

SANDRINE  
KOTT

# ORGANISER LE MONDE

Une autre histoire de la guerre froide

L'UNIVERS **UH** HISTORIQUE  
SEUIL





# ORGANISER LE MONDE



*SANDRINE KOTT*

# ORGANISER LE MONDE

Une autre histoire de la guerre froide

OUVRAGE PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS  
DU CENTRE NATIONAL DU LIVRE

*ÉDITIONS DU SEUIL*  
*57, rue Gaston-Tessier, Paris XIX<sup>e</sup>*

Ce livre est publié dans la collection  
L'UNIVERS HISTORIQUE  
fondée par Jacques Julliard et Michel Winock  
et dirigée par Patrick Boucheron.

ISBN 978-2-02-140869-0

© Éditions du Seuil, janvier 2021

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

[www.seuil.com](http://www.seuil.com)

## Introduction

Le projet de ce livre est né d'un étonnement à la lecture d'un rapport de David Morse, directeur général du Bureau international du travail (BIT), ancien proche du président des États-Unis Franklin Delano Roosevelt. En janvier 1949, alors que l'URSS quitte les organisations internationales, David Morse se rend en Pologne et en Tchécoslovaquie pour convaincre les dirigeants de ces deux pays de ne pas quitter l'Organisation internationale du travail (OIT) dont ils sont membres depuis les origines. Dans le premier jet de son rapport de mission on peut lire l'affirmation suivante :

Aux États-Unis, il existe une peur de l'URSS mais il y a un terrible malentendu et une incompréhension entre l'Est et l'Ouest. Aux États-Unis il y a deux écoles de pensée : l'une veut une politique militariste forte contre l'URSS et l'autre, à laquelle le directeur général appartient, qui considère la conciliation comme désirable et possible. Cette seconde école se développe et il y aura une grande évolution dans les douze prochains mois<sup>1</sup>.

Barrée en rouge à la relecture, cette remarque disparaît du rapport final.

Cette trace, aussi fragile fût-elle, m'a troublée parce qu'elle interrogeait l'évidence de la guerre froide, au moins dans sa définition simple : un conflit global entre les États-Unis et l'Union soviétique qui domine les affaires internationales entre 1945 et 1991<sup>2</sup>. Le contexte et l'objectif de la visite exigeaient certes des paroles d'apaisement mais celles-ci furent prononcées dans ce qui est considéré comme un moment culminant de la guerre froide et, qui plus est, par un diplomate étatsunien à la tête d'une grande organisation internationale, très au fait donc des équilibres politiques mondiaux.

J'aurais pu ignorer cette observation et la considérer comme une pure stratégie de séduction ou comme l'expression d'un vœu pieux, mais j'ai eu envie de suivre la piste qu'elle ouvrait. Cette piste était d'autant plus séduisante qu'elle venait conforter les observations tirées de mon long compagnonnage avec la République démocratique allemande au terme duquel j'avais acquis la conviction que, par-delà les oppositions idéologiques, il existait au sein des élites des deux parties de l'Europe une croyance commune dans la modernité et les objectifs de progrès économique et social. Les recherches récentes sont venues étayer cette conviction : de nombreux travaux mettent en évidence les porosités du « rideau de fer » que certains auteurs qualifient même de « rideau de nylon<sup>3</sup> ». Ces porosités, voire ces convergences, sont généralement étudiées à partir de circulations et d'échange entre deux pays ; la remarque de David Morse m'incitait à penser que les organisations internationales pouvaient constituer de bons observatoires de ces proximités, voire en être des acteurs privilégiés.

Je me suis donc embarquée pour un long voyage à travers les archives de ces organisations et la très abondante littérature secondaire dont elles font l'objet, à la recherche d'une autre guerre froide. Ce voyage n'a pas été systématique – plusieurs vies n'y auraient pas suffi. Sur le trajet j'ai privilégié les sources de certaines organisations et j'en ai ignoré ou négligé d'autres. Toutefois, le choix de l'itinéraire n'a pas été arbitraire. Il a été commandé par un objectif : mettre en évidence et discuter les enjeux économiques et sociaux qui sont au cœur, voire au fondement des divisions de guerre froide. Cet objectif repose sur la conviction que la guerre froide est d'abord un conflit idéologique entre deux modèles socio-économiques : le capitalisme libéral d'une part, le socialisme d'État de l'autre, comme entre les valeurs dont chacun des « camps » se réclame : liberté et démocratie d'un côté, égalité et solidarité de l'autre<sup>4</sup>. La culture a constitué à cet égard un terrain de recherche privilégié : elle est en effet un médium d'expression et de mise en forme de ces rivalités idéologiques et un instrument puissant de leur diffusion et de promotion<sup>5</sup>. En revanche, les discussions internationales durant lesquelles se donnent à voir ces conceptions divergentes en matière économique et sociale sont négligées. J'ai fait le choix de m'intéresser à la manière dont ces oppositions s'élaborent, s'organisent et se structurent dans les organisations internationales à travers une variété de débats comme ceux qui portent sur les inégalités sociales ou mondiales, la productivité et l'organisation



du travail, la place des femmes dans la société, les choix de développement économique, la diffusion des soins médicaux et les politiques de prévention, ou encore les droits de l'homme... Dans chacun des chapitres qui suivent j'observe la manière dont ces thématiques sont discutées, construites ou transformées par les débats de guerre froide et comment elles résistent ou non à ces logiques.

Par-delà ces débats idéologiques, les sources internationales témoignent clairement du fait que la guerre froide doit être lue comme un conflit économique entre les élites étatsuniennes et leurs alliés occidentaux qui dominent l'économie mondiale d'une part et, de l'autre, le second- puis bientôt le tiers-monde qui contestent cette hégémonie. Cette guerre commence dès la reconstruction avec les débats houleux qui entourent la fin de l'Administration des Nations unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA), le lancement du plan Marshall en 1947, la mise en place du Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des échanges Est-Ouest (CoCom) en 1949. Elle se poursuit à travers les programmes et pratiques de développement économique de l'ONU dès 1949, l'émergence et la formulation de revendications du tiers-monde en faveur d'un Nouvel ordre économique international entre 1955 et 1974 et, enfin, les politiques d'ajustement structurel du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale depuis la fin des années 1970. Ces enjeux économiques sont bien documentés par les débats qui ont lieu au sein des différentes agences du système onusien et les institutions de Bretton Woods, mais aussi de grandes organisations non gouvernementales comme la Chambre de commerce internationale ou les organisations syndicales internationales mondiales. Ils soulignent que l'économie, enjeu essentiel de la guerre froide, en a également constitué une arme très efficace : les mesures d'embargo ont permis précocement d'affaiblir l'adversaire, voire de le faire disparaître en l'absorbant *in fine* dans le marché global<sup>6</sup>.

Cet ouvrage n'est donc pas un récit linéaire de la guerre froide<sup>7</sup>, il n'est pas non plus une histoire des organisations internationales en guerre froide<sup>8</sup>. Mon premier objectif était d'interroger la guerre froide à partir des organisations internationales, vues comme des loupes à travers lesquelles les équilibres et les déséquilibres du monde pouvaient être observés. À mesure que j'ai progressé dans ce travail, j'ai pris conscience du fait que, dans leur diversité même, les organisations internationales étaient aussi des acteurs de ce monde et que leur point de vue enrichissait notre compréhension de la période. Outre leurs

évidentes fonctions d'arbitrage diplomatique, elles produisent des savoirs et surtout elles incarnent et promeuvent l'idée selon laquelle les déséquilibres du monde peuvent et doivent être régulés et qu'il est possible de l'organiser. Ce rôle et plus généralement les valeurs du multilatéralisme me sont apparus avec d'autant plus de clarté qu'elles sont profondément remises en cause dans le monde d'aujourd'hui où la mise en concurrence est devenue la règle. Le projet originel s'est donc trouvé enrichi d'un autre objectif, celui de réécrire l'histoire de la guerre froide à travers l'internationalisme vu comme un programme politique et comme une pratique sociale<sup>9</sup>.

