

# La conférence de Washington, 1921-1922 : l'idéal d'un nouveau congrès de Vienne pour le xx<sup>e</sup> siècle ?

NICOLAS VAICBOURDT

---

**Mots-clés** : Conférence Washington – désarmement – sécurité – Asie-Pacifique -  
isolationnisme

**The Washington Conference. The Dream of a New Congress of Vienna ?**

**Keywords** : *Conference of Washington – disarmament – security – Asia-Pacific –  
isolationism*

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les vainqueurs du conflit ont essentiellement consacré leurs efforts à gérer les difficultés de leur propre sphère d'influence, dans la continuité des négociations du traité de Versailles<sup>1</sup>. En 1921, se tient la première grande conférence internationale entre ces mêmes puissances afin d'aborder des questions d'envergure internationale. La conférence de Washington dure du 12 novembre 1921 au 6 février 1922. Les deux négociations qui s'y tiennent en parallèle – la première concernant le désarmement naval, la seconde les questions d'Extrême-Orient et du Pacifique – sont le plus souvent négligées par l'historiographie car elles s'avéreront être un échec à moyen terme<sup>2</sup>. Or,

---

<sup>1</sup> Nicolas Vaicbourdt est maître de conférence à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il est membre du Centre de recherches d'histoire nord-américaine, Institut Pierre Renouvin.

<sup>2</sup> Parmi les travaux les plus récents, on notera la publication d'un colloque international : Erik Goldstein, John Maurer (dir.), *The Washington Conference, 1921-1922 : naval rivalry, East Asian stability and the road to Pearl Harbor*, Londres, Frank Cass, 1994. Pour une description complète des travaux de la conférence, on consultera, outre les collections des documents diplomatiques nationaux, deux ouvrages extrêmement détaillés : Raymond Leslie Buell, *The*

bien qu'éphémère, le processus de Washington marque un point essentiel dans l'histoire diplomatique de l'entre-deux-guerres de par sa valeur symbolique. Réunies à Washington à l'initiative des États-Unis – preuve de la toute relativité de leur isolationnisme – les grandes puissances vont s'efforcer de relancer l'organisation d'un ordre international d'après-guerre fondé sur la stabilité et la reconnaissance de leurs intérêts spécifiques. Par des négociations directes et pragmatiques, les grandes puissances vont générer les bases d'une décennie pacifique finalement symbolisée par le pacte Briand-Kellogg en 1928.

L'enjeu majeur est de créer un équilibre des forces en Extrême-Orient et de prévenir une coûteuse course aux armements dans la région. Tournant le dos aux projets globaux de la Société des Nations, l'objectif des Américains et des autres signataires est incontestablement de faire de cette région, épicerie du choc des impérialismes, une sorte de laboratoire d'un système international réellement pacifié qui permettra d'envisager une réelle politique de désarmement. Au terme de la conférence, les puissances participantes auront signé pas moins de sept traités et treize résolutions<sup>3</sup>. Les traités les plus importants (respectivement traité des quatre, cinq, neuf Puissances) marqueront l'esprit international des années 1920. Si le traité des cinq Puissances concerne une limitation des armements navals, ceux des quatre et neuf Puissances sont centrés sur les questions d'Extrême-Orient et Pacifique et visent à organiser les relations diplomatiques, stratégiques et économiques entre les grandes puissances, notamment en Chine.

---

*Washington Conference*, Londres, D. Appleton and Company, 1922 ; Charles H. Levermore, *Second Yearbook of the League of Nations: January 1, 1921-February 6, 1922*, Brooklyn, Brooklyn Daily Eagle, 1922.

<sup>3</sup> Pour une présentation détaillée, voir Jean-Baptiste Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Paris, Dalloz, 1985 [1<sup>ère</sup> édition en 1953], p. 107-112 et p. 116. On trouvera les différents textes in Ministère des Affaires étrangères, *Documents diplomatiques. Conférence de Washington, juillet 1921-février 1922*, Paris, Imprimerie Nationale, 1923 (désormais DDF), p. 135-196.

## Les origines de la conférence : la question japonaise

En avril 1921, lors d'un entretien avec l'ambassadeur britannique, Sir Auckland Geddes, le secrétaire d'État de la nouvelle administration Harding, Charles Evans Hughes, adresse un ultimatum à la Grande-Bretagne pour empêcher le renouvellement de l'alliance anglo-japonaise de 1902<sup>4</sup>. Cette pression américaine n'est pas nouvelle, dans la mesure où Washington avait déjà demandé le soutien britannique dans le cadre d'un litige l'opposant au Japon au sujet de l'île de Yap, un point stratégique dans le Pacifique<sup>5</sup>.

