souffrance et ces destructions. Que ce soit raisonnable ou pas, il est dans la nature humaine de vouloir trouver un coupable, notamment après une grande catastrophe, et de vouloir que quelqu'un ou quelque chose paie. Après toutes les guerres européennes, les vaincus avaient perdu des territoires ou des biens, par exemple, des œuvres d'art. De plus, ils avaient fréquemment dû payer des amendes, souvent appelées indemnités, et parfois, des réparations pour les dégâts causés par leurs forces. Le problème avec la Grande Guerre était que les dommages étaient tels et l'opinion publique tellement arrêtée que la facture à présenter aux perdants était astronomique. David Lloyd George, le premier ministre britannique, et Georges Clémenceau savaient qu'ils avaient peu de chances de soutirer d'énormes sommes aux pays défaits, mais ils n'osaient le dire publiquement, de peur de perdre des soutiens politiques. Il leur fallait également composer avec Woodrow Wilson, qui avait déclaré publiquement qu'il n'approuverait pas des amendes punitives.

Dans les pays alliés, avant la Conférence de la paix, on s'enthousiasmait beaucoup aussi à l'idée de punir les dirigeants des puissances centrales, en particulier les dirigeants allemands, dont le pays avait joué un rôle clé. Il était question de juger le kaiser Wilhelm II qui, après un dernier discours grandiloquent dans lequel il parlait de mourir à la tête de ses troupes, s'était ignominieusement enfui en train vers un refuge confortable aux Pays-Bas. David Lloyd George songea à faire ce que les Britanniques avaient déjà fait à Napoléon en son temps, c'est-à-dire à l'exiler sur une île, aux Malouines, cette fois peut-être. Finalement, le gouvernement néerlandais refusa de le livrer aux alliés.

Fait contradictoire et troublant, l'opinion publique voulait aussi un monde meilleur. Beaucoup dans le camp des alliés, et en fait dans les pays vaincus, pensaient que les sacrifices, le gâchis sur le plan humain et autres de la Première Guerre mondiale, n'auraient de sens que si le monde trouvait le moyen d'éviter de faire la guerre à l'avenir et de construire des sociétés plus justes. Woodrow Wilson, même s'il exprimait des idées dont beaucoup d'Européens parlaient depuis une génération, finit par être considéré comme le porte-parole de ces espoirs. Dans ses grands discours du temps de guerre, notamment dans celui où il exposait ses Quatorze Points, il traçait les grandes lignes d'un nouveau type de relations internationales où les pays traiteraient ouvertement les uns avec les autres, où les armements seraient réduits au strict minimum pour assurer la sécurité, où les obstacles au commerce tomberaient, où les navires du monde entier parcourraient les mers sans entraves, et où un nouveau genre d'organisation, une société des nations, garantirait à ses membres une sécurité collective.

Ensuite, il y avait toutes les attentes des gens qui n'avaient pas encore eu leur propre pays ou qui n'en avaient plus depuis un certain temps. La Conférence de la paix de Paris se déroulait dans un contexte où le droit à l'autodétermination nationale était un argument très fort. Il n'avait pas été pris en considération au Congrès de Vienne réuni en 1814-1815 pour définir les règlements de paix à la fin des guerres napoléoniennes. À l'époque, l'idée que des nations dirigent leurs propres affaires n'avait pas encore vraiment fait son chemin en Europe ni, en fait, ailleurs dans le monde.

En 1919, elle était bel et bien dans les esprits. On accuse parfois Woodrow Wilson d'avoir suscité toutes ces attentes, d'avoir distillé cette idée que les groupes ethniques devraient avoir leur propre État-nation, ce qui, cette fois encore, est injuste. Il a certainement encouragé l'idée dans ses déclarations publiques, y compris dans les Quatorze Points, mais il n'est pas à l'origine de ce qui était désormais une force très puissante. Avec l'unification italienne et allemande, l'Europe avait déjà vu ce que pouvaient donner un nationalisme puissant et la volonté de nations d'avoir leur propre État. Elle avait déjà vu la puissance de cette force dans les Balkans. Le nationalisme ethnique et l'idée du droit à l'autodétermination des États ethniques n'ont pas été soudainement

créés par quelques paroles insouciantes prononcées par le président américain.

Étant donné l'ampleur des attentes, de la vengeance à des lendemains meilleurs, est-il surprenant que les règlements de paix soient si souvent perçus comme des échecs? La Conférence de la paix de Paris visait en partie seulement à négocier des règlements de paix et à bâtir un monde meilleur. En effet, elle polarisait aussi les attentes et les espoirs de nations qui essayaient de se reconstituer, dans le cas de la Pologne, qui voulaient leur indépendance par rapport à un empire, dans le cas des pays baltes, ou qui étaient de nouvelles nations, comme la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie ou le Kurdistan. De janvier à juin 1919, Paris fut le centre du pouvoir mondial, peut-être même une sorte de gouvernement mondial. Les artisans de la paix comprirent vite qu'ils avaient affaire à un ordre du jour croissant. Un obscur sous-chef du Ritz rédigea laborieusement une pétition au sujet de sa propre toute petite partie de l'empire français en Asie, mais elle ne retint pas l'attention des artisans de la paix. Ho Chi Minh décida qu'une autre voie mènerait le Vietnam à l'indépendance. Jour après jour arrivaient à Paris des nouveaux pétitionnaires en provenance de nations dont personne n'avait entendu parler. Des groupes de suffragettes réclamaient le droit de vote pour les femmes, les syndicats revendiquaient de meilleures conditions de travail. Des Afro-Américains vinrent demander des droits pour leur peuple. Tout comme des Noirs des colonies françaises de l'Afrique subsaharienne.

Les artisans de la paix se penchèrent sur toutes ces questions et sur d'autres encore. Leurs journées de travail étaient comblées. Animés d'un certain optimisme, la plupart d'entre eux ne ménageaient pas leurs efforts pour parvenir à des règlements de paix qui fonctionneraient. S'il y a une leçon à tirer de la conférence de la paix, c'est que l'on ne peut faire la paix que lorsque les circonstances le permettent. Or, selon moi, en 1919, les circonstances n'étaient pas favorables.

En 1815, à la fin d'une série de guerres qui avait commencé avec les guerres révolutionnaires françaises et s'était terminée avec les guerres napoléoniennes, quand les grandes puissances s'étaient rassemblées à Vienne pour faire la paix, leur tâche était bien plus aisée. Elles avaient affaire à un monde fatigué de la guerre, où les impulsions

révolutionnaires nées en France en 1789 s'étaient pour l'essentiel éteintes d'elles-mêmes. En revanche, en 1919, les foyers révolutionnaires, ceux du bolchevisme ou d'autres formes de socialisme et d'anarchisme ainsi que ceux du nationalisme ethnique, continuaient de s'attiser. Dans le cas du bolchevisme, ils n'allaient pas vraiment s'éteindre d'eux-mêmes avant les années 1980. Quant au nationalisme ethnique, il n'est pas certain que nous en ayons encore vu la fin. Et 1919 ne ressemblait pas non plus à 1945, où des nations révisionnistes et agressives comme l'Allemagne, l'Italie et le Japon se retrouvèrent inertes et détruites et où les puissances, dans ce cas, les États-Unis et l'Union soviétique, dans une large mesure, pouvaient imposer leur volonté.

Nous avons tendance à partir du principe, comme l'ont fait les alliés à l'époque, que les artisans de la paix pouvaient en faire de même en 1919. Les hommes d'État réunis à Paris savaient que leurs ennemis étaient vaincus, dans le cas de l'Allemagne, ou avaient tout simplement disparu, dans le cas de l'Autriche-Hongrie. Les seules forces armées importantes qui restaient étaient les leurs. Ils s'attendaient à pouvoir faire ce qu'ils voulaient en Europe, au Moyen-Orient et dans une partie de l'Afrique et de l'Asie. Tout cela pour s'apercevoir à maintes reprises que leur capacité d'influer sur les événements était très limitée et ce, d'autant plus à mesure que l'on s'éloignait de Paris.

En réalité, leur pouvoir était bien inférieur à ce qu'il semblait et certainement bien moindre que celui des vainqueurs en 1945. Certes, les alliés possédaient d'immenses forces armées à la fin de la guerre, mais elles fondirent comme neige au soleil dans les mois qui suivirent. Les hommes eux-mêmes voulaient rentrer chez eux et leurs familles réclamaient leur retour. Les contribuables n'étaient plus prêts à payer. En juin 1919, les armées alliées avaient été ramenées au tiers environ de ce qu'elles étaient à la fin de la guerre. En outre, la capacité ou le moral de ceux qui restaient étaient très incertains. L'armée française ne s'était jamais vraiment remise des grandes mutineries de 1917. Une partie de la marine française allait se mutiner au printemps de 1919. L'armée britannique était peut-être en meilleur état, mais elle était elle aussi éprouvée par des émeutes et des manifestations. Le moral était encore bon dans les forces armées américaines, mais la dernière chose que voulaient les Européens, c'était une plus grande influence américaine en Europe ou ailleurs.

Il était problématique aussi de projeter le pouvoir. Quand les empires éclatèrent et que le vent de la révolution souffla sur toute l'Europe, les structures économiques et de transport s'effondrèrent. Les trains ne pouvaient pas rouler sans charbon et le matériel roulant avait disparu. Bien des ports fonctionnaient à peine. En Asie mineure et dans le Caucase, les problèmes logistiques étaient pires encore. À Paris, les hommes d'État savaient qu'il fallait faire quelque chose et, maintes fois, ils se trouvèrent confrontés à leur propre manque de capacités. Un jour, par exemple, les Quatre Grands, à savoir le Britannique David Lloyd George, le Français Georges Clémenceau, l'Américain Woodrow Wilson et l'Italien Vittorio Orlando, discutèrent de la petite guerre qui avait éclaté entre la Pologne et la Tchécoslovaquie au sujet d'une région riche en charbon. Tous convinrent qu'il fallait dire aux deux pays de mettre fin à leur conflit. Cependant, il devint évident qu'il n'y avait pas de troupes à envoyer sur place. Finalement, le premier ministre britannique opta pour l'envoi d'un télégramme au ton ferme. Des discussions de ce genre avaient souvent cours.