Afin de poursuivre ce double objectif, j'ai choisi d'adopter une définition large des organisations internationales. Outre les organisations intergouvernementales, celles du système onusien en particulier qui sont au cœur de ce travail, j'inclus dans cet ensemble des organisations régionales, des organisations non gouvernementales internationales, voire des grandes fondations internationales<sup>10</sup>.

Ce foisonnement organisationnel exigeait une sélection ; celle-ci est commandée par l'accessibilité des archives et des documents, par les questions que je pose à la période mais aussi par mes compétences et mes goûts. Outre le secrétariat de l'ONU, et en particulier les commissions liées au Conseil économique et social (ECOSOC) comme la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) ou surtout la Commission économique pour l'Europe (ECE), j'ai travaillé sur les documents produits par et sur certaines agences onusiennes, en particulier l'Organisation internationale du travail (OIT) qui possède des archives exceptionnelles, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI). Les organisations de Bretton Woods : Banque mondiale, Fonds monétaire, sans être absentes, jouent un rôle secondaire dans ce récit, parce qu'à partir de 1947 elles donnent essentiellement la parole aux acteurs occidentaux et ne fonctionnent que faiblement comme des lieux de discussion transbloc. En revanche j'ai utilisé la littérature secondaire sur les organisations régionales comme le Conseil d'aide économique mutuel (CAEM) pour les pays socialistes ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour les pays occidentaux dans la mesure où ils se situent et prennent position dans l'espace et les rapports de force

mondiaux. J'ai également utilisé les documents produits par certaines organisations non gouvernementales, en particulier les grandes centrales syndicales : Fédération syndicale mondiale (FSM) et Confédération internationale des syndicats libres (CISL) ou encore Chambre de commerce internationale (CCI), voire les documents de la fondation Ford ou d'associations internationales communistes ou anticommunistes.

Quand je l'ai pu, j'ai travaillé sur les archives de ces organisations mais je n'ai pas – cela eût été impossible – procédé à un dépouillement complet de leurs fonds. Ce travail sur archives a été fondamental pour déconstruire le discours qui entoure la guerre froide et interroger les évidences établies, il permet de raconter des histoires singulières qui documentent les limites du récit traditionnel, mais l'archive ne construit pas l'ensemble du récit.

Ces organisations internationales sont donc saisies comme des acteurs de la guerre froide et comme des terrains à partir desquels je l'interroge. Pour s'aventurer sur ces terrains j'ai dû m'équiper méthodologiquement<sup>11</sup>. L'entrée dans le monde des organisations internationales est compliquée car elles s'entourent d'un discours officiel construit et efficace, dont la fonction est de légitimer leur activité aux yeux de leurs bailleurs de fonds : le public pour les OING, les États pour les organisations multilatérales. Ce discours édifie une sorte de rempart qui dérobe au monde extérieur les contradictions qui les travaillent. Toutefois, si on y est attentif et qu'on étudie précautionneusement les documents internes non promotionnels qu'elles produisent, on parvient à dépasser cette impression et on accède alors à une première enceinte au sein de laquelle se fait entendre une multitude de voix discordantes : celles de groupes aux intérêts divergents comme les travailleurs et employeurs à l'OIT, les médecins et firmes pharmaceutiques à l'OMS mais surtout celles des États. Au sein des agences du système onusien, la parole des délégués ou représentants nationaux est souvent la plus forte et, pour cette raison, ces agences ont souvent été considérées comme de purs forums diplomatiques où les gouvernements des États, tout particulièrement les plus puissants d'entre eux, se rencontrent et s'opposent. Il est vrai que les organisations internationales constituent de bons observatoires des conflits comme des convergences entre les différents pays ou groupes de pays. Durant la guerre froide, les Assemblées générales de l'ONU, la Conférence internationale du travail annuelle de l'OIT, les assemblées de l'OMS ou de l'UNESCO constituent des scènes sur lesquelles se donnent à voir et se projettent

les grandes oppositions idéologiques qui structurent la période ; elles sont d'autant plus audibles qu'une grande partie des débats publics de cette nature font l'objet de publications internes, maintenant largement disponibles sur les sites web de ces organisations.

Mais il faut savoir quitter ces arènes publiques et s'aventurer dans le maquis des sources produites par les secrétariats permanents. On accède alors à une seconde enceinte, que je considère comme le cœur battant des organisations. C'est là en effet que s'élaborent les savoirs et savoir-faire internationaux, que se rencontrent, voire se constituent des communautés épistémiques qui se rassemblent autour du partage de savoirs et d'expériences<sup>12</sup>. Les fonctionnaires internationaux qui y sont employés, tout comme les nombreux experts qu'ils recrutent sur des projets spécifiques promeuvent ces dynamiques de l'internationalisation, soit la constitution de savoirs et savoir-faire internationaux à partir de la collecte des expériences nationales ou locales. Ce sont eux aussi qui dessinent les contours des projets d'organisation du monde. Seul le travail sur les documents produits par les secrétariats (correspondance, rapports, comptes rendus de missions, etc.) peut permettre de rendre compte de ces dynamiques et de la diversité des acteurs qui y contribuent ; ils témoignent du travail commun comme des conflits ou tensions qui l'accompagnent. Ces conflits ne recourent pas nécessairement les oppositions nationales ou idéologiques exposées dans la première enceinte<sup>13</sup>.

Travailler sur les organisations internationales exige de faire des allers et retours permanents entre ces deux enceintes. Mais cela ne suffit pas, car pour comprendre ce qui s'y passe et ce qui s'y dit, il importe d'être attentif à ceux, nombreux, qui y entrent et en sortent de manière continue et qui donnent vie à l'organisation. Les acteurs diplomatiques, les « forces internationales disciplinées<sup>14</sup> », les experts constitués en communautés épistémiques en sont des visiteurs éphémères ou plus durables ; sans eux, ces organisations ne seraient que des palais désertés.

C'est tout cela : leur architecture spécifique, la diversité des acteurs qu'on y rencontre et des savoirs qui y sont élaborés qui font des organisations internationales des observatoires féconds pour interroger la guerre froide et cela pour quatre raisons au moins.

Les organisations internationales s'offrent comme des lieux de rencontre entre diplomates mais aussi entre experts, syndicalistes, militants, acteurs économiques ou culturels. Elles permettent d'observer des connexions et circulations entre les personnes, les groupes et les États qui bousculent les ordonnancements classiques des « camps » de

la guerre froide. Leurs secrétariats facilitent, encouragent et organisent ces rencontres ; ils font advenir des discussions, des échanges, voire des rapprochements qui permettent que se dévoilent ou se développent des convergences profondes entre des groupes d'individus, des pays ou des systèmes politiques perçus comme antagonistes.

Elles incitent donc à regarder la guerre froide non plus seulement sous l'angle des conflits qui la ponctuent, mais sous celui de l'internationalisme dans son expression singulière et plurielle. La guerre froide n'a pas empêché le développement de mouvements internationaux structurés autour de causes communes comme l'écologie ou les droits de l'homme, ni le lancement de grandes campagnes internationales pour la paix ou pour l'éradication de la variole<sup>15</sup>. Les organisations internationales témoignent de cette vitalité : outre la multiplication des grandes OING, la période est également marquée par une activité soutenue de l'ONU et de ses agences<sup>16</sup>. Ces internationalismes ne se sont pas développés en marge ou en dépit de la guerre froide, ils en sont une caractéristique et une expression spécifique. Les deux, puis trois mondes de la guerre froide se sont structurés autour d'un ensemble d'idées et de valeurs censées être valables pour tous à tout moment, maintenant et pour toujours. Ces mondes se combattent mais ils témoignent d'une même croyance dans les vertus de l'internationalisme et des projets d'organisation du monde pour le bien de tous. Cette croyance fonde leur coexistence au sein des agences onusiennes où ils parviennent *in fine* à travailler ensemble<sup>17</sup>. Le travail sur les sources de ces organisations permet d'observer comment l'internationalisme affirmé comme un idéal peut devenir une pratique fondée sur l'échange de savoir-faire et sur l'existence ou la constitution de « sociétés internationales », soit de réseaux d'acteurs dont l'identité et l'activité ne sont pas entièrement définies par leur appartenance à un espace national<sup>18</sup>.