D'abord irrité par le chantage des Américains qui menaçaient d'intervenir sur la question irlandaise, le Premier ministre britannique Lloyd George fait rapidement son choix. Le 21 juin, à l'occasion de son discours d'ouverture de la conférence impériale il indique qu'une entente renforcée avec les États-Unis constitue la priorité pour la Grande-Bretagne. Si Australiens et Néo-Zélandais se montrent inquiets devant l'éventualité d'une rupture de l'alliance avec les Japonais, Sud-Africains et Canadiens soutiennent ardemment la priorité exprimée par Londres<sup>6</sup>.

Au même moment, le Congrès américain vote une résolution proposée par le très isolationniste sénateur Will Borah appelant le gouvernement à

---

<sup>4</sup> L'alliance anglo-japonaise de 1902, renouvelée en 1905 puis en 1911, arrivait à échéance et devait être renouvelée. Il s'agit d'un traité de sécurité mutuelle reconnaissant les intérêts réciproques des deux Puissances en Chine. Depuis 1911, elle ne faisait référence qu'à une agression russe et le soutien britannique était exclu dans l'éventualité d'une crise entre le Japon et les États-Unis.

<sup>5</sup> Voir Paul Dukes, *The USA in the Making of the USSR. The Washington Conference, 1921-1922, and 'Uninvited Russia'*, New York, Routledge Curzon, 2004, p. 2.

<sup>6</sup> Voir notamment Erik Goldstein, John Maurer (dir.), *The Washington Conference, 1921-1922*, *op. cit.*, p. 11-12.

s'entendre avec la Grande-Bretagne et le Japon pour diminuer de moitié le volume des marines de guerre dans les cinq ans à venir<sup>7</sup>. L'objectif pour le Congrès est de limiter l'effort de construction engagé par l'administration Wilson, que la nouvelle administration n'a pas remis en question, même si Harding a évoqué sa volonté d'œuvrer pour le désarmement général lors de son discours d'investiture.

La conférence impériale propose alors officiellement l'organisation en Europe et aux États-Unis d'une conférence internationale chargée de régler les questions d'Extrême-Orient et du Pacifique. Mais les États-Unis décident d'affirmer leur autonomie – et comme jadis avec la doctrine Monroe – de convoquer unilatéralement une conférence internationale dont ils seraient les hôtes exclusifs, ignorant obstinément les propositions britanniques de tenir une partie de la conférence en Europe<sup>8</sup>. Ainsi, le 8 juillet, Washington demande à ses ambassadeurs de sonder les gouvernements anglais, japonais, français et italien sur leur participation à une conférence sur le désarmement et les questions d'Extrême-Orient qui se tiendrait à Washington au moment qu'ils jugeraient opportun<sup>9</sup>.

## La quête d'un consensus pragmatique

L'initiative américaine, autant que la réponse positive japonaise d'ailleurs, pourrait surprendre tant les griefs sont importants de part et d'autre du Pacifique. Mais elle incarne aussi l'esprit du moment où les opinions

---

<sup>7</sup> Benjamin Rhodes, *United States Foreign Policy in the Interwar Period, 1918-1941: The Golden Age of American Diplomatic and Military Complacency*, Westport, CT, Praeger, 2001, p. 41-42.

<sup>8</sup> Voir les échanges entre Washington et Londres, en juillet et août in United States Department of State, *Papers relating to the Foreign Relations of the United States*, 1921, vol. 1, Washington, Government Printing Office, 1921, p. 36-39 et p. 50-51.

<sup>9</sup> PRUS, *op. cit.*, 1921, p. 18-19.

publiques, autant que les gouvernements, sont encore marquées par les conséquences de la guerre mondiale, et désireuses d'assister à de réelles avancées pour la paix. L'enjeu de cette conférence et de ses thèmes est suffisamment important pour que les pays européens (Belgique, Pays-Bas et Portugal), la Chine et la Russie demandent à y participer<sup>10</sup>. En proposant cette conférence, les États-Unis entendent aussi signifier leur rang de grande puissance, hors du forum de la Société des Nations, et selon une démarche opposée à celle de Wilson. La Maison Blanche et le Congrès, qui a soutenu l'initiative de Harding, sont à la fois nationalistes et pragmatiques ; il ne saurait être question d'isolationnisme pour évoquer la diplomatie du parti républicain mais plutôt d'unilatéralisme. La politique étrangère américaine ne prétend pas tant *reposer* sur un idéal consensuel que sur l'entente raisonnable de grandes puissances conscientes de la nécessité d'établir un équilibre des forces afin de garantir la paix. C'est dans ce souci d'efficacité que la diplomatie américaine distingue deux conférences parallèles ; ce qui permet de limiter les discussions sur le désarmement entre les cinq premières puissances.