Il y a un danger, à mon sens, à laisser les grandes puissances observer le monde de leurs grandes capitales et imaginer tout ce qu'elles pourraient faire. Toutes les pièces de l'échiquier mondial ne sont pas aussi malléables que l'on pourrait le penser et il n'est sans doute pas aussi facile que cela de les déplacer à son gré. Peut-être peut-on en tirer des enseignements pour aujourd'hui. Évidemment, le monde de 2003 diffère à bien des égards de celui de 1919 et les États-Unis sont beaucoup plus puissants par rapport à leurs ennemis, et à leurs amis, que toute autre puissance à l'époque, mais les décideurs américains peuvent encore tomber dans le même piège. Certains des plans qui circulent à Washington aujourd'hui — pour la réorganisation complète du Moyen-Orient — partent du principe que les pièces sur le terrain vont se poser gentiment là où on leur dira et y resteront sans broncher.

Ce qui m'amène à l'Allemagne. Là encore, la situation en 1919 était différente de celle de 1945. Certes, l'Autriche-Hongrie avait disparu, la Bulgarie était à genoux, et l'Empire ottoman vacillait et avait déjà perdu la plupart de ses territoires arabes. Mais l'Allemagne n'était pas complètement vaincue ou certainement pas au point de faciliter l'instauration de la paix.

Les alliés avaient décidé, et il s'agissait d'une décision très litigieuse, d'agréer à la demande d'armistice présentée par l'Allemagne en novembre 1918. Les armées allemandes avaient été défaites sur le champ de bataille. En août 1918, les lignes allemandes avaient cédé et les soldats du kaiser avaient battu en retraite vers leurs propres frontières. De toutes parts, des officiers allemands faisaient savoir qu'ils ne pouvaient plus continuer de se battre, chose que les Allemands ont oublié par la suite ou n'ont jamais su. Le haut commandement allemand, que dirigeaient les généraux Ludendorff et Hindenburg, paniqua et exigea du gouvernement civil qu'il obtienne aussi vite que possible un armistice. La demande fut présentée aux alliés de manière traditionnelle : deux officiers allemands avancèrent jusqu'aux lignes alliées en agitant un drapeau blanc attaché à un bâton. Cependant, à cette tradition s'ajouta un geste très moderne, puisque l'on assista à un échange de messages rendus publics. Le gouvernement allemand demandait au président américain, Woodrow Wilson, d'organiser pour lui un armistice avec les puissances européennes. Le président Wilson répondit qu'il accepterait le rôle de médiateur si les Allemands acceptaient les Quatorze Points comme base d'une paix ultérieure.

La conclusion de l'armistice créa des litiges, en partie parce que la Grande-Bretagne et la France avaient le sentiment de ne pas avoir été consultées dans le processus. Point plus important encore, les Allemands portaient du principe qu'ils concluaient la paix sur la base du nouveau type de diplomatie proposé par Woodrow Wilson et de son nouvel ordre mondial et, donc, qu'on les ménagerait. Ils pensaient que l'Allemagne n'aurait rien à payer ou presque au titre des dommages de guerre ou de réparations, et qu'ils perdraient très peu de territoire. En fait, si le droit à l'autodétermination nationale devait fonder les décisions, l'Allemagne pourrait même se voir attribuer des régions germanophones de l'ancienne Autriche-Hongrie, par exemple, l'Autriche elle-même et des régions de la Tchécoslovaquie que les Allemands appelaient Sudetenland. De plus, comme le président américain avait laissé entendre de manière générale que les Allemands devraient se débarrasser de leur ancien régime et opter pour une république, et comme cela s'était en fait produit à la fin de la guerre, beaucoup d'Allemands se disaient qu'ils vivaient maintenant dans une

Allemagne nouvelle qui ne devrait pas avoir à payer pour les péchés de l'ancienne Allemagne.

Une autre différence très importante entre la fin de la Première et de la Deuxième Guerre mondiale a influé sur la façon dont la paix a été ramenée. En 1918, les troupes alliées occupaient une toute petite portion du territoire allemand. Certains se demandaient à l'époque, et d'autres se demandent encore, si les alliés auraient dû aller jusqu'au bout de la guerre. Le général Pershing, commandant en chef américain, dont les soldats étaient encore relativement frais et enthousiastes, voulait continuer de se battre. Il voulait porter la guerre en Allemagne et rêvait de faire défiler ses troupes victorieuses dans Berlin. Cependant, d'après le maréchal Foch, commandant en chef français et commandant suprême des forces alliées, les conditions d'armistice que les Allemands étaient prêts à accepter, qui comprenaient la remise de leurs armements lourds et la reddition de la marine allemande, équivalaient à une capitulation complète. Le maréchal Foch fit aussi remarquer, et il avait probablement raison, que l'opinion alliée ne supporterait pas davantage de pertes en vies humaines une fois la victoire assurée. Ses maîtres politiques en convenaient : il aurait été très difficile, politiquement et militairement, pour la Grande-Bretagne et la France de continuer à se battre contre l'Allemagne une fois la demande d'armistice présentée publiquement. Rétrospectivement, en sachant ce que nous savons maintenant, il aurait peut-être mieux valu faire le sacrifice et occuper l'Allemagne en 1918, car beaucoup d'Allemands réussirent à se persuader par la suite que l'Allemagne n'avait pas été vaincue et que les conditions de paix imposées par les alliés étaient profondément injustes. En fait, la plupart des Allemands ne virent jamais de troupes alliées et l'armée allemande qui rentra à Berlin fut accueillie par le président de la jeune république comme une armée invaincue.

L'Allemagne sortit de la guerre affaiblie et rognée. Toutefois, plusieurs historiens estiment qu'elle était en meilleure position stratégiquement après 1919 qu'avant 1914. Elle n'avait plus d'Autriche-Hongrie à sa frontière orientale. À la place se trouvaient des États généralement faibles qui avaient tendance à se quereller les uns avec les autres. Et, grâce à la reconstitution de la Pologne, qui n'existait plus en

tant que telle depuis une centaine d'années, l'Allemagne n'avait plus de frontière commune avec la Russie. Or, cette frontière orientale avait toujours rendu les hommes d'État allemands nerveux. Par ailleurs, l'Allemagne sortait relativement indemne de la guerre. Certes, sa population souffrait beaucoup du blocus allié, mais ses infrastructures étaient pratiquement intactes, en tout cas comparativement à celles de la France. L'essentiel des combats avait évidemment eu lieu en territoire belge et français, sur le front occidental, ou en territoire russe, sur le front oriental. Les usines et les mines allemandes étaient dans une large mesure intactes, contrairement aux usines françaises et belges. Cela n'importe sans doute pas, car ce qui compte aussi dans les relations internationales, comme dans les affaires intérieures, c'est ce que les gens pensent. Les Allemands, qui avaient tendance à considérer qu'ils étaient cernés par des nations hostiles même avant la Première Guerre mondiale, se sentaient affaiblis et vulnérables après 1918.

Dans une guerre, aucun perdant n'aime jamais les conditions des règlements de paix, mais le rejet viscéral et général du Traité de Versailles en Allemagne a beaucoup à faire avec la façon dont la guerre s'est terminée et avec les attentes souvent irréalistes que les Allemands avaient formées avant de prendre enfin connaissance des conditions de la paix. Il était donc certain que l'Allemagne n'apprécierait pas les conditions de paix proposées.

Malheureusement, les alliés aggravèrent la situation en ne négociant pas avec l'Allemagne. Au départ, la Conférence de la paix devait ressembler à celles qui avaient eu lieu par le passé et où vainqueurs et vaincus s'étaient assis ensemble pour négocier une paix. En janvier 1919, les alliés se réunirent à Paris pour ce qu'ils pensaient être une conférence préliminaire de deux ou trois semaines, où ils arrêteraient des conditions de paix communes, avant d'appeler les représentants de l'Allemagne et des autres nations vaincues pour une conférence de la paix en bonne et due forme.

Quand les alliés commencèrent leurs entretiens, ils s'aperçurent rapidement que les questions étaient tellement compliquées et concernaient tellement de régions du monde qu'il était difficile de trouver un accord. Woodrow Wilson compliquait encore la tâche en insistant, on sait pourquoi, pour que le pacte sur la Société des Nations

fasse partie du traité allemand. Deux à trois semaines se transformèrent en deux à trois mois. Il fallut attendre début mai 1919 pour que les alliés réussissent à rédiger un ensemble de conditions de paix commun pour l'Allemagne sur lequel ils pouvaient tous s'entendre. Leur définition avait été laborieuse, voire difficile.

Il y avait une question particulièrement épineuse : comment protéger la France de l'Allemagne à l'avenir? Fallait-il désarmer complètement l'Allemagne et la laisser par là même sans défense contre ses voisins et peut-être contre le bolchevisme? Ou partiellement, auquel cas quel genre d'armée et quel type d'armes fallait-il lui laisser? Certains en France voulaient que l'Allemagne soit complètement démantelée pour revenir à la kyrielle d'États qui la composaient avant 1870. D'autres se seraient contentés de prendre la Rhénanie, région allemande située à l'ouest du Rhin, et d'en faire soit un État indépendant, soit un État rattaché à la France. David Lloyd George s'y opposa en soulignant que l'Europe avait déjà été assez bouleversée au XIXe siècle à cause d'ambitions allemandes inassouvies. En revanche, les Français faisaient valoir, non sans raison, qu'il leur fallait encore se protéger de l'Allemagne. Leur problème essentiel était que cette dernière restait très grande, que les Allemands étaient plus nombreux que les Français et qu'ils auraient donc plus de soldats qu'eux à l'avenir. Il était évident que l'écart démographique allait se creuser.