Il n'en reste pas moins que les États nations demeurent des acteurs importants de notre histoire. La perspective offerte par les organisations internationales incite toutefois à sortir du face-à-face soviéto-étatsunien et fait émerger d'autres pays. Les puissances moyennes comme la France, la Grande-Bretagne ou la RFA à l'Ouest, la Pologne ou la Tchécoslovaquie à l'Est reprennent toute leur place. La perspective multilatérale met tout particulièrement en valeur le rôle des pays neutres : celui de la Finlande, de l'Autriche et de la Suisse mais aussi de la Yougoslavie qui, tous, jouent un rôle de pont essentiel durant la

période. Enfin, elles font entendre la voix des « petits pays d'Europe centrale ». Même s'ils y occupent une position d'abord marginale, ils formulent au sein des espaces internationaux un point de vue plus différencié et plus autonome que celui qui leur est attribué par les perceptions occidentales. Or cette perception est encore dominante dans les récits de la guerre froide écrits trop exclusivement à partir des archives diplomatiques étatsuniennes et/ou ouest-européennes.

Enfin et surtout regarder la période avec les organisations internationales contraint à sortir de l'opposition simple entre les deux premiers mondes de la guerre froide et à faire toute leur place aux pays du Sud global non comme des espaces où se déroulent des guerres par procuration<sup>19</sup>, mais comme des acteurs internationaux qui, dès les années 1950, déplacent de manière décisive les enjeux et équilibres mondiaux. Les discours et revendications qu'ils formulent dans les arènes internationales nous incitent à repenser les fondements mêmes de la guerre froide, voire à en remettre en cause la centralité<sup>20</sup>. Dès les années 1950 ce sont les dirigeants des pays du Sud qui formulent à l'Assemblée générale des Nations unies des revendications en faveur des droits de l'homme, qui incluent alors la défense des droits économiques et sociaux ; la décennie 1964-1974 s'achève sur la déclaration de Nouvel ordre économique international adoptée à une très large majorité à l'Assemblée générale de l'ONU. Les voix portées par les acteurs des pays du Sud, qui se multiplient et s'enflent dans les arènes internationales, questionnent avec insistance la répartition globale des pouvoirs et des richesses. Au nom des droits de l'homme, elles remettent en cause les discriminations et inégalités dont ces pays sont victimes. Celles-là deviennent des enjeux centraux de la période<sup>21</sup>.

Le livre qui suit résulte de ces choix ; il se déploie en six chapitres tout à la fois thématiques et chronologiques. Dans chacun d'entre eux la guerre froide est déclinée à travers le regard ou l'activité d'organisations spécifiques et des questions qui y sont discutées.

Le premier chapitre couvre la période de l'après-guerre. La perspective offerte par l'Administration des Nations unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA) et la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (ECE) permet de souligner le maintien d'un projet paneuropéen. Celui-ci est fondé sur la persistance des réseaux de l'antifascisme qui furent au fondement même de la création du système onusien. La mouvance progressiste et social-démocrate joue ici, comme pour l'ensemble de la période, un rôle moteur.

Dans le second chapitre qui couvre la période de 1949 à 1954, les organisations internationales du système onusien sont saisies comme des plateformes qui donnent à voir les divisions spécifiques entre les deux premiers mondes de la guerre froide. Je montre comment elles sont constituées en lieux de la domination occidentale tandis que les organisations régionales issues du plan Marshall, comme le CoCom, contribuent à maintenir l'Europe centrale et orientale dans une situation périphérique par rapport au monde développé. Elles sont, enfin, des lieux où se formulent et s'organisent des internationalismes concurrents.

Ces internationalismes concurrents font l'objet du troisième chapitre qui couvre la décennie 1955-1965. Je m'y demande dans quelle mesure cette décennie peut être considérée comme un âge d'or de l'internationalisme à travers l'intervention croissante des grandes organisations universelles d'abord, mais aussi la multiplication d'organisations régionales parfois concurrentes les unes des autres. C'est aussi le moment où le troisième ou tiers-monde s'organise. La Yougoslavie s'offre alors comme un pont entre les trois internationalismes en constitution.

Les ponts et les convergences sont questionnés dans le quatrième chapitre qui couvre la période de 1965 à 1975. Je m'y interroge sur le rôle des organisations internationales dans les circulations et rapprochements entre les deux Europe et je montre comment les villes comme Vienne, Helsinki et Genève sont les lieux privilégiés de ces rencontres. Vienne accueille de nouvelles organisations internationales à partir desquelles on peut observer comment s'élaborent concrètement des projets paneuropéens tandis que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui se tient à Genève et Helsinki constitue l'aboutissement et l'expression de ces projets internationaux et incarne ce « nouvel esprit ». Toutes ces initiatives témoignent aussi des limites des convergences et de la persistance des clivages idéologiques comme des inégalités économiques entre les deux Europe.

Le cinquième chapitre ouvre la géographie : en suivant l'entrée des pays récemment décolonisés dans les organisations internationales depuis les années 1950, il se saisit de la question du développement et des revendications en faveur d'un Nouvel ordre économique international. Dans ce contexte, je m'interroge sur la constitution et la nature d'un troisième internationalisme. J'analyse comment il se définit par rapport aux deux premiers mondes et dans quelle mesure il remet en cause, en profondeur, notre vision de la guerre froide.

Dans le dernier chapitre, je montre comment l'échec du Nouvel ordre économique international promu par les pays du Sud et le déclin irrémédiable du système-monde communiste s'accompagnent de l'affaiblissement des projets internationaux dès les années 1980. À l'internationalisme de guerre froide se substitue progressivement la logique du globalisme, soit la mise en concurrence généralisée des individus, des groupes et des États. L'entrée dans l'ère néolibérale se marque par d'importants changements de paradigme très perceptibles dans les espaces internationaux dès la seconde moitié des années 1970.



## Chapitre 1

# Deux Europe dans l'après-guerre

### Introduction

L'année 1947 est généralement vue comme un moment pivot de l'après-guerre<sup>1</sup>. Une succession d'événements relevant de l'histoire internationale comme des équilibres politiques intérieurs, du discours performatif comme de la réalité des équilibres sociopolitiques sur le terrain, de la peur de l'autre et/ou d'une volonté expansionniste semblent conduire de manière irrémédiable à la division du continent en deux blocs, de part et d'autre de ce que Winston Churchill, dans son célèbre discours de Fulton du 5 mars 1946, appelle déjà le « rideau de fer ».

En mars 1947, afin d'obtenir un vote positif du Congrès des États-Unis en faveur de sa politique d'intervention en Grèce et en Turquie, le président Harry Truman énonce la doctrine de l'endiguement de l'URSS et du communisme. En ce même mois de mars, les ministres communistes démissionnent du gouvernement belge, en mai ils sont renvoyés des gouvernements français et italien. En juin, le secrétaire d'État George Marshall annonce le Plan de rétablissement pour l'Europe ou plan Marshall. Les grandes vagues de grèves en France et en Italie en novembre et décembre 1947 sont interprétées par les partis de la droite libérale comme une tentative de déstabilisation politique de l'Europe occidentale. Il est vrai qu'en octobre 1947, la fondation du Kominform (Bureau d'information des partis communistes) et l'affirmation du jdanovisme politique qui déclare la séparation du monde en deux camps antagonistes dans la ville polonaise de Szlarska Poręba marquent la constitution du bloc de l'Est et la relance du mouvement communiste international<sup>2</sup>. Le « coup de Prague » en février 1948

témoigne de la rupture de l'alliance avec les forces socialistes et de l'installation durable des communistes à la tête des gouvernements des démocraties populaires<sup>3</sup>. Le blocus de Berlin en 1948-1949 qui met face à face les dirigeants des États-Unis et de l'Union soviétique constitue une sorte d'acmé de l'entrée de l'Europe dans la guerre froide. Dans ce contexte, les nouvelles organisations internationales du système onusien deviennent des scènes sur lesquelles les affrontements verbaux semblent témoigner de l'opposition irréductible entre les deux blocs.