Le 10 septembre 1921, le département d'État confirme aux participants le double agenda. Symboliquement, la conférence commencera le 12 novembre au lendemain de la célébration du *Veterans Day* que le Congrès vient de déclarer jour férié.

L'ordre du jour, communiqué aux délégations dans le cadre des discussions préalables, est proclamé lors de la séance inaugurale publique par le président Harding. Celui-ci lie étroitement les questions du contrôle des armements et du règlement des contentieux en Extrême-Orient. Seules des solutions concrètes sur des enjeux immédiats permettront de modifier les états d'esprit et d'envisager des discussions efficaces sur le projet à long terme du désarmement. Pragmatiques, les Américains

---

<sup>10</sup> DDF, p. 9-11.

envisagent la négociation d'un gel des constructions navales sur une décennie comme préalable à un véritable désarmement. Mais Harding insiste sur le fait que l'objectif de la conférence est surtout d'engager des discussions libres entre les participants. Dans cette perspective et avec l'attachement américain à la diplomatie ouverte, des réunions plénières et publiques entre les membres des délégations – dirigées par les ministres des Affaires étrangères pour les principales puissances – débattront des grands enjeux en laissant à des commissions spécialisées le soin de gérer les aspects techniques et de faire des propositions concrètes qui seront négociées publiquement par les délégations au cours de trois sessions en fin de conférence. Deux autres réunions plénières, les 15 et 21 novembre, permettent aux délégations de manifester leur aval aux projets des Américains qui désormais dirigent la conférence, dont la présidence a été confiée à Hugues. Seul Briand, qui a fait le déplacement aux États-Unis pour signifier l'importance de la conférence, émet des réserves en refusant de voir abordée la question du désarmement terrestre. Considérant cette question prématurée, car elle touche aux intérêts vitaux de la France, il est aussitôt soutenu par Hugues soucieux de maintenir le climat de bonne volonté générale en évitant les points de blocage. Alors que l'Italie ou la délégation de l'Empire britannique manifestent leur déception, il est admis qu'une sous-commission statuera sur les armes chimiques<sup>11</sup>.

## Une diplomatie du linkage : le traité des quatre Puissances

Les travaux de la conférence s'organisent en parallèle et sont étroitement liés, le travail d'une commission pesant directement sur le travail de l'autre.

---

<sup>11</sup> DDF, p. 31-32 et p. 34. Pour une description particulièrement détaillée des sessions, voir le livre du journaliste du *New York Evening Post*, Mark Sullivan, *The Great Adventure at Washington: The Story of the Conference*, Doubleday, Page & Company, 1922, les pages 75-103 portent sur la position française et les réactions des autres délégations.

Si les négociations sur les traités concernant les affaires d'Extrême-Orient avaient échoué, cela aurait laissé bien peu d'espoir à une entente sur un projet de désarmement naval. Inversement, une incapacité à se mettre d'accord sur une stratégie militaire défensive aurait laissé peu d'espoir à une réelle entente sur les affaires d'Extrême-Orient.

Le résultat le plus important de la conférence est sans nul doute l'un des deux accords concernant l'Extrême-Orient : « le traité des quatre Puissances sur le Pacifique ». Présenté en séance plénière le 10 décembre et ratifié le 13, il garantit un *statu quo* entre les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon et la France. Sans cet accord, il est vraisemblable que le destin de la conférence de Washington eût été différent.

En amont de la conférence, Balfour avait suggéré à Hugues d'adhérer à l'alliance anglo-japonaise<sup>12</sup>. Pour toute réponse, dès l'ouverture de la conférence, Hugues propose de ratifier un traité global garantissant les possessions dans le Pacifique. Valable 10 ans, le traité rend caduque l'alliance anglo-japonaise, engage les signataires à respecter leurs droits mutuels touchant aux possessions insulaires et à régler tous les différends entre elles par le biais de conférences qui seraient convoquées. Si une tierce puissance venait à menacer leurs possessions, les signataires se consulteraient sur les mesures à prendre. Véritable traité de non-agression pour le Pacifique, l'accord garantit officiellement les frontières de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Japon.

Il ne s'agit pas pour autant d'une véritable alliance défensive contraignante, mais tout au plus de la promesse de coopération pour éviter tout conflit dans la zone. Cet accord permet au Japon de garantir sa sécurité en dépit de la fin de l'alliance avec l'Angleterre. Pour les Américains, il permet de contrôler l'impérialisme japonais en le privant

---

<sup>12</sup> Sur les ambitions préalables de la Grande-Bretagne voir Michael G. Fry, *Illusions of Security. North Atlantic Diplomacy 1918-1922*, Toronto, University Press of Toronto, 1972, précisément p. 165-166.

d'une alliance privilégiée, tout en garantissant la prise en compte des intérêts japonais dans une zone où la concurrence avec les États-Unis ne cesse de croître, comme le souligne le contentieux à propos de l'île de Yap<sup>13</sup>. C'est pour les Britanniques que l'accord s'avère le plus bénéfique : ils parviennent à renforcer leurs liens avec les États-Unis, sans pour autant apparaître sacrifier leurs relations avec le Japon. Pour sa part, la France, invitée de dernière minute en dépit des Anglais, garantit ses intérêts dans le Pacifique et en Indochine et sert même de caution au Japon qui n'aurait pas à affronter une coalition anglo-saxonne<sup>14</sup>.