Par ailleurs, il était extrêmement difficile, en partie à cause des attentes publiques, de s'entendre sur un chiffre quant à ce que l'Allemagne devrait payer au titre des dommages de guerre. Des chiffres énormes avaient circulé dans les semaines qui avaient précédé la Conférence de la paix et les populations britanniques et françaises, en particulier, s'attendaient en fait à ce que l'Allemagne dédommage leur pays de tout l'argent dépensé pendant la guerre, voire qu'elle paie les futures pensions des veuves et des orphelins laissés par les soldats morts au combat, sans oublier les dommages causés aux biens alliés. Pour ne pas être tenu à l'écart de la distribution finale, même le Canada avait dressé une liste qui comprenait les cargos coulés. Ensuite, il y avait les dommages causés par les combats sur le sol belge et français. Il était même difficile d'obtenir une estimation de ce que cela représentait. D'après les ingénieurs de l'armée américaine qui avaient commencé à

faire des levés des champs de bataille, il faudrait au moins deux ans pour arriver à une estimation réaliste.

Quand les alliés s'entendirent enfin sur des conditions à présenter à l'Allemagne, personne ne voulait se rasseoir pour rouvrir tous les dossiers dans des pourparlers avec les Allemands. En mai 1919, une autre considération s'était fait jour dans l'esprit des alliés : la crainte de ne plus pouvoir imposer leur volonté à l'Allemagne, surtout en cas de longues négociations. Les dirigeants alliés avaient eu avec leurs experts militaires de sombres conversations sur ce qui se produirait si l'Allemagne refusait de signer son traité. Le maréchal Foch prépara un plan pour frapper simultanément en Bavière et outre-Rhin, où les alliés avaient des têtes de pont, en direction de Berlin. Cependant, il avertit que les Allemands risquaient d'opposer une résistance farouche et que les pertes alliées seraient élevées.

Pendant ces longs mois, des points de vue sur la guerre, qui finirent par devenir très influents, commençaient à s'enraciner en Allemagne. Le haut commandement et ses défenseurs expliquaient que les armées allemandes auraient pu continuer de se battre, si seulement sur le front intérieur, certains éléments antipatriotiques — les gauchistes, par exemple, ou les juifs — ne les avaient pas poignardées dans le dos. Beaucoup des partisans de la jeune république ne souscrivaient pas au mythe du coup de poignard dans le dos, mais ils pensaient eux aussi que l'Allemagne n'avait pas perdu la guerre sur les champs de bataille. En fait, pour essayer d'éviter que d'autres combattants soient tués ou blessés, le gouvernement allemand avait sagement, voire noblement, demandé un armistice. Et Woodrow Wilson avait promis, n'est-ce pas, que l'Allemagne serait traitée équitablement par les alliés.

Le gouvernement allemand envisageait les négociations de paix avec un certain optimisme. Il s'attendait à ce que les pourparlers d'usage aient lieu à Paris. Pendant l'hiver 1918-1919 et au début du printemps 1919, le ministère des Affaires étrangères prépara des études détaillées de chaque aspect de ce qu'il s'attendait à y discuter. Quand la délégation allemande fut enfin convoquée à Paris, en mai 1919, elle emporta de pleines caisses de documents. Les délégués allemands furent choqués par l'accueil qu'on leur réserva. À leur arrivée à Paris, on les installa dans un hôtel de troisième catégorie entouré de gardes et de barbelés, pour leur

protection, leur dit-on. Au cours d'une cérémonie menée tambour battant, au Trianon Palace, un hôtel situé près de Versailles, Georges Clémenceau leur remit les conditions et leur dit qu'ils avaient deux semaines pour faire part de tout commentaire par écrit. Il n'y aurait pas de négociations. La stupeur fut grande, tant parmi les délégués qu'en Allemagne. Les Allemands, qui se sentaient déjà trahis, furent horrifiés quand ils examinèrent les conditions mêmes.

Ulrich Von Brockdorff-Rantzau, le ministre des Affaires étrangères allemand, qui dirigeait la délégation, avait apporté deux discours au Trianon Palace. Le ton de l'un était conciliateur, celui de l'autre, beaucoup plus intraitable. Il ne choisit celui qu'il allait prononcer qu'après avoir reçu les conditions de paix, et il choisit le second. Comme il avait tout de l'aristocrate prussien arrogant et que, sous le coup de l'émotion, il se rassit, le discours eut un effet lamentable. Si les alliés avaient eu des scrupules à traiter durement l'Allemagne, ils furent vite balayés.

Ulrich Von Brockdorff-Rantzau décida par la suite d'attaquer deux dispositions de l'article consacré aux réparations, ce qui eut des conséquences malheureuses. Depuis, on parle de « clause de culpabilité » quand on fait référence à l'article 231 du traité allemand. En fait, si on lit cet article, il n'y est pas question de culpabilité, mais seulement de responsabilité par rapport à la guerre. Il visait à établir la responsabilité légale de l'Allemagne. L'article suivant, le 232, limite cette responsabilité en précisant que les obligations de l'Allemagne en ce qui concernait les réparations devaient être fonction de ses capacités de paiement. L'auteur en était John Foster Dulles, jeune avocat membre de la délégation américaine. La décision d'Ulrich Von Brockdorff-Rantzau vint après beaucoup de débats au sein de la délégation allemande et en Allemagne même. Chose intéressante, aucune des autres nations vaincues, dont les traités comprenaient des dispositions similaires, ne s'en formalisa jamais. Avec le temps, la « clause de culpabilité » s'enracina profondément dans l'esprit des Allemands à propos de ce qui allait devenir le Traité de Versailles, et ce fut un des nombreux motifs qui incitèrent Adolf Hitler et ses amis nationalistes à attaquer les règlements de paix. Les années passant et l'ouverture des archives européennes donnant à penser qu'il était fort possible que la guerre ait éclaté à cause d'une série d'erreurs commises

de part et d'autre, les Allemands et, en fait, beaucoup dans le monde anglophone eurent l'impression que la clause et, par extension, le traité tout entier étaient injustes vis-à-vis de l'Allemagne.

Depuis quelques années, plusieurs historiens, dont je fais partie, en sont arrivés à la conclusion que le traité allemand n'était pas aussi mauvais qu'on avait bien voulu le dire. Quoi qu'en ait dit le haut commandement par la suite, l'Allemagne avait perdu la guerre et elle devait donc s'attendre à perdre des territoires. Si elle avait gagné, elle aurait certainement pris des territoires à ses ennemis défaits. Il fallait s'attendre à ce que les alliés, et particulièrement la France, essaient de limiter la capacité de l'Allemagne de mener des guerres ultérieurement. Elle devait s'attendre à payer quelque chose, tout comme la France avait payé après avoir perdu la guerre franco-prussienne. En fait, le ministère des Affaires étrangères allemand avait calculé des montants et dressé des échéanciers des réparations qu'il s'attendait à se voir imposer. Mais face à un traité généralement considéré comme injuste et ce, par tout l'éventail politique, on n'était guère disposé en Allemagne à payer des réparations. Les controverses entre l'Allemagne et ses anciens ennemis, qui empoisonnèrent les relations internationales pendant pratiquement toute la décennie qui suivit la guerre, ont fait oublier le fait que l'Allemagne n'a pas payé grand-chose pour finir, probablement moins du sixième de ce qu'elle devait. Cependant, en Allemagne, tous les problèmes économiques, du chômage à la terrible inflation du début des années 1920, furent mis sur le dos des réparations. Le vrai coupable était la mauvaise gestion financière du gouvernement allemand, mais ce n'est pas ainsi que l'on voyait les choses en Allemagne. Parfois, la vérité historique a moins d'importance que ce que les gens pensent être vrai.

Dans l'entre-deux-guerres, les Allemands étaient également indignés par les clauses militaires, en partie parce que les alliés avaient dit qu'il y aurait un désarmement plus général qui ne se matérialisa jamais pour finir. Cependant, la capacité guerrière de l'Allemagne était-elle vraiment altérée? L'armée allemande ne devait pas compter plus de 100 000 soldats, mais aucune limite ne lui était imposée quant au nombre de sous-officiers. C'est ainsi qu'après 1919, elle se retrouva avec la plus forte proportion de sous-officiers d'Europe, ce qui signifiait aussi qu'elle avait les moyens de constituer une force bien plus nombreuse. Les clauses

militaires étaient supervisées par une petite commission militaire alliée dont les membres se plaignaient souvent, sans guère d'effet, du manque de coopération des Allemands. L'Allemagne n'était pas censée avoir une armée de l'air, mais elle comptait quantité d'aéroclubs dans les années 1920. Quand Adolf Hitler prit le pouvoir, en 1933, il lui suffit de deux ans pour constituer des forces aériennes.

L'impression que le Traité de Versailles était injuste et immoral joua un rôle important dans la montée au pouvoir d'Adolf Hitler, qui saisit la moindre occasion pour attaquer le « diktat de Versailles » qui tenait l'Allemagne enchaînée. Elle influa aussi sur les alliés en ceci qu'elle contribua à la politique d'apaisement des années 1930. Si le traité était aussi diabolique que l'affirmaient les Allemands, alors Adolf Hitler avait manifestement raison de vouloir revenir dessus. John Maynard Keynes, qui se trouvait à Paris en qualité de conseiller du Trésor auprès de la délégation britannique, donna rapidement le ton dans le texte très polémique qu'il écrivit durant l'été 1919. Les conséquences économiques de la paix, qui connut un succès de librairie immédiat et qui est toujours imprimé depuis, accuse les artisans de la paix d'imprudence et de manque de perspicacité. D'après John Maynard Keynes, ils se sont perdus dans des débats stériles sur les sanctions et les réparations, au lieu de reconstruire l'Europe et de relancer le commerce. Le livre a, bien entendu, été aussitôt traduit en allemand, et il a aussi connu un énorme retentissement dans les pays anglophones. En France, peu nombreux étaient ceux qui pensaient que les réparations étaient profondément injustes et que le traité tout entier était une erreur. Quand les Français essayèrent, de plus en plus exaspérés, d'en faire respecter les termes dans l'entre-deux-guerres, les Britanniques les trouvèrent déraisonnables. Comme si souvent auparavant, la Grande-Bretagne se dégageait des affaires continentales pour se concentrer sur son empire. Quant aux Américains, même si l'on exagère l'ampleur de leur isolationnisme, ils se sont retirés des affaires mondiales dans les années 1920, en partie parce qu'ils étaient las du côté vindicatif de la vieille Europe.