Mais, regardée non à partir de ce qui suit – la guerre froide – mais de ce qui précède – la sortie de la guerre – l'histoire de ces années peut être lue et racontée différemment. L'alliance de guerre contre le fascisme a permis la victoire mais elle a aussi formulé des promesses, celle d'un nouveau départ, de la construction de sociétés européennes plus justes, plus solidaires et plus unies. Les partis communistes, socialistes, chrétiens-démocrates qui rassemblent alors près de 70 % des suffrages dans les grands pays européens, à l'Est comme à l'Ouest, élaborent des programmes qui prévoient l'établissement d'une large démocratie économique, d'une généreuse redistribution sociale, l'intégration de catégories en marge ou exclues comme les classes laborieuses ou les femmes et la mise en œuvre de vastes projets de modernisation économique sous l'égide de l'État. Même après le retour de la droite au pouvoir dans la plupart des pays d'Europe occidentale, le rôle organisateur et planificateur de l'État et les projets réformateurs dont il est porteur ne sont pas remis en cause<sup>4</sup>. Les organisations du système onusien, tout comme celles de Bretton Woods sont l'expression internationale de cette promesse.

Avant d'être une organisation, les Nations unies sont d'abord une alliance de guerre contre le fascisme. Son texte fondateur en est la Charte de l'Atlantique d'août 1941, élaborée par le président des États-Unis Franklin D. Roosevelt et adoptée par le Premier Ministre britannique Winston Churchill, une charte à laquelle se rallient les dirigeants des nations qui entrent en guerre aux côtés des Alliés, y compris Staline pour l'Union soviétique en octobre 1943. Texte de circonstance, visant à faire entrer les États-Unis dans la guerre et à mobiliser les populations, la Charte n'en promet pas moins le droit des peuples à l'autodétermination, une coopération économique entre les nations et la sécurité sociale pour tous<sup>5</sup>. Même si l'organisation est dominée par les puissances impérialistes, les Nations unies continuent de porter ce

message, celui de l'avènement d'un monde meilleur, un monde que les fonctionnaires internationaux pensent pouvoir « organiser<sup>6</sup> ».

La tension entre ces deux récits, celui de la sortie de la Seconde Guerre mondiale et celui de l'entrée dans la guerre froide, est parfaitement illustrée par les hésitations dont témoignent les documents produits par les organisations internationales entre 1945 et 1949. À travers eux se dessine une autre histoire de l'entrée de l'Europe dans la guerre froide, une entrée hésitante marquée par une reconstruction paneuropéenne avortée et des promesses d'égalité économique non tenues entre les deux Europe. L'espoir ouvert par cette promesse est bien résumé par l'économiste suédois Gunnar Myrdal qui prend la tête du secrétariat de la nouvelle Commission économique pour l'Europe des Nations unies en 1947 : « l'Occident se bat pour maintenir son niveau de vie et pour établir une base solide sur laquelle sa progression future peut s'appuyer, l'Est, déjà pauvre et appauvri par la guerre, se bat pour surmonter l'héritage d'une économie inefficace, principalement agricole<sup>7</sup> ». Pour Gunnar Myrdal, la reconstruction et la prospérité pour tous, qui est la condition de la paix, sont étroitement liées à celles du développement équilibré du continent.

Dans ce chapitre, je réfléchis à la manière dont les organisations internationales ont pu constituer des espaces au sein desquels ont été élaborés et mis en œuvre des projets pour faire advenir cette Europe prospère et solidaire. Ces projets se déclinent autour de trois objectifs que je traiterai successivement : secourir, reconstruire, organiser et développer non sans avoir d'abord livré un bref état des lieux à la sortie de la guerre, qui met en évidence l'accroissement des déséquilibres entre les deux parties de l'Europe. Ces projets témoignent de l'endurance d'un internationalisme d'après-guerre et du maintien des relations et des circulations entre les deux parties de l'Europe. C'est ce dont attestent les activités déployées au sein de quatre organisations : l'Administration des Nations unies pour le secours et la reconstruction (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA), la fondation Rockefeller, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization of the United States, FAO), la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (Economic Commission for Europe, ECE).

## **Inégal développement, inégales souffrances**

À la sortie de la guerre l'Europe est en ruines. De nombreuses villes bombardées par les Alliés ont quasiment disparu de la carte, les moyens de communication ont été largement détruits. Plus de 36 millions de personnes sont mortes dont 19 millions de civils. On recense plus de 12 millions de déplacés : déportés rentrant des camps, prisonniers de guerre, travailleurs et travailleuses forcés auxquels viennent s'ajouter 12 millions de germanophones expulsés d'Europe centrale et ceux obligés de tout abandonner à la suite des rectifications des frontières à l'Est.

À la sortie de la guerre, l'Europe est divisée entre pays vainqueurs et pays vaincus, entre occupants et occupés. L'occupation nazie a porté les divisions au sein même de chaque communauté et les populations doivent partout apprendre à surmonter l'opposition tenace entre ceux qui ont collaboré et ceux qui ont résisté, entre ceux qui ont profité de la guerre et ceux qui en ont souffert, entre les victimes et les bourreaux. Partout les occupations allemandes ont déchaîné les oppositions sociales et surtout ethniques qui couvaient, partout l'extermination des Juifs s'est nourrie d'un antisémitisme ancien. Les libérations elles-mêmes ont entraîné de nouvelles violences ethniques et sociales. Les hommes, affaiblis et diminués y ont trouvé l'occasion de réaffirmer une virilité mise à mal par la défaite en exerçant une domination brutale sur les femmes : ces dernières sont violées en masse par les soldats soviétiques et, à un moindre degré, par les troupes alliées en Allemagne ou lors de la reconquête de l'Italie, voire à l'issue du débarquement de Normandie<sup>8</sup>. En France, surtout, mais aussi en Italie ou en Allemagne elles sont tondues par des résistants ou d'anciens collaborateurs pressés de se refaire une virginité politique<sup>9</sup>. La Croix-Rouge recense 13 millions d'orphelins ayant perdu un ou deux parents en 1945<sup>10</sup> ; certains entièrement livrés à eux-mêmes parcourent les campagnes en bandes organisées, d'autres se rassemblent dans les rues des grandes villes, tous constituent une expression alarmante de l'ébranlement des structures familiales<sup>11</sup>.

Si tous les pays d'Europe portent les stigmates d'une guerre totale, tous n'ont pas également souffert. Les pays d'Europe de l'Ouest, plus industrialisés et plus riches ont été exploités par les dirigeants nazis qui

avaient intérêt à maintenir leurs capacités productives. Les pays d'Europe de l'Est en revanche, et tout particulièrement la Pologne, ont été pillés. Six millions de Polonais dont trois millions de Juifs ont été massacrés, « Aucun mot ne peut décrire ce que la Pologne a souffert pendant la Seconde Guerre mondiale » s'écrient les membres de la commission d'enquête de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1947, une expression parmi de nombreuses autres qui émaillent les rapports des témoins, militaires, fonctionnaires internationaux, présents sur le terrain après la guerre<sup>12</sup>. Certains autres pays comme la Yougoslavie, l'Italie et la Grèce ont en outre été ravagés par la guerre civile qui perdure en Grèce jusqu'en 1949.