Un autre type de reproche fait à la Conférence de la paix offre des parallèles utiles avec le présent, à savoir qu'elle a été mal planifiée et tout simplement mal menée. « De vains procédés et des idées improvisées », voilà comment le sage Paul Cambon, vieil ambassadeur

français à Londres, décrivait la façon de travailler des hommes d'État. Il n'avait pas tout à fait tort. Aucun des Trois Grands n'avait vraiment d'expérience en matière de relations internationales. Il est notoire que David Lloyd George était peu féru de géographie. La lecture des cartes ne cessait de le surprendre. Il découvrit ainsi que la Nouvelle-Zélande ne se trouvait pas du côté de l'Australie où il l'avait toujours imaginée. Aucun d'eux ne recourait vraiment à son ministère des Affaires étrangères, ce qui n'était sans doute pas raisonnable. Woodrow Wilson, David Lloyd George et Georges Clémenceau avaient tous choisi pour ce portefeuille quelqu'un qu'ils pourraient ignorer sans risque. Tous préféraient demander l'avis de membres de leur cercle rapproché ou d'universitaires ou encore de journalistes, plutôt que de faire appel à leurs propres diplomates. La conférence mit trop longtemps à démarrer. Peu à peu, ce qui devait être une réunion préliminaire à laquelle les alliés s'entendraient sur une position commune finit par devenir la seule conférence de la paix qui aurait lieu.

Étant donné la quantité de problèmes que l'on y examina et la façon dont de nouvelles questions ne cessaient de s'ajouter à l'ordre du jour, comme la reconstitution de la Pologne ou l'aide à de nombreuses régions de l'ancienne Autriche-Hongrie, il est à douter qu'aucune organisation ou plan méticuleux eût pu tenir. Les artisans de la paix avaient affaire à un monde tellement nouveau, avec de nouvelles forces, comme le bolchevisme ou les nationalismes ethniques, qu'ils étaient obligés d'improviser. Il était normal aussi de solliciter des compétences autres que celles réunies dans leurs ministères des Affaires étrangères. La Conférence de la paix fut donc marquée par le recours à des experts du secteur privé et du monde universitaire. Les diplomates accueillirent cette nouveauté avec un certain scepticisme, mais en fait, professionnels et amateurs travaillèrent très bien ensemble dans les nombreux comités et commissions de la conférence.

Woodrow Wilson s'exprimait au nom de beaucoup en Europe et dans le reste du monde lorsqu'il disait qu'il fallait une nouvelle diplomatie plus ouverte, fondée sur des principes moraux et des valeurs démocratiques, respectant le droit des peuples à choisir leur propre gouvernement, et une organisation internationale servant de médiateur entre les États et garantissant la sécurité collective de ses membres. On

le qualifia de dangereusement naïf à l'époque et le wilsonianisme est controversé depuis lors. Dans le monde de 1919, cependant, alors qu'il était tellement évident que la diplomatie à l'ancienne, avec ses traités et ses accords secrets, par exemple, ou l'équilibre des forces, ne suffisaient pas à préserver la paix, il était tout à fait sensé de vouloir gérer autrement les relations internationales.

Il n'était pas nécessaire, toutefois, que les hommes d'État en fassent tant eux-mêmes. À chacune de leurs réunions, les Trois Grands (ou Quatre, si l'on inclut l'Italien Orlando) examinaient plusieurs questions, certaines importantes, d'autres de détail, comme des modifications frontalières mineures, qui auraient dû être laissées aux nombreux comités et commissions en place. Il était idiot et peu productif de la part des principaux hommes d'État de faire fi de procédures aussi utiles qu'éprouvées. Le Conseil des Quatre, que Woodrow Wilson avait réclamé avec insistance à son retour des États-Unis, devait être tellement informel qu'il n'eut d'abord pas de secrétaire. Au bout de trois jours, les hommes d'État s'aperçurent qu'ils ne pouvaient se rappeler ce qu'ils avaient décidé, et ils firent donc appel à Maurice Hankey, le secrétaire britannique auprès de la Conférence de la paix qui, fidèle à sa réputation, dressa des comptes rendus méticuleux.

Les diplomates se sentaient mis de côté et en prenaient ombrage, mais aussi novatrice fût-elle, la Conférence de la paix montra combien ils étaient importants. Les grandes décisions revenaient généralement au Conseil des Quatre ou à son prédécesseur, le Conseil suprême. Dans bien des cas, cependant, les hommes d'État se contentaient de ratifier les recommandations, y compris la plupart de celles qui concernaient les frontières de l'Europe et qui émanaient des comités et commissions. Ces organes prenaient leur travail très au sérieux. Leurs membres réunissaient d'énormes quantités de données, interrogeaient spécialistes et pétitionnaires, et avaient des discussions approfondies. Si les frontières qu'ils traçaient mécontentaient beaucoup de gens, c'est parce que la population de l'Europe centrale était tellement mélangée qu'il était impossible de tracer des frontières en se fondant sur des considérations ethniques. Aux termes des règlements de paix, le tiers environ des habitants de l'Europe centrale formèrent des minorités dans les pays où ils vivaient, ce qui serait, évidemment, source de problèmes tout au long des années 1920 et 1930.

En leur qualité de dirigeants démocratiquement élus, les hommes d'État devaient aussi s'occuper des affaires intérieures de leur propre pays. sir Robert Borden, qui passa plusieurs mois à Paris, reçut des dizaines de lettres et de télégrammes de ses collègues au Canada qui l'informaient de crises et lui demandaient instamment de hâter son retour. Woodrow Wilson et David Lloyd George durent tous deux quitter la conférence pendant un mois pour régler des problèmes dans leur pays. Tous les hommes d'État ressentaient la pression. David Lloyd George, qui était le plus jeune, fut celui qui y survécut le mieux. Woodrow Wilson avait du mal à dormir et il développa un sérieux tic au visage. Il est même possible qu'il ait eu un léger accident cérébrovasculaire pendant son séjour à Paris. Georges Clémenceau, homme d'une extraordinaire vitalité, fut blessé au cours d'une tentative d'assassinat pendant la conférence et, d'après les observateurs, il ne fut plus jamais le même après.

Les grandes forces objectives, comme l'économie, la géographie et la puissance militaire, comptent dans l'histoire. Tout comme le contexte intellectuel et politique. Dans une large mesure, les gens pensent par rapport aux catégories dont ils ont hérité. En 1919, leur façon de penser aurait semblé étrange à quiconque vivait en 1815, mais elle nous est familière aujourd'hui, puisqu'il s'agit de toute la notion de participation démocratique à la politique étrangère, de nationalisme ethnique et de droit à l'autodétermination. Cependant, les personnes qui occupaient des positions de pouvoir sont importantes. Dans les moments de crise en particulier, comme en août 1914, pendant l'essentiel de 1919, dans les semaines et les mois qui ont suivi le 11 septembre, c'est-à-dire dans les moments où il faut prendre des décisions, la personnalité de ceux qui prennent ces décisions peut revêtir une importance énorme.

La Conférence de la paix de Paris nous rappelle de ne pas ignorer les acteurs de l'histoire. La santé défaillante de Woodrow Wilson a eu son importance. En effet, à Paris, il a fait des concessions aux Italiens, par exemple, par pure lassitude. Lorsqu'il est rentré aux États-Unis pour essayer de convaincre le Sénat de ratifier le Traité de Versailles, qui portait aussi création de la Société des Nations, son obstination naturelle prit de telles proportions qu'il refusa tout compromis avec les

Républicains modérés. Résultat : le Traité ne fut pas ratifié et les États-Unis ne firent jamais partie de la Société des Nations. Il est important, pour prendre un autre exemple, que Eleutherios Venizelos, le grand premier ministre grec, ait réussi à charmer David Lloyd George au point de le persuader que l'ancien empire grec d'Asie mineure pouvait être reconstitué. Le Britannique donna donc son feu vert à la Grèce pour qu'elle envoie des troupes à Smyrne et encouragea les Grecs à progresser à l'intérieur des terres. Résultat : on assista à une mobilisation du nationalisme turc sous la direction de Kemal Ataturk, à la défaite des forces grecques et à la fin des communautés grecques qui vivaient depuis des siècles en Turquie.

Parfois, ce sont des décisions prises à la légère ou à la hâte qui posent le plus de problèmes à la longue. Le sort des mines de charbon de la Sarre, source de tant de problèmes à la Conférence de la paix, ou du duché de Teschen, qui provoqua presque une guerre entre la Tchécoslovaquie et la Pologne, semble peu important aujourd'hui. Les traités relatifs aux minorités, dont la rédaction fut laborieuse et qui visaient à protéger les minorités ethniques d'Europe centrale, se révélèrent sans grande efficacité. En revanche, la création de l'Iraq, dans le cadre d'un accord impérialiste entre la Grande-Bretagne et la France, a des répercussions aujourd'hui encore.

Après marchandage, la Grande-Bretagne obtint trois anciennes provinces de l'Empire ottoman. Leur cas avait été tranché sans consulter Istanbul et elles ne constituaient pas une nation. Les Britanniques les voulaient en partie pour empêcher les Français de les occuper, en partie pour protéger les nouvelles liaisons aériennes vers l'Inde et en partie parce qu'ils soupçonnaient leur richesse en pétrole. La Grande-Bretagne créa l'Iraq et trouva un monarque arabe en la personne de l'émir Fayçal, en pensant que le pays serait facile et peu coûteux à diriger. Cependant, ce pays possédait peu de ce que nous considérons comme les éléments indispensables à la réussite d'une nation. Différents groupes ethniques et différentes religions cohabitaient en Iraq. Il n'y avait pas de nationalité iraquienne, même s'il s'en développa une au fil des années. Pratiquement du jour où il fut créé, l'Iraq posa des problèmes aux Britanniques et il continue d'en poser au monde depuis.