De Varsovie insurgée, il ne reste pratiquement que des ruines, Budapest est détruite à 27 %. Entre 25 et 35 % de la capacité productive, industrielle et agricole de ces pays a été anéantie, tout comme une grande partie de leurs infrastructures de transport : routes, ponts, chemins de fer, c'est le cas de 75 % des chemins de fer polonais, de 70 % des chevaux et de la plus grande partie de la flotte de camions ou des tracteurs<sup>13</sup>. Il ne reste que 200 camions en Yougoslavie en 1944. Les pertes humaines sont énormes variant de 10 à 20 % pour la Yougoslavie, la Grèce, la Pologne et l'URSS. De ce dernier pays, les témoignages des employés de l'UNRRA, peu suspects de sympathie à l'égard du régime communiste, livrent l'image d'un pays dévasté, peuplé de survivants. Aux 14 millions de soldats morts au combat ou des suites de leurs blessures ou encore exterminés dans les camps de prisonniers nazis s'ajoutent les 10 millions de civils victimes de la guerre, des répressions de l'armée allemande, de malnutrition ou des purges staliniennes. 70 000 villages, 1 700 villes sont entièrement détruits ; 31 000 usines ont été démantelées, 17 millions de têtes de bétail, 27 millions de chèvres et de moutons ont péri.

La paix ne met pas fin au dénuement. À l'Est, surtout, une grande partie des produits de première nécessité, comme le lait pour les enfants, fait défaut. Dans les villes, les rations sont souvent en dessous du seuil des 1 000 calories par jour. À la malnutrition, voire à la famine, s'ajoutent les risques d'épidémie aggravés par le fait que les hôpitaux ont été détruits ou pillés par les armées allemandes en retraite. La tuberculose est endémique, l'épidémie de typhus couve en Pologne, la malaria y fait rage de même qu'en Yougoslavie et en Ukraine.

La reconstruction s'annonce périlleuse. À l'Ouest, les élites sociales et politiques d'avant-guerre sont certes sous le feu des critiques mais les

structures anciennes sont largement préservées<sup>14</sup>. À l'Est en revanche, la société a été profondément ébranlée par la guerre. Les crimes et déplacements de population bouleversent les équilibres ethnico-sociaux déjà fragiles de ces États récents. En Pologne, dans les États baltes, en Yougoslavie, la reconstruction est d'emblée largement obérée par le déficit de main-d'œuvre disponible ; les autorités polonaises recensent environ 250 000 invalides de guerre, 350 000 invalides civils dont la force de travail est pourtant cruellement nécessaire à la reconstruction du pays<sup>15</sup>. À cela s'ajoute la disparition d'une grande partie des élites économiques et culturelles, éliminées volontairement, par les régimes nazi et stalinien. L'annihilation des Juifs et l'expulsion des populations germanophones constituent à cet égard un manque à gagner, impossible à estimer, pour les économies de ces pays<sup>16</sup> : la moitié des médecins polonais a disparu, un quart des spécialistes dans les secteurs comme les télécommunications, la plus grande partie des artisans urbains. Les générations à venir ne sont pas épargnées. C'est en Europe de l'Est que la question des orphelins est la plus préoccupante : 500 000 enfants polonais et 300 000 enfants yougoslaves ont perdu père et mère. La mise sur pied de structures d'accueil et de rééducation pour des enfants traumatisés par la guerre constitue une urgence dans ces pays.

L'Allemagne, dont le conseiller étatsunien Hans Morgenthau, tout comme Staline, aurait souhaité la destruction définitive, se reconstruit rapidement et suscite, partout à l'Est, des craintes tenaces et profondes. C'est tout particulièrement le cas en Pologne dont la frontière occidentale ne sera définitivement reconnue que dans la foulée de la seconde unification allemande par les traités de septembre et novembre 1990. D'un autre côté, l'affaiblissement de l'ancien ennemi présente une importante menace pour l'équilibre économique de l'ensemble du continent et tout particulièrement pour les pays de l'est de l'Europe et des Balkans. Ceux-là sont confrontés à un étrange paradoxe : libérés de la domination nazie, ils sont dangereusement déstabilisés économiquement par la perte du marché allemand dont ils étaient devenus étroitement dépendants. Les observateurs de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (ECE) soulignent d'ailleurs que l'anéantissement de l'Allemagne risquerait de renforcer l'inégalité entre les deux parties de l'Europe<sup>17</sup>.

C'est parce que les dirigeants des pays d'Europe de l'Est, Union soviétique comprise, sont douloureusement conscients de leurs faiblesses et de leur fragilité qu'ils acceptent la fondation de l'ECE en

1947 et qu'ils se rendent à la première réunion de Paris en juin 1947 où doivent être discutées les formes et conditions de l'aide Marshall. Car ce qu'attendent les pays de l'est de l'Europe c'est l'aide promise par les puissances alliées durant la guerre.

### **Secourir d'abord**

Comme après la Première Guerre mondiale, l'aide vient d'abord largement des États-Unis. Sous la ferme direction de Herbert Hoover, l'Administration américaine de secours (l'American Relief Administration, ARA) avait alors mis en œuvre une aide d'urgence qui constitue une puissante inspiration pour les opérations organisées après la Seconde Guerre mondiale<sup>18</sup>. Comme en 1918, les secours sont d'abord dirigés vers l'Europe centrale, vue comme une zone sensible à travers laquelle les invasions, les révolutions et les épidémies déferlent sur l'Europe. Toutefois, à la différence de l'ARA, l'UNRRA est une agence internationale, c'est tout à la fois la première agence des Nations unies et la dernière initiative du New Deal rooseveltien. Étrangement oubliée dans les histoires de la guerre froide, l'UNRRA constitue pourtant un terrain fertile pour en comprendre les enjeux. Sa fin jette une nouvelle lumière sur cette période charnière entre la dissolution de l'alliance de guerre et l'entrée dans le monde de l'après-guerre.

#### *D'une guerre à l'autre : l'Europe centrale d'abord*

Si l'UNRRA s'inscrit dans la filiation de l'American Relief Administration, elle s'en distingue à plusieurs égards. On reprocha à cette dernière sa partialité et d'avoir, en soutenant le maréchal polonais Józef Piłsudski qui combattait contre l'Armée rouge, ouvertement poursuivi un objectif politique, on lui reprocha aussi d'être trop bureaucratique, trop exclusivement américaine et trop coupée des réalités de terrain, on lui reprocha enfin d'être intervenue trop tardivement<sup>19</sup>. Sur ces trois points, les secours mis en œuvre dès 1943 se distinguent de ceux de l'ARA.

Dès août 1940, Churchill, dans un célèbre discours devant la Chambre des communes, envisage la possibilité d'utiliser les surplus

économiques des pays en paix, ceux des États-Unis en particulier, pour venir en aide, dès leur libération, à ceux qui ont subi l'occupation et les pillages nazis. On pense alors de nouveau tout particulièrement aux pays d'Europe centrale<sup>20</sup>. Les premiers projets sont discutés dès 1941, de manière conjointe en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Le Britannique Anthony Eden propose d'établir une agence qui accompagnerait la transition vers la paix tandis que l'économiste Frederick Leith Ross prend la tête d'un comité chargé d'évaluer les besoins des différents pays et de mettre sur pied une organisation opérationnelle interalliée. Aux États-Unis, le Département d'État fait procéder, dès septembre 1941, à diverses études pour évaluer les besoins des populations des pays occupés en produits de première nécessité : nourriture, habits, médicaments. En novembre 1942, le président Franklin Roosevelt établit le Bureau des opérations de secours et de réhabilitation à l'étranger (Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations, OFRRO), dirigé par un de ses proches, Herbert Lehman, ancien gouverneur de l'État de New York. D'abord rattaché au Département d'État américain, l'OFRRO devient au début de l'année 1943 une agence anglo-étatsunienne chargée de fournir des secours aux victimes de la guerre dans les régions libérées par les forces alliées. Les responsables soviétiques, contactés par Frederick Leith Ross, insistent quant à eux sur la nécessité de mettre en place une organisation dotée d'une gouvernance multipartite au sein de laquelle ils seraient représentés<sup>21</sup>. Ce sera l'UNRRA.