La dernière leçon qu'offre la Conférence de la paix de Paris est la suivante : si conclure des accords internationaux est une chose, les faire appliquer en est une tout autre. Le Traité de Versailles était un document pesant qui reflétait une série de compromis difficiles entre les puissances, et c'est inutilement qu'il irrita les Allemands. À la longue, cependant, le plus important est que les pays vainqueurs n'avaient pas la volonté nécessaire pour le faire appliquer. Le Traité contenait des mécanismes d'application, mais quelqu'un devait décider de les utiliser. Les Français puis les Belges y étaient prêts, mais il leur fallait l'appui des Britanniques et, sans doute, des Américains. Or, ce soutien était inexistant dans les années 1920 et 1930. À partir de 1935, Adolf Hitler enfreignit les dispositions du Traité, à commencer quand il annonça que l'Allemagne avait une armée de l'air, puis en faisant entrer des troupes en Rhénanie démilitarisée, et personne n'y trouva rien à redire. Si, et c'est un des grands « si » de l'histoire, donc, si on l'avait arrêté rapidement, il est possible qu'il n'y aurait pas eu de Deuxième Guerre mondiale.

Le gouvernement américain actuel et ses alliés ont-ils eu raison de voir un parallèle avec la situation de l'Iraq de Saddam Hussein? En essayant de procéder à des inspections des armements, avec l'appui de pays comme la France et l'Allemagne, les Nations Unies ont-elles tenté des mesures d'apaisement façon XXI^e siècle? Le problème, lorsque l'on cherche à tirer les enseignements de l'histoire, c'est de trouver le bon enseignement. Souvent, bien des années s'écoulent, malheureusement, avant que l'on comprenne. Il se peut que, dans des décennies, la conférence commémorative O.D. Skelton portera sur les leçons de 1919 et de 2003.

doc
CA1
EA13
2003L27
EXF

Department of Foreign Affairs and International Trade

O.D. SKELTON MEMORIAL LECTURE



Lessons of History: the Paris Peace Conference of 1919

by Margaret MacMillan

Ottawa, Ontario ♦ March 22, 2003

. b4 077234(E)
. b4077192(F)

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères

JUL 18 2006

Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère

O.D. SKELTON MEMORIAL LECTURE

**Lessons of History:
the Paris Peace Conference of 1919**

by Margaret MacMillan

Ottawa, Ontario ♦ March 22, 2003

17277664(G)
17277675(F)

O.D. SKELTON

Oscar Douglas Skelton was born on July 13 1878 in Orangeville, Ontario. After a brilliant undergraduate career at Queen's University in Kingston, Ontario, Skelton was awarded his M.A., along with medals for highest standing in Latin and Greek. In 1908, he received his Ph.D. in political economy from the University of Chicago. That same year, Dr. Skelton was named Sir John A. Macdonald Professor of Political and Economic Science at Queen's. Eleven years later, he was named Dean of Arts, a post he held until he resigned from the university in 1925. Dr. Skelton was a prolific scholar, the author of several major books, including biographies of Sir Alexander Tilloch Galt and Sir Wilfrid Laurier.

In 1925, Dr. Skelton accepted Prime Minister W.L. Mackenzie King's offer to succeed Sir Joseph Pope as Under Secretary of State for External Affairs. Until his death, in late January 1941, Dr. Skelton served as the principal adviser to the Prime Minister, sometimes called the "deputy prime minister". To Mackenzie King, his death was "the most serious loss thus far sustained in my public life". One Canadian historian has described him simply as the most powerful civil servant in Canadian history.

As head of the Department of External Affairs for more than fifteen years, Dr. Skelton helped to define a distinct Canadian foreign policy. He was also responsible for the recruitment of a remarkably able group of officers. Dr. Skelton firmly believed in appointment and promotion by merit and the list of recruits he attracted to Ottawa is an impressive one indeed, highlighted by two Governors-General (Georges Vanier and Jules Léger) and one Prime Minister (Lester B. Pearson) as well as numerous senior mandarins.



O.D. SKELTON

Margaret Olwen MacMillan was born in Toronto in 1943. After earning an Honours B.A. in Modern History from the University of Toronto, she completed a B.Phil. in Politics at Oxford University, where she subsequently wrote her doctoral thesis on the social and political attitudes of the British in India.

From 1975 to 2002, Dr. MacMillan was a Professor of History at Ryerson University in Toronto, including five years as that department's chair. In addition to her teaching in the classroom and academic publications, she has collaborated with Professor Robert Bothwell on an innovative series of educational radio programmes for CJRT/Open College on international relations. In 2002, she was named Provost of Trinity College and a Professor of History at the University of Toronto.

From 1995 to 2003, Professor MacMillan co-edited *International Journal*, published by the Canadian Institute of International Affairs. Since 1995, she has served as a member of the National Board of Directors of the CIIA, among many and varied voluntary activities.

Professor MacMillan's first book, *Women of the Raj*, reflected her continuing scholarly interest in imperial India. It was selected for the Book of the Month Club and the History Book Club. In addition to numerous articles and reviews on diverse aspects of Canadian and world affairs, she has co-edited books dealing with Canada's relationship with the North Atlantic Treaty Organization, with international relations in the twentieth century and, most recently, with Canadian-Australian relations.

The publication which has garnered her the greatest attention and praise has been a magisterial study of the diplomatic aftermath of the First World War, which was published in London as *Peacemakers: The Paris Peace Conference of 1919* and subsequently in New York as *Paris 1919: Six Months that Changed the World*. In its original edition, this superb volume won the Duff Cooper Prize for an outstanding literary work in the field of history, biography or politics, the Hessel-Tiltman Prize for History and the Samuel Johnson Prize for the best work of non-fiction published in the United Kingdom.

Historians are always reluctant to draw lessons from history, and with good reason. History has been so often abused to support outrageous policies, to promote extravagant claims to territory or to explain away bad decisions. We all know how nationalist movements have created, and indeed been the creation of, highly selective histories. We have seen in the recent past how reference to, for example, appeasement can be used to justify actions in contexts which are not at all like that of the 1930s. Nevertheless I am going to break the rules of the Historians' Guild and see whether the Paris Peace Conference of 1919 offers any useful suggestions for today. The word 'lessons' is perhaps too strong, but history can offer us instructive analogies. It can help us to formulate useful questions about our own times. And it can provide warnings: we are on thin ice here, there are dangerous beasts over there.

Since the end of the Cold War, our world has become an increasingly complicated and troubling one. We have seen the spread of an irrational, powerful and anti-Western fundamentalism in the Muslim world. Failed states, Somalia for example, provide a convenient home for terrorist movements. Ethnic nationalisms, which many of us thought were dying out, are challenging secular states such as India. Rogue states such as North Korea remain outside the international system. A war which shows no signs of ending is ravaging the Great Lakes area of Africa. The Trans-Atlantic alliance which proved so strong during the Cold War has been damaged by recent events, perhaps fatally. The United States, a somewhat reluctant hegemon, is for the time being under the guidance of unilateralists who dismiss the concerns and national interests of other nations as irrelevant. This is bad news at a time when so many challenges, from terrorism to Aids, require more international co-operation rather than less.

If the great conference in Paris at the end of the First World War has been drawing attention recently, it is largely because of our concern with our own world. During the Cold War, the events of that earlier war and the peace settlements which came at its end were remote. They seemed to have no relevance to the great struggle which locked East against West. What did it matter how Yugoslavia or Iraq came into existence? Or how the statesmen then envisaged a world order. Since

the end of the Cold War, such questions have become important again. We have also realized that sometimes it is necessary to understand the historical roots of the issues with which we are dealing. Countries and peoples, like individuals, have memories and they have experiences, which shape the ways they act towards each other, shape how they react to the present and approach the future. Of course we also need to understand economics, social structures, geography, or value systems. But if we ignore history, we deprive ourselves of a useful tool.

The Paris Peace Conference was an event the like of which we will never see again. It brought together some of the most powerful people in the world for six months. As they talked, debated, agreed and disagreed, they got to know each other in a way that few leaders have time for today. It is simply inconceivable today that the President of the United States or the Prime Minister of Great Britain, the Prime Ministers of Italy and France, Australia and Canada or the Queen of Romania, to mention only a few of those who were there, would spend so much time together talking over great and sometimes trivial issues.

The Peace Conference has usually been remembered as a failure and its participants as obstinately short-sighted and foolish. This is unfair. The peacemakers faced problems which often defied solution. It should always be remembered that the conference took place in the aftermath of the worst world war that had been seen in modern history. The signs of the war were visible everywhere in Paris. Half the women on the streets in 1919 were wearing black because they had lost someone in that war. There were gaps in the trees along the grand avenues because the trees had been cut down for firewood. Many of the delegates also made the short trip northwards to the battlefields of the Western Front.

The war—known as the Great War in those days—had devastated Europe. Twenty million men had died, twice as many again were wounded. Four years of fighting had churned up huge tracts, in the north of France and Belgium, along the frontiers between Germany and Austria-Hungary and Russia, and in the Balkans. European civilization and the confidence that Europeans had once had in themselves had been shaken to the core. The Europeans of 1919 had a very real feeling that they had destroyed not just physical parts of their

civilization, not just all those lives, but their very political, social and economic structures. Russia had started down the path to revolution in 1917, and, as the old regime collapsed, parts of the great Russian empire broke away. In the Caucasus, peoples such as the Armenians, the Azerbaijanis, and the Georgians, tried to set up independent states. Ukraine briefly had its own independent government. Finland, Estonia, Latvia and Lithuania fought for their freedom. Further west, the Austria-Hungarian Empire, that enormous empire, which had for so many centuries occupied the heart of Central Europe, fell into pieces in the last month of the Great War. The German Empire had collapsed and the monarchy had been replaced by a republic.

The peacemakers did their work in atmosphere of fear: first that they would never be able to put European civilization back together again but also that there was worse still to come. An image, used often during the Peace Conference, was that of being on the edge of a volcano which was about to blow up. This was not an unreasonable apprehension when you think of what they had already experienced by 1919. The Russian Revolution was still working itself out. The Civil War, between the Bolsheviks on the one hand, and a collection of anarchists, liberals, nationalists of various stripes, and the remnants of the old regime, was going on. It was not at all clear yet that the Bolsheviks would win. It was also very difficult to get any reliable information about what was happening in Russia. Most of the communications had been cut and virtually all foreign diplomats, journalists, and aid workers had left. In 1919 Russia was as unknown a country as Iraq was before the coalition defeated the forces of Saddam Hussein.