La nouvelle organisation voit le jour, sous la direction de Herbert Lehman, en novembre 1943, soit cinq mois après la fin de la Conférence des Nations unies sur l'alimentation et l'agriculture qui, du 18 mai au 3 juin 1943, rassemble les quarante-quatre nations unies contre l'Axe dans la petite ville de Hot Springs en Virginie. Confiants dans leur victoire, les représentants de ces nations y déclarent, dans la continuité du discours de Roosevelt sur les quatre libertés, la guerre à la faim et à la misère<sup>22</sup>. La fondation de l'UNRRA s'inscrit dans la dynamique de la conférence de Hot Springs, en internationalisant, y compris dans sa gouvernance, le projet étatsunien de l'OFRRO ; elle constitue ce faisant la première agence des Nations unies.



*L'UNRRA : un pont entre l'Est et l'Ouest*

La nouvelle agence se fixe pour objectif de prendre en charge et de venir en aide aux populations libérées en leur fournissant une aide d'urgence mais aussi en favorisant la reconstruction des pays ravagés par la guerre. Elle s'occupe par ailleurs de la difficile question de la gestion et du retour des réfugiés. Le financement de l'UNRRA est assuré par une contribution volontaire à hauteur de 1 % du produit intérieur brut des pays qui n'ont pas été occupés<sup>23</sup>. Du fait de leur puissance économique, les États-Unis sont alors les principaux bailleurs de fonds de la nouvelle organisation et contribuent pour environ 73 % en valeur des livraisons de produits de première nécessité ou de matériel ; avec la Grande-Bretagne et le Canada ils couvrent 94 % des contributions. En décembre 1946, l'UNRRA emploie plus de 21 000 personnes, dont plus de 1 500 volontaires, souvent des femmes<sup>24</sup>. Le personnel international est composé pour 34 % de Britanniques et pour 37 % de citoyens étatsuniens, parmi lesquels de nombreux experts du New Deal.

Même si la gouvernance en est internationalisée, l'UNRRA est donc clairement un consortium américano-britannique, elle bénéficie toutefois largement des savoir-faire techniques développés au sein des organisations internationales du système de Genève. Des personnalités de premier plan sont issues du personnel de la Société des Nations (SDN), tout particulièrement de sa section d'hygiène y compris son fondateur et ancien directeur Ludwik Rajchman qui rejoint l'UNRRA en tant que représentant du gouvernement polonais<sup>25</sup>. En retour, les nouvelles agences des Nations unies qui prennent le relais de l'UNRRA en 1948 profiteront largement du savoir-faire accumulé par son personnel. L'agence de secours a ainsi constitué une sorte de sas entre le système de Genève et celui de New York, entre la SDN et l'ONU.

L'UNRRA intervient dans dix-sept zones ou pays : en Europe d'abord mais aussi en Chine, en Inde, aux Philippines, au Moyen-Orient et en Éthiopie. En Europe, mis à part l'Italie qui reçoit l'équivalent de 418 millions de dollars de livraison, ce sont les pays de l'Est et du Sud-Est qui bénéficient en priorité de l'aide internationale : tout particulièrement la Pologne qui reçoit des livraisons pour un total de 478 millions de dollars puis la Yougoslavie pour 415 millions, la Grèce pour 347 millions et la Tchécoslovaquie pour 261,3 millions. L'Ukraine avec 188 millions de dollars et la Biélorussie avec

61 reçoivent comparativement moins. Aux populations de ces pays, l'UNRRA fournit une aide d'urgence : médicaments, nourritures, vêtements mais aussi les moyens d'assurer leur subsistance à plus long terme : semences, tracteurs. Par ailleurs l'UNRRA lance des programmes d'équipement dans le domaine des transports, de l'agriculture, voire de l'industrie.

Le choix des pays est incontestablement commandé par l'ampleur des besoins mais il s'inscrit également dans le prolongement de la tradition du cordon sanitaire inauguré après 1917 : il importe de juguler les épidémies, le typhus en particulier, comme d'éviter que la misère ne jette les populations sur les chemins de la révolte. Si les motivations se ressemblent, les pratiques déployées sur le terrain par les employés de l'organisation témoignent toutefois d'une approche bien différente. Les employés de l'UNRRA, des travailleurs sociaux souvent formés à l'anthropologie, sont plus sensibles aux réalités du terrain, plus respectueux des spécificités sociales, culturelles des populations et des orientations politiques de leurs gouvernements<sup>26</sup>. Contrairement aux pratiques développées par l'Administration de l'aide étatsunienne après la Première Guerre mondiale, l'UNRRA a délibérément souhaité s'appuyer sur les administrations locales, mieux à même de connaître le terrain pour acheminer les secours et dans les termes mêmes de ses dirigeants : « il n'était pas dans la compétence de l'UNRRA de réglementer l'économie nationale des pays auxquels elle fournit une assistance. En dernière analyse, la reprise dans chaque pays dépendait de la manière dont le gouvernement et le peuple géraient leurs propres affaires avec l'aide des fournitures apportées de l'étranger<sup>27</sup> ». En ce sens l'UNRRA peut être vue comme l'ancêtre des organisations humanitaires actuelles qui promeuvent l'impartialité comme fondement de leur action. Pour ce qui nous concerne, l'agence a ainsi pu constituer un pont entre l'Est et l'Ouest, un pont constitué d'une flotte de bateaux et de camions circulant de manière ininterrompue entre les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne d'une part et l'est de l'Europe de l'autre. À la fin de 1946, ce ne sont pas moins de 80 000 camions qui sont arrivés en Europe de l'Est en provenance d'Amérique du Nord. Ce pont ne fut pas facile à construire et il est resté fragile.

Les gouvernements yougoslave et soviétique commencent en effet par refuser l'offre d'aide vue comme une intrusion dans leurs affaires intérieures, avant de finalement l'accepter mais à condition de pouvoir en contrôler l'utilisation. En retour, aux États-Unis, comme à un

moindre degré en Grande-Bretagne, l'UNRRA est rapidement accusée de « nourrir » le communisme.

Ces soupçons sont l'expression d'un puissant anticommunisme aux États-Unis qui prend des formes compulsives dès 1945<sup>28</sup>. De cela témoigne un rapport d'Arthur Kemp, conseiller international de l'ancien président républicain Herbert Hoover. Écrit en 1946, il a pour fonction de préparer la mission que l'ancien président et chef de l'Administration des secours américains (ARA) doit entreprendre à la demande du président Truman, pour évaluer les programmes des États-Unis en Europe et l'occupation de l'Allemagne<sup>29</sup>. Outre son anticommunisme virulent, les critiques cinglantes qu'Arthur Kemp adresse aux activités de l'UNRRA s'inscrivent dans une remise en cause du multilatéralisme et des organisations internationales au sein de certains cercles conservateurs aux États-Unis. Elles se concentrent plus spécifiquement sur les points suivants : la gouvernance donne trop de poids aux pays receveurs, qui ne contribuent pas aux efforts, et pas assez aux États-Unis qui en sont les principaux bailleurs, le personnel est trop largement constitué de travailleurs sociaux incompetents dans la gestion des programmes et pas assez d'administrateurs comptables. Mais par-dessus tout la critique est politique : pour ses ennemis, l'UNRRA est d'abord un instrument entre les mains des communistes ; il nourrit la subversion au sein même des États-Unis, tandis que dans les pays aidés la délégation de pouvoir concédée aux autorités en place permet d'alimenter, *via* le marché noir, les caisses des partis communistes installés au pouvoir par les autorités soviétiques.