The Bolsheviks called on the left-wing forces of the world to rise up against their rulers and it seemed, for a time at least, that their call was successful. The fall of the monarchies in Austria-Hungary and Germany was marked by revolutionary upheavals. In a number of cities soviets—consciously named after the model in Russia—of workers and soldiers took power. Bavaria had a communist government briefly in the winter of 1919, and Hungary had one for several months in the spring and summer. Depending on your political perspective there were grounds for fear or for hope, that revolution was going to spread

westward and there was certainly evidence that it might as France, Italy, Belgium, Britain, even North America experienced militant demonstrations and strikes.

That fear of revolution was sometimes useful in Paris. Queen Marie of Romania, for example, asked for huge territorial gains, including half of Hungary, for her country. When leaders such as Woodrow Wilson of the United States or Georges Clemenceau of France demurred at granting this, she warned that a disappointed Rumania might well have a violent revolution. This was not something that the peacemakers wanted. Revolution in Romania would bring the threat of Bolshevism much closer to the heart of Europe. The peacemakers, it has been suggested by the historian Arno Mayer among others, were heavily influenced by their apprehensions about revolution when it came to making the peace settlements. While I would argue that this was not their only consideration, it is certainly the case that the French, in particular, felt that it was necessary to have strong states as a cordon sanitaire to prevent revolution from spreading.

The threat was also helpful to a Canadian representative. In the National Archives, there are some delightful letters from Oliver Mowat Biggar, who was legal advisor to the Canadian delegation. Biggar worked extremely hard but he also had time to visit the theatres with other Canadians such as Sir Robert Borden. They went to the classic plays by Racine and Molière but they also went to the opera comique and the revues. Biggar described his evenings out to his wife in Ottawa: the attractive women of the demi-mondaine, the actress who had almost nothing on above the waist, the way in which French women's ankles compared to those of Canadians. Mrs Biggar, not surprisingly, decided that she ought to join her husband in Paris. He warned her off by pointing out that France was likely to experience violent upheavals.

The peacemakers had equally important consideration, that of the expectations of their publics. This was a time, of course, when public opinion was already a factor in international relations. The war had been so catastrophic and the losses had been so great, that there was a very strong feeling, first of all that someone should pay for it. Reasonable or not, it is human nature to want to find someone to blame, particularly after a great catastrophe, and to want to make

someone or something pay. After every European war the losers had lost territory or property such as art work. They had also frequently paid fines (often called indemnities) or, in some cases, reparations for the damage their forces had done. The difficulty with the Great War was that the damage was so great and the strength of public feeling so strong, that the potential bill to be presented to the losing side was astronomical. David Lloyd George, the British Prime Minister, and Clemenceau knew that they had little chance of extracting vast payments from the defeated nations, but they dared not say so publically for fear of losing political support. They also had to deal with Wilson, who had made it clear in public statements that he would not support punitive fines.

In the Allied countries, before the peace conference met, there was as well considerable enthusiasm for punishing the leaders of the Central Powers, in particular those of Germany which had been the dominant partner. There was talk of trying Kaiser Wilhelm II, who, after one last bombastic speech about dying at the head of his troops, had gone off ignominiously by train to a comfortable refuge in the Netherlands. Lloyd George toyed with the idea of sending him, as the British had done with Napoleon, to an island, perhaps in the Falklands. In the end the Dutch government refused to hand him over.

Public opinion, contradictorily and confusingly, also wanted a better world. Many on the allied side, and indeed among the defeated countries, felt that the sacrifices, the waste in human and other terms of the First World War, would only make sense if the world moved on to find ways of preventing future wars and to build fairer societies. Wilson, although he expressed ideas which many Europeans had been talking about for a generation, came to be seen as the spokesman for such hopes. In his great wartime speeches, particularly that in which he laid out his Fourteen Points, he sketched out a new sort of international relations, where countries dealt openly with each other, where armaments were reduced to the bare minimum for safety, where trade barriers fell and the ships of the world travelled the seas without interference, and where a new type of organization, a league of nations, brought its members collective security.

Then there were all the expectations of those people who had not yet had or who, for some time, had not had their own country. The Paris Peace Conference operated in a context when national self-determination was something that was a very powerful force. This was not something that had mattered during the Congress of Vienna from 1814-1815 which met to create the peace settlements at the end of the Napoleonic Wars. At that time the idea that nations should run their own affairs had not yet really taken hold of Europe or indeed of the world outside Europe.

By 1919, it certainly had taken hold. Woodrow Wilson is sometimes blamed for this – for creating all these expectations that ethnic groups should have their own nation states. This again is unfair. He certainly gave encouragement to the idea in his public statements, including the Fourteen Points, but he did not create what was by now a very powerful force. Europe had already seen how powerful nationalism and the desire of nations to have their own states could be with both Italian and German unification. It had already seen how powerful that force could be in the Balkans. Ethnic nationalism and the idea of self-determination for ethnic states was not suddenly created by a few careless words from the American president.

Given such an array of expectations, from revenge to a brighter tomorrow, is it any surprise that the peace settlements are so often seen as failures? The Paris Peace Conference was only partly about making peace settlements and about making a better world; it was also the focus of the hopes and expectations of nations trying to reconstitute themselves, in the case of Poland, who wanted their independence from an empire, in the case of the Baltic states, or who were new nations such as Yugoslavia, Czechoslovakia, or Kurdistan. Paris was in the six months between January and June 1919 the centre of world power, perhaps even a sort of world government. The peacemakers rapidly discovered that they were dealing with an agenda which kept on growing. An obscure assistant chef at the Ritz Hotel laboriously drew up a petition about his own very small part of the French empire in Asia which he failed to get to the attention of the peacemakers. Ho Chi Minh decided on another way to lead Vietnam to independence. Day by day, fresh petitioners came in, from nations that nobody had heard

of, made their way to Paris. Suffragette groups asked for votes for women, Labour organizations promoted better working conditions. African-Americans appeared to ask for rights for their people. So did black Africans from French colonies in sub-Saharan Africa.

The peacemakers dealt with all these issues and more. Their days were crammed with work. Most of them tried hard, and with some optimism, to build peace settlements that would work. If there are lessons to be learned from the peace conference, it is that you can only make peace when the circumstances permit it. In 1919, in my view, the circumstances were not favourable.

In 1815, at the end of that series of wars which started with the French revolutionary ones and ended with those of Napoleon, when the great powers assembled at Vienna to make peace, they had a much easier task. They were dealing with a world that was tired of war, where the revolutionary impulses set off in France in 1789 had basically worked themselves out. What was quite different about 1919 was that the revolutionary fires – those of Bolshevism or other forms of socialism and anarchism as well as those of ethnic nationalism were still on the increase. In the case of Bolshevism they were not really going to burn themselves out until the 1980s. As for ethnic nationalism, it is not clear that we have seen the end yet. Nor was 1919 like 1945 when the revisionist, aggressive nations such as Germany, Italy and Japan were destroyed and inert and the powers, in that case largely the United States and the Soviet Union, could impose their will.

We tend to assume—as did the Allies at the time—that the peacemakers had the capacity to do the same in 1919. The statesmen who assembled in Paris knew their enemies were either defeated, in the case of Germany, or had simply vanished, in the case of Austria-Hungary. They had the significant remaining armed forces. They expected that they could reach out and do what they wanted in Europe, in the Middle East, and in parts of Asia and Africa. Yet they found time and time again that their capacity to influence events, particularly the further away they were from Paris, was very limited indeed.

In reality their power was much less than it appeared and certainly much less than the victors possessed in 1945. True the Allies possessed

huge armed forces at the end of the war in November 1918. Those forces melted away surprisingly quickly in the succeeding months. The men themselves wanted to go home and their families wanted them back. Taxpayers were no longer prepared to pay the costs. By June 1919, Allied armies were down to about 1/3 of what they had been at the end of the war. Moreover the capacity or morale of those that remained was very much in question. The French army had never really recovered from the great mutinies of 1917. Parts of the French navy were to mutiny in the spring of 1919. The British Army was perhaps in better shape but it too was shaken by riots and demonstrations. Morale was still high in the American armed forces but the last thing the Europeans wanted was more American influence over Europe or further afield.

Projecting power was also a problem. When empires broke up and revolution had spread across Europe, economic and transportation structures had crumbled. The trains could not run if the coal were not available or the rolling stock had disappeared. Many ports were scarcely operating. When it came to Asia Minor or the Caucasus the logistical problems were even greater. Again and again in Paris the statesmen had confronted the need to do something and their own lack of capacity. One day, for example, the Big Four of Lloyd George, Clemenceau, the French Prime Minister, Wilson, and Vittorio Orlando, the Italian Prime Minister, discussed the small war that had broken out between Poland and Czechoslovakia over a rich coal area. All agreed that the two countries must be told to stop. It became clear however that there were no troops available to send. Lloyd George's final solution was to send a firm telegram. Discussions like this happened repeatedly.

There is a danger, it seems to me, for great powers in looking outwards from their great capitals at the world and imagining all the things you might do. The pieces out there in the rest of the world, however, are not as malleable as you might like and ordering them about may not be as easy as you think. There is perhaps a lesson for today in this. Of course, the world of 2003 is different in many ways from that of 1919 and the United States is much more powerful in relation to its enemies (as well as its friends) than any single power was then, but American policy makers can still fall into the same trap. Some

of the schemes that are being floated around Washington today—for the complete reorganization of the Middle East—make that assumption that the pieces on the ground are going to fall into their slots very neatly and stay where they are told to stay.

That brings me to Germany. Here again the situation in 1919 was different from that in 1945. True Austria-Hungary had gone; Bulgaria was completely defeated; and the Ottoman Empire was tottering and had already lost most of its Arab territories. But Germany was not completely defeated or certainly not defeated in a way which was going to make the making of peace easy.