### *La fin de l'UNRRA et des promesses de prospérité pour tous*

Dès les origines, l'UNRRA avait été conçue comme une administration transitoire dont les activités étaient amenées à prendre fin en 1946. Les vives critiques qui se font entendre aux États-Unis et en Grande-Bretagne rendent cette fin inéluctable. Le Congrès des États-Unis ayant refusé de voter une participation financière supplémentaire, l'organisation est condamnée. Sa dissolution est décidée lors de son cinquième conseil en août 1946 en dépit des demandes des délégués des pays d'Europe centrale et balkanique : polonais, tchécoslovaques, yougoslaves et grecs qui plaident pour la poursuite des programmes d'aide. C'est avec stupeur et désespoir que les anciens employés de l'UNRRA,

qui ne peuvent être suspectés de sympathie avec les communistes, assistent alors à l'interruption des relations avec l'est de l'Europe. Sous l'effet de la vague anticommuniste qui culmine quelques années plus tard avec le maccarthysme, mais dont le comité de la Chambre des représentants sur les activités antiaméricaines (House UN-American Activities Committee) constitue l'instrument depuis 1938, certains sont d'ailleurs amenés à se défendre devant les diverses commissions d'enquête mises en place pour évaluer la loyauté des fonctionnaires sous l'administration Truman. Plusieurs d'entre eux doivent même renoncer à des postes dans l'administration étatsunienne<sup>30</sup>.

Le démantèlement de l'organisation se déroule entre 1946 et 1948, elle laisse les pays de l'est de l'Europe, tout particulièrement la Pologne, dans une situation économique et sociale critique. L'UNRRA a certes permis d'endiguer l'épidémie, la famine, le dénuement absolu, mais son arrêt précoce l'empêche de mener à leur terme les programmes de reconstruction et de modernisation agricole et industrielle qui faisaient initialement partie de son mandat et qui avaient été partiellement initiés par ses équipes sur le terrain<sup>31</sup>. Au grand regret de ses défenseurs, l'UNRRA a donc secouru mais n'a pas eu le temps de reconstruire<sup>32</sup>. Dès février 1946, Jan Stańczyk, le ministre du Travail et de la Protection sociale polonais, introduit d'ailleurs une résolution sur la reconstruction des pays détruits par la guerre devant le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC)<sup>33</sup>.

### **Les réseaux internationaux et les efforts de reconstruction**

Lorsque la dissolution de l'UNRRA est discutée en août 1946 à Genève, il est décidé que les nouvelles agences des Nations unies prendront en charge les différentes tâches assurées jusqu'alors par l'UNRRA : les questions de santé sont désormais du ressort de la toute nouvelle Organisation mondiale de la santé (OMS), les réfugiés sont pris en charge par le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), les questions agricoles par la FAO<sup>34</sup>. Alors que les gouvernements des pays occidentaux peuvent rapidement compter sur l'aide Marshall qui arrive en Europe de l'Ouest à partir de 1948, ceux d'Europe de l'Est continuent quant à eux à dépendre de l'aide internationale, intergouvernementale comme privée. Pour y avoir accès, les connexions

et relations établies avant la guerre jouent un rôle important. C'est ce dont témoigne le cas spécifique de la fondation Rockefeller.

*La fondation Rockefeller dans l'Europe centrale  
de l'après-guerre*

Les pays d'Europe centrale et orientale, y compris l'URSS, avaient durant l'entre-deux-guerres, été des récipiendaires privilégiés de la philanthropie internationale. La fondation Rockefeller y avait été active aux côtés et en complément de la Société des Nations<sup>35</sup>. En sus d'un programme de bourses, elle y avait soutenu la création de plusieurs centres de formation pour les infirmières et le personnel médical. Après une longue période d'isolement due à l'occupation, les demandes de bourses affluent en provenance des pays qui ont le plus souffert de la guerre et ont le plus urgent besoin de développer des compétences pour affronter la reconstruction. Un dirigeant de la Fondation souligne que « La liste des bourses et subventions de voyage montre que beaucoup d'entre elles ont été accordées à des pays qui sont maintenant classés comme communistes, mais aucune distinction n'a été faite au nom de raison politique dans l'attribution des bourses et subventions de voyage<sup>36</sup>. »

C'est à l'appel du personnel local, souvent d'anciens boursiers, que la fondation Rockefeller vient en aide aux institutions sanitaires qu'elle avait contribué à fonder durant l'entre-deux-guerres. Celles-ci se trouvent, pour la plupart, dans un état de grande misère matérielle et humaine : les bâtiments et le matériel sont fortement endommagés, voire totalement détruits, les élèves sont dispersés, une partie du personnel a disparu. Pour faire face à l'urgence, la Fondation accorde durant l'année 1947 pour 230 000 dollars d'aide ; 65 % pour des projets d'hygiène dont 57 % en direction de la Yougoslavie<sup>37</sup>. Les anciens boursiers jouent un rôle essentiel pour obtenir ces subsides qui transitent généralement par les autorités en place, les ministères de la Santé en particulier. C'est par ce biais que la Commission d'hygiène (Health Commission) de la Fondation apporte son soutien à la réouverture de l'école d'infirmières de la ville de Zagreb qu'elle avait contribué à fonder en 1924<sup>38</sup>. L'engagement est plus marqué encore en faveur de l'école d'infirmières de Cracovie, la première de ce type ouverte en Europe avec le soutien de la Fondation durant l'entre-deux-guerres. Les lettres échangées avec le personnel rescapé sont empreintes d'une forte

émotion et témoignent des liens étroits qui s'étaient établis entre les enseignantes sur place et les représentantes de la Fondation. C'est à ce titre qu'une aide d'urgence de 12 000 dollars est accordée pour l'année 1948, elle transite très officiellement par le ministère de la Santé du nouveau gouvernement communiste<sup>39</sup>. L'Institut d'hygiène public de Varsovie fondé en 1922 sous la direction de Ludwik Rajchman, qui préside ensuite aux destinées de la section d'hygiène de la Société des Nations, obtient un financement d'un total de 53 000 dollars pour l'achat de matériel et de livres entre 1947 et 1950<sup>40</sup>. Celui de Budapest fondé en 1927 reçoit également une subvention à la demande de son directeur<sup>41</sup>.

En juillet 1948, John Grant, le directeur pour l'Europe de la division d'hygiène de la Fondation, livre d'ailleurs une description très optimiste de son voyage en Europe de l'Est. Il note en particulier : « le ministre a déclaré à Prague à l'issue de la première interview que, quelles que soient les différences d'idéologies dans les domaines économique et politique, la santé devrait constituer un pont culturel dans lequel la même idéologie universelle se retrouve dans le monde entier<sup>42</sup> ».

Outre la fondation Rockefeller, d'autres réseaux philanthropiques redeviennent actifs dans la période de l'immédiat après-guerre. C'est tout particulièrement le cas de l'Association chrétienne des jeunes hommes (Young Men's Christian Association, YMCA) étatsunienne qui avait développé d'importants programmes en Europe centrale, tout particulièrement en Tchécoslovaquie et qui maintient un correspondant sur place. Là encore, des personnages pivots inscrits dans des réseaux réformateurs jouent un rôle essentiel. Pour la Tchécoslovaquie c'est le cas du théologien Josef Lukl Hromádka, un des membres fondateurs du Conseil œcuménique des Églises en 1948. Jusqu'à sa mort en 1969, Hromádka joue, par-delà les ruptures de la guerre froide, un rôle de passeur au nom d'un internationalisme humaniste<sup>43</sup>.

### *De la SDN à l'ONU : reconstruire et développer ensemble*

Du côté des nouvelles agences internationales, on espère que le transfert d'une partie importante du personnel de l'UNRRA va permettre la transmission des savoir-faire et autoriser une continuité de l'activité. Néanmoins les agences de l'ONU ne disposent pas, loin s'en faut, des moyens logistiques et matériels de l'UNRRA. Pour les

pays potentiellement receveurs de l'aide, l'accès à leurs ressources et savoir-faire est encore une fois fortement dépendant des relations nouées avant la guerre et du maintien de compétences internationales. La Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie sont alors les trois seules démocraties populaires à être membres de l'ONU<sup>44</sup>, les deux premiers pays ayant été très actifs dans les organisations genevoises, ils y disposent encore de connexions internationales. C'est ainsi, parce qu'il est très bien informé de l'état de sous-nutrition des enfants polonais, que Ludwik Rajchman, ancien chef de la section d'hygiène de la SDN et représentant de l'UNRRA pour la Pologne, prend l'initiative d'un fonds de secours international pour les enfants, alimenté grâce aux reliquats de l'UNRRA. Ce fonds, ancêtre de l'UNICEF, permet de fournir du lait en poudre aux enfants, tout particulièrement en Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et Yougoslavie mais aussi en Grèce et en Allemagne<sup>45</sup>.

C'est aussi la solidité des liens d'avant-guerre qui sont à l'origine de la visite du directeur général du Bureau international du travail (BIT), David Morse, en Pologne et en Tchécoslovaquie en janvier 1949. Pour les tenants de ce que certains appellent alors « les théoriciens du rideau de fer », la visite peut paraître surprenante, les autorités soviétiques ont en effet toujours témoigné leur hostilité envers l'Organisation internationale du travail (OIT) que l'URSS ne rejoint qu'en 1954<sup>46</sup>. Par ailleurs David Morse est étatsunien et même s'il fut un proche de Roosevelt il incarne le nouvel ennemi. Pourtant, le long compte rendu de la visite de David Morse dans les archives de l'OIT, ou encore les échos dans la presse locale des deux pays témoignent de la grande cordialité des relations. Les acteurs du Bureau international du travail, le secrétariat permanent de l'organisation, comme ceux d'Europe de l'Est, mettent en avant de fortes convergences et ils fondent leur dialogue sur l'affirmation de convictions communes dont la justice sociale et, par-dessus tout, l'antifascisme constituent les piliers.

Il est vrai que David Morse s'est lui-même engagé dans l'armée américaine pour combattre le nazisme et, pour ses interlocuteurs communistes, il est aussi un des libérateurs du camp de Mauthausen, un camp réservé aux ennemis du régime nazi et dans lequel de nombreux communistes ont été détenus. Mauthausen est ainsi mobilisé comme un symbole efficace pour enclencher la discussion entre Morse et les dirigeants de l'Europe de l'Est. Le Premier ministre polonais et ancien socialiste Józef Cyrankiewicz invoque une rencontre avec David Morse

à Mauthausen où il a été déporté. Cette rencontre n'est pas documentée et elle est probablement inventée, mais elle témoigne de la puissance de l'expérience de la lutte commune contre le fascisme pour établir et maintenir des relations cordiales entre des responsables politiques étatsuniens et les dirigeants communistes dans la période de l'après-guerre. Près de dix ans plus tard, en 1958, lorsque Morse rencontre le premier secrétaire du parti tchécoslovaque Antonín Novotný, celui-ci le salue cordialement en lui disant qu'ils se sont probablement rencontrés à Mauthausen où ce dernier a été détenu de 1941 à 1945<sup>47</sup>. Encore une fois, rien n'atteste que cette rencontre ait réellement eu lieu mais elle joue un rôle symbolique essentiel. La solidarité antifasciste, dont Mauthausen est un puissant symbole, constitue un socle essentiel pour le dialogue Est-Ouest ; elle réinstalle la centralité de l'alliance de la guerre et lui donne sens, elle constitue un contrepoids puissant à la nouvelle logique des blocs qui contrarie les valeurs internationalistes sur lesquelles l'ONU, elle-même, a été fondée.

Par-delà l'expression symbolique de cet antifascisme commun, les convergences reposent également sur des continuités biographiques bien réelles. Les personnes qui préparent le voyage de David Morse et l'accompagnent étaient déjà impliquées dans le multilatéralisme avant la guerre ; il s'agit le plus souvent d'anciens sociaux-démocrates qui ont dû rejoindre les rangs des partis communistes au pouvoir au moment des fusions forcées entre les deux partis. Ils mettent leur compétence au service de leur pays mais aussi des nouveaux gouvernements.

En Pologne, l'ergonome Jan Rosner, secrétaire de la délégation polonaise à la Conférence internationale du travail entre 1930 et 1933 puis fonctionnaire du Bureau international du travail en 1933 joue un rôle central pour rétablir les liens avec l'OIT. Jan Rosner est correspondant de l'Organisation à Varsovie entre 1946 et 1950 et organise à ce titre la visite de David Morse<sup>48</sup>. Le maintien de liens actifs du ministère des Affaires sociales et des Affaires étrangères tchécoslovaques avec l'OIT s'inscrit quant à lui dans la continuité de relations solides et anciennes qui s'expliquent par le rôle particulier joué par les experts tchécoslovaques dans le domaine des assurances sociales durant la période de l'entre-deux-guerres.

Anton Zelenka, membre puis chef du service des assurances sociales au BIT, en est alors le pivot. Né à Prague en 1903, il y a fait ses études et y occupe dans les années 1920 et 1930 des fonctions dirigeantes dans l'administration centrale des assurances sociales de la Première



République. Il rejoint ensuite le BIT où il travaille en étroite collaboration avec deux autres experts tchécoslovaques qui ont joué un rôle essentiel dans le champ des assurances sociales des années de l'entre-deux-guerres<sup>49</sup> : Oswald Stein, directeur de la section des assurances sociales du BIT entre 1937 et 1943<sup>50</sup>, et Emil Schönbaum, qui contribue à élaborer le système d'assurances sociales de nombreux pays d'Amérique latine en tant qu'expert du même Bureau<sup>51</sup>. Zelenka est le représentant du gouvernement tchécoslovaque à la 28<sup>e</sup> Conférence internationale du travail en 1946 puis retourne au BIT comme fonctionnaire, mais cette fois-ci avec la nationalité autrichienne. Avec Leo Wildmann (également devenu autrichien) ou J. Vanek, il fait partie de ce groupe de sociaux-démocrates tchécoslovaques exilés qui maintiennent des contacts étroits avec leurs collègues demeurés en Tchécoslovaquie, en particulier avec Evžen Erban, ministre des Affaires sociales puis directeur du service des assurances sociales, un ancien socialiste de gauche devenu communiste<sup>52</sup>.

C'est le tandem Zelenka-Erban qui permet le maintien de la Tchécoslovaquie à l'OIT dans des périodes où les communistes tchèques les plus staliniens envisageaient son retrait<sup>53</sup>. Zelenka fait ainsi plusieurs missions techniques à Prague en 1947 puis en 1948 pour accompagner les réformes du système d'assurance sociale et donner des conseils. Selon lui, ce système qu'il juge bien meilleur que celui de la sécurité sociale française, peut constituer un modèle international. En 1948 dans un article, non signé, paru dans la *Revue internationale du travail*, Zelenka affirme ainsi :

l'ordonnance de sécurité sociale tchécoslovaque constitue une avancée de la première importance pour la législation sociale de ce pays. Dans le même temps, elle a une portée importante pour le développement de la sécurité sociale au niveau international. Les recommandations de la 26<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail de Philadelphie constituent la base de la sécurité sociale tchécoslovaque<sup>54</sup>.

Pour Zelenka, la politique sociale tchécoslovaque n'est donc pas d'abord communiste, elle est fondamentalement internationale.

L'engagement international de certains pays d'Europe centrale se marque également par leur participation au système des Nations unies, y compris financièrement. La Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie contribuent, en dépit de leur misère, au fonds des Nations unies pour l'enfance ; par ailleurs ces mêmes pays participent de



RÉALISATION : NORD COMPO À VILLENEUVE-D'ASCQ  
IMPRESSION : PRÉSENCE GRAPHIQUE  
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2021. N°140866 (00000)  
IMPRIMÉ EN FRANCE