The allies had decided, and it was a very contentious decision, to agree to Germany's request for an Armistice in November 1918. German armies had been defeated on the battlefield. In August 1918, the German lines had broken and the German troops had fallen back towards their own borders. German officers reported from all quarters that they could no longer fight on. (This is something that Germans later on forgot or never knew.) The German High Command, headed by Generals Ludendorff and Hindenburg, panicked and demanded that their civilian government get an armistice as quickly as possible. The request to the allies came in the old-fashioned way when two German officers waving a white bed sheet tied to a stick came across to the Allied lines. But it was also came in a very modern way through an exchange of public messages. The German government asked the American president Woodrow Wilson to arrange an armistice for them with the European powers. Wilson replied saying that he would undertake to intercede if the Germans accepted that the Fourteen Points would be the basis of a subsequent peace.

The making of the armistice caused contention, partly because neither Britain nor France felt they had been consulted on the process. More importantly, the Germans assumed that they were making peace on the basis of Wilson's new type of diplomacy and his new world order and that they would be treated gently. They assumed that Germany would have to pay nothing or little in the way of war damages or reparations, and that they would lose very little territory. Indeed if national self-determination were to be taken as a basis for decisions, Germany might even gain the German-speaking parts of the defunct

Austria-Hungary; for example, Austria itself and the parts of Czechoslovakia that Germans called the Southlands, the Sudetenland. Furthermore, since Wilson had hinted broadly that Germans should get rid of their old regime and become a republic, and since this had in fact happened at the end of the war, many Germans assumed that there was now a new Germany which should not have to pay for the sins of the old one.

There is another and very significant difference between the ends of the First and Second World Wars which affected the ways in which peace came. In 1918, very little of Germany was occupied by Allied troops. There was discussion at the time and there has been since about whether the Allies should have pursued the war to the end. General Pershing, the American commander-in-chief, whose troops were still relatively fresh and enthusiastic, wanted to go on. He wanted to carry the war into Germany and Allied troops marching in victory through Berlin. From the point of view, though, of Marshal Foch, the French commander-in-chief and Supreme Allied Commander in Chief, the armistice terms which the Germans were prepared to accept, which included their surrendering their heavy armaments and the German navy, were tantamount to a complete capitulation. Foch also pointed out, and he was probably right, that Allied opinion would not stand for more waste of lives when victory seemed assured. His political masters agreed: it would have been politically and militarily very difficult for Britain and France to go on fighting against Germany, once an Armistice had been publicly requested. In retrospect, knowing what we now know, it might have been better to make the sacrifice and occupy Germany in 1918 because many Germans were later able to persuade themselves that Germany had not been defeated and that the peace terms imposed by the Allies were deeply unfair. As it was most Germans never saw Allied troops and the German army which marched back in Berlin was greeted by what was now the President of a Republic as the undefeated.

Germany came out of the war weakened and smaller. It has been argued, though, by a number of historians that Germany in some ways was in a stronger position strategically after 1919 than it had been before 1914. It no longer had an Austria-Hungary on its eastern

borders. In its place, were generally weak states, which tended to quarrel with each other. And thanks to the reconstitution of Poland, after a gap of almost over a century, Germany no longer had a common border with Russia, something which had always made German statesmen look uneasily eastwards. Germany was also relatively unscathed by the war. Certainly its population suffered much from the Allied blockade but its infrastructure was relatively untouched, certainly by comparison with that of France's. Most of the fighting had been, of course, on the Belgian and French soil, on the western front, or on Russian on the eastern. German factories and mines were largely intact unlike those in France or Belgium. That perhaps does not matter because what also counts in international relations as in domestic affairs is what people believe. The Germans, who had a tendency as see themselves as surrounded by hostile nations even before the First World War, felt themselves to be weak and vulnerable after 1918.

No one who loses a war ever likes conditions of the peace settlements but the widespread and deeply-felt rejection of the Treaty of Versailles in Germany has much to do with the way in which the war ended and the often unrealistic expectations that the Germans developed in the months before they finally saw the peace terms. and so, there was no way that Germany was going to like any peace terms.

Unfortunately the Allies made it worse by not negotiating with Germany. The Peace Conference was initially meant to be like earlier ones, where winners and losers sat down and hammered out a peace. The Allies met in Paris in January 1919 for what they expected would be a preliminary conference for two to three weeks, where they would hammer out common peace terms and then call representatives from Germany and the other defeated nations and have a full-blown peace conference.

When the Allies started their discussions, they rapidly found that the issues were so complicated and involved so many parts of the world, that it was difficult to get agreement. Matters were also complicated by Woodrow Wilson's insistence – and one can see why he did it – that the covenant of the league of nations be included in the German Treaty. Two to three weeks turned into two to three months. It was not until the beginning of May 1919, that the Allies managed to draw up a

common set of peace terms for Germany, which they could all agree on. The drawing up of those terms had been painful and difficult.

A particularly divisive issue was how France should be protected in future from Germany. Should Germany be disarmed completely? – which would leave it defenceless against its neighbours and perhaps against Bolshevism. Or partially? – in which case, how big an army should it have and with what sort of weapons? There were those in France who wanted Germany to be broken up completely and returned to the collection of states it had been before 1870. Others were content to take the Rhineland, part of Germany west of the Rhine River, and turn it into an either independent state or a state attached to France. Lloyd George refused, pointing out that Europe had already been disturbed enough in the 19th century by unfulfilled German ambitions. On the other hand, the French argued, with some justification, that they still needed to be protected from Germany. The basic French problem was that there was still a very big Germany and there were more Germans than French and therefore more future German soldiers than French ones. The demographic gap was clearly going to widen.

Trying to come up with a figure on what Germany should pay for war damages was also extremely difficult, partly because of public expectations. Huge figures had been floated around in the weeks preceding the Peace Conference and the Allied publics in Britain and France in particular had come to expect that Germany would make up for all the money spent during the war (and perhaps even for the future pensions to widows and orphans of soldiers) and for damage to Allied property. Even Canada drew up a list which included freighters that had been sunk in order not to be left out of the final distribution. Then there was the damage done by the fighting on Belgian and French soil. It was hard even to get any estimate of what that amounted to. American army engineers who were starting to do surveys of the battlefields assumed it would take at least two years to get any realistic estimate.

When the Allies finally managed to reach agreement on the German terms, no one wanted to sit down and reopen the whole thing in discussions with the Germans. By May 1919, there was another

consideration—the fear that they no longer had the capacity to impose their will on Germany especially if protracted negotiations opened up. The Allied leaders had gloomy conversations with their military experts about what would happen if Germany refused to sign its treaty. Foch prepared a plan to strike simultaneously into Bavaria and across the Rhine, where the Allies held the bridgeheads, toward Berlin. But he warned that the German resistance might be bitter and Allied losses high.

During those long months, views of the war, ultimately very influential ones, were starting to take root in Germany. The High Command and its supporters argued that Germany's armies could have fought on if only certain unpatriotic elements on the home front—left-wingers, for example, or Jews—had not stabbed them in the back. Although many of those who supported the new republic did not subscribe to the stab-in-the-back myth, they also came to share the view that Germany had not lost the war on the battlefields at all. Rather, the German government, in an attempt to save all combatants from further loss and destruction, had wisely, even nobly, asked for an armistice. And Woodrow Wilson had promised, had he not, that Germany would be treated justly by the Allies.

The German government approached the peace negotiations with some optimism. It expected that the customary negotiations would take place in Paris. During the winter and early spring of 1918-19, the Foreign Ministry prepared detailed studies of every aspect of what it expected to discuss in Paris. When the German delegation was finally summoned to Paris in May 1919, it brought with it crates full of materials. The German delegates were shocked by their reception. On their arrival in Paris, they were put in a third-rate hotel surrounded by barbed wire and guards, so it was said, for their own protection. At a brisk ceremony in the Trianon Palace Hotel near Versailles, Clemenceau handed them the terms and told them that they had two weeks to enter any comments in writing. There were to be no negotiations. The shock among the delegates and back in Germany was profound. The Germans felt betrayed. When they looked at the terms themselves they were horrified.

Ulrich von Brockdorff-Rantzau, the German Foreign Minister, who headed the delegation, took two speeches with him to the Trianon Palace Hotel. One was conciliatory, the other much more defiant. He did not decide which one he was going to use until he received the peace terms. He chose defiance. Since he looked very much the Prussian Junker, and since nerves forced him to speak seated, the speech made a lamentable impression. If the Allies had felt qualms about treating Germany harshly, they no longer did so.

Von Brockdorff-Rantzau subsequently made a decision, which in retrospect had unfortunate consequences, to attack two clauses in the section on reparations. Article 231 of the Germany treaty has come to be known as the War Guilt Clause. In fact, if you read it, it says nothing about guilt, only about responsibility for the war. It was put in to establish Germany's legal liability. The following article, 232, limits that liability by stating that Germany's reparations obligations had to be based on Germany's capacity to pay. The actual wording came from John Foster Dulles, who was a young lawyer with the American delegation. Von Brockdorff-Rantzau's decision came after considerable debate both among the German delegates and back in Germany. Interestingly enough, none of the other defeated nations, whose treaties included similar clauses, ever made an issue of it. In time, of course, the 'War Guilt' clause became deeply embedded in German thinking about the Versailles Treaty, as it came to be known, and was one of the many grounds on which Hitler and his fellow nationalists attacked the peace settlements. As the years went by and the opening of the European archives suggested that the war may well have started as the result of a series of mistakes on both sides, Germans and indeed many in the English-speaking world, felt that the clause, and by extension, the whole treaty, was unfair to Germany.

In recent years a number of historians, myself included, have come to the conclusion that the German treaty was not as bad as it has been portrayed. Whatever the High Command later said, Germany had lost the war. It should have expected to lose territory. If Germany had won, it certainly would have taken territory from its defeated enemies. It should have expected that the Allies, and particularly France, would attempt to limit Germany's capacity to wage future wars. It should have

expected to pay something just as France had paid after it lost the Franco-Prussian War. In fact, the Germany Foreign Ministry had worked out figures and drawn up schedules for the reparations it expected to be imposed. But with a treaty that was widely seen as unjust, and this was right across the political spectrum, there was little will in Germany to pay any reparations. The arguments between Germany and its former enemies, which poisoned international relations for so much of the decade after the war, obscured the fact that Germany never paid that much in the end, probably less than a sixth of what it owed. Nevertheless, in Germany, reparations became shorthand for every economic problem, for unemployment and for the dreadful inflation of the early 1920s. The real culprit was fiscal mismanagement by the German government but that is not how it was perceived in Germany. What is true in history is sometimes less important than what people believe to be true.

Germans in the interwar years also resented the military clauses, in part because the Allies had said that there would be a more general disarmament which never in the end materialized. But was Germany's war-making capacity that seriously affected? Germany was to have an army of 100,000 but no limits were placed on the number of non-commissioned officers. The German army, after 1919, had the highest proportion of these in Europe, which meant that it had the backbone for a much larger force. The military clauses were supervised by a small Allied military commission whose members frequently complained, with little effect, that they were receiving minimal co-operation from the Germans. Germany was not meant to have an air force but it had a great many flying clubs in the 1920s. When Hitler took power in 1933, it took him two years to construct an air force.

The perception that the Treaty of Versailles was unfair and immoral played an important part in the rise to power of Hitler who took every opportunity to attack the 'Diktat' or dictated peace which bound Germany in chains. It also had an impact on the Allies, as it contributed to the appeasement of the 1930s. If the treaty were as wicked as the Germans claimed, then clearly Hitler was justified in wanting to undo it. John Maynard Keynes, in Paris as the Treasury adviser to the British delegation, set the tone early in the great polemic

which he wrote in the summer of 1919. *The Economic Consequences of the Peace*, which became an instant best-seller and has been in print ever since, attacks the peacemakers as foolish and short-sighted. They sat in their rooms at Paris indulging in sterile debates about punishment and reparations while they should have been rebuilding Europe and getting trade going again. The book was of course immediately translated into German and it also had a tremendous impact in the English speaking countries. In France, the notion that reparations were deeply unfair, and that the whole Treaty was a mistake, was never as widespread. When the French tried, with increasing desperation, to enforce the terms of the treaty in the interwar years, the British found them unreasonable. Britain, as it had so often done before, was withdrawing from engagement with the Continent and concentrating on tending its Empire. The Americans, although the extent of their isolationism has been exaggerated, withdrew partially from involvement in world affairs in the 1920s in part because they had tired of what they saw as the old vindictive European ways.

There is another sort of criticism of the Peace Conference which may offer useful parallels for the present and that is that it was not properly planned ahead and was simply inefficient. "Worthless schemes and improvised ideas" was how Paul Cambon, the wise old French ambassador in London, described the way in which the statesmen worked. There is something in his complaint. None of the Big Three had much experience in international relations. Lloyd George had a notoriously weak grasp of geography. Maps brought happy surprises such as his discovery that New Zealand was on quite a different side of Australia than he had always imagined. Unreasonably perhaps none of them had much use for their own foreign offices. Wilson, Lloyd George and Clemenceau all chose as foreign ministers men whom they could safely ignore. All preferred to take advice from their close associates or from academic experts or journalists rather than their own diplomats. The conference took too long to get underway. What was meant to be a preliminary meeting of the Allies to work out a common position turned gradually into the only peace conference there was to be.

Given the extraordinary range of problems which came before it and the way in which the agenda kept expanding with as fresh issues,

the rebirth of Poland for example or the relief of many parts of the former Austria-Hungary, it is doubtful that any organization or meticulous plan could have kept up. The peacemakers were dealing with such a new world, with new forces in the shape of Bolshevism or ethnic nationalisms, that improvisation was forced upon them. It also made sense to draw on expertise beyond what existed in their foreign services. The peace conference marked the use of experts from the private sector and from the academic world. This was received by the diplomats with a certain amount of scepticism but in fact the professionals and the amateurs worked very well together on the conference's many committees and commissions.

Wilson spoke for many both in Europe and the wider world when he said that a new and more open diplomacy was needed based on moral principles including democratic values, with respect for the rights of peoples to choose their own governments and an international organization to mediate among nations and provide collective security for its members. He was called dangerously naïve at the time and Wilsonianism has been controversial ever since. In the world of 1919, though, when the failure of older forms of diplomacy—secret treaties and agreements, for example, or a balance of power as the way to keep peace—was so terribly apparent, a new way of dealing with international relations made considerable sense.

There was no need, though, for the statesmen to take on so much themselves. In each of their meetings the Big Three (or Four if Orlando is included) dealt with several different matters, some major issues but others details, such as minor adjustments to borders, which they should have left to the many committees and commissions which were working away. It was also foolish and self-defeating of the leading statesmen to ignore tried and useful procedures. The Council of Four, which Wilson insisted upon when he returned to Paris from the United States, was meant to be so informal that it did not at first have a secretary. At the end of three days, the statesmen found they could not remember what they decided so called in Maurice Hankey, the British secretary to the peace conference, who kept his usual meticulous records.

The diplomats felt sidelined and resentful but, for all its innovative nature, the peace conference shows how important they were. Major decisions were usually made by the Council of Four or by the earlier Supreme Council. In many cases, however, the statesmen simply ratified the recommendations, including most of those on Europe's borders, which came up from the committees and commissions. These bodies took their work very seriously. Their members gathered huge amounts of information, interviewed experts and petitioners, and had exhaustive discussions. If the borders they drew left many people feeling dissatisfied, that was because the population in the centre of Europe was so mixed that there was no way of drawing borders based on ethnic considerations. The peace settlements left approximately 1/3 of all the people living in the centre of Europe as minorities in the countries in which they lived. That, of course, was going to be a source of trouble throughout the 1920s and 1930s.

As democratically elected leaders, the statesmen also carried the burden of domestic affairs. Sir Robert Borden, who was in Paris for several months, received dozens of letters and telegrams from his associates in Canada, telling him of crises and urging him to hasten home. Wilson and Lloyd George both had to leave the conference for a month to deal with problems at home. All the statesmen felt the pressure. Lloyd George, who was the youngest, survived the best. Wilson had trouble sleeping and developed a serious tic in his face. There is a possibility that he suffered a minor stroke while he was in Paris. Clemenceau, a man of extraordinary vitality, was wounded in an assassination attempt part way through the conference; observers felt that he never was quite the same again.

The great objective forces matter in history: factors such as economics, geography, military power. So does the intellectual and political context. People think largely in the categories which they have inherited. In 1919 people were thinking in ways which would have been alien to anyone in 1815 but which are familiar to us today: the whole notion of democratic participation in foreign policy, of ethnic nationalism, and of self-determination. Nevertheless the individuals who occupied positions of power are important. In moments particularly of crisis—August 1914, much of 1919, the weeks and

months following September 11—when decisions have to be made, the personalities of those who are making those decisions can be of enormous importance.

The Paris Peace Conference reminds us not to ignore the players in history. It made a difference that Wilson was not a healthy man: in Paris he made concessions, to the Italians for example, out of sheer weariness. When he returned to the United States to try to get the Senate to ratify the Treaty of Versailles, with the League embedded in it, his natural stubbornness was exacerbated to the point where he refused all compromise with the moderate Republicans. As a result the Treaty was not ratified and the United States never joined the League of Nations. It mattered, to take another example, that Eleutherios Venizelos, the great Greek Prime Minister, managed to charm Lloyd George and persuade him that the ancient Greek empire in Asia Minor could be reconstituted. Lloyd George gave Greece the go-ahead to land troops at Smyrna and encouraged the Greeks to advance inland. The result was the mobilization of Turkish nationalism under Kemal Ataturk, the defeat of the Greek forces and the end of the centuries-old Greek communities throughout Turkey.

It is sometimes decisions taken lightly or hastily which cause the most trouble in the long run. The fate of the Saar coal mines, which caused so much trouble at the peace conference, or the Duchy of Teschen, which nearly led to a war between Czechoslovakia and Poland, do not seem important today. The minorities treaties, which were laboriously drawn up to try to protect the ethnic minorities in the centre of Europe, were largely ineffective. On the other hand, the creation of Iraq, which was done in an imperialistic deal between Britain and France, has had repercussions right up to the present.

After some haggling, Britain got three former provinces of the Ottoman Empire. These had been ruled separately from Istanbul and did not constitute a nation. The British wanted them partly to keep the French from moving in, partly to protect the new air routes to India and partly because they suspected that there were significant deposits of oil. Britain made Iraq and found an Arab ruler in the person of Prince Faisal on the assumption that it would be easy and cheap to run. There were few of what we think of as the building blocks of a

successful nation. Iraq contained different ethnic groups and different religions. There was no Iraqi nationality, although one did develop over the years. Almost from the moment Iraq was created, the British had trouble with it and the world has had problems ever since.

The final lesson which the Paris Peace Conference offers is that getting international agreements is one thing, enforcing them quite another. The Treaty of Versailles was a cumbersome document; it embodied a series of uneasy compromises among the powers and it was unnecessarily irritating to the Germans. In the long run, though, the most important thing was that there was not sufficient will to enforce it among the winning nations. There were enforcement mechanisms in the Treaty, but someone had to decide to use them. The French and, at first, the Belgians were willing, but they needed support from the British and perhaps the Americans and that support was not there in the 1920s and 1930s. From 1935 onwards Hitler violated the provisions of the Treaty—starting with the announcement that Germany had an air force and then moving troops into the demilitarized Rhineland—and got away with it. If, and it is one of those big ‘ifs’ in history, he had been stopped early on, the Second World War in Europe might not have taken place.

Were the present American administration and its supporters right to see a parallel situation with Saddam Hussein? Were the attempts by the United Nations, supported by countries such as France and Germany, to carry out weapons inspections merely a 21st century version of appeasement? The difficulty with taking lessons from history is always in finding the right one. Unfortunately we do not often know until many years later. Perhaps decades from now the O.D. Skelton Memorial Lecture will be on the lessons of 1919 and 2003.