Pour emporter l'adhésion du Japon, les États-Unis et, dans une moindre mesure, la Grande-Bretagne ont accepté des concessions stratégiques. Les puissants signataires renoncent à renforcer leurs fortifications ou installations dans la zone couverte par le traité et *a fortiori* d'en construire de nouvelles. Alors que le territoire japonais est exclu de cette mesure, le réel sacrifice concerne les États-Unis qui renoncent à moderniser leurs positions à Hawaï, Guam ou même Midway.

En fait, ce n'était pas tant le résultat concret de l'accord que son existence même qui importe. Symboliquement, il marque la volonté des quatre Puissances de s'entendre et établir un mode de relation entre elles fondé sur la confiance. C'est sur cette base que reposent tous les autres accords ratifiés à Washington. Alors que les États-Unis n'avaient cessé de clamer leur hostilité à la logique des rapports de force, le traité entre les quatre Puissances ne fait que la légitimer et prétendre la stabiliser au moyen de l'outil le plus traditionnel qui soit : la négociation directe entre les États concernés. Nulle référence à l'esprit de la Société des Nations ou à l'établissement de normes supranationales qui étaient au cœur de la nouvelle diplomatie de Wilson ; nulle prétention universaliste : juste une

---

<sup>13</sup> Voir Ian Nish, *Japanese Foreign Policy in the Interwar Period*, Westport, CT, Praeger, 2002, p. 39-40.

<sup>14</sup> Michael G. Fry, *Illusions of Security...*, *op. cit.*, p. 169-170.



démarche d'intérêts bien compris. De ce point de vue-là, la diplomatie américaine s'est rangée aux normes européennes.

C'est finalement, le même état d'esprit qui va prévaloir lors des réunions officielles concernant les conférences sur le désarmement et concernant la Chine.

### Le traité des cinq Puissances : l'équilibre des forces

Dès l'ouverture de la conférence, Hugues avait proposé un plan organisant l'établissement de quotas pour les forces navales des cinq Puissances invitées à prendre part aux négociations, ainsi que le gel (*Naval Holiday*) de la construction de nouveaux vaisseaux sur une période de dix ans. Alors que la Grande-Bretagne avait déjà accepté d'abandonner la règle du *Two-Power Standard* au profit d'une parité avec les États-Unis, les discussions s'annonçaient plutôt aisées. Le gouvernement japonais était sous la pression d'un fort courant d'opinion hostile aux dépenses militaires et navales, comme l'avait révélé une motion du congrès des chambres de commerce voté en juin ; quasiment au même moment que le vote de la résolution Borah par le Congrès américain<sup>15</sup>. En fait, c'est la France qui pose le plus de difficultés. Alors qu'elle a consacré l'essentiel de son effort industriel et financier à l'armement terrestre, elle s'inquiète de l'état de sa marine et des conséquences du gel. Face au front uni des Anglo-Saxons qui veulent limiter toute course aux armements, Aristide Briand, présent pour l'ouverture des travaux, et Albert Sarraut, qui représente la France dans la sous-commission, s'efforcent d'obtenir une contrepartie. Ils obtiennent qu'une partie de la flotte française (croiseurs et sous-marins) soit considérée comme strictement défensive et exclue des

---

<sup>15</sup> Sadao Asada, « From Washington to London: The imperial Japanese Navy and the politics of naval limitation, 1921-1930 », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 4, n° 3, p. 147-191.

quotas ; mesure dont vont aussi bénéficier le Japon et l'Italie. Le 6 février 1922 est ratifié le traité des cinq Puissances qui fixe les proportions de navires de ligne que pourraient conserver les signataires : respectivement cinq pour les États-Unis et l'Angleterre, trois pour le Japon, 1,75 pour la France et l'Italie qui bénéficie d'une parité heureuse avec la France<sup>16</sup>. Fort de quelques aménagements et des garanties apportées par le traité des quatre Puissances, le Japon a finalement accepté la non-parité avec les flottes américaine et britannique. Si la France a obtenu le maintien de la construction de sous-marins, contre l'avis des Anglo-Saxons qui ont pourtant promis de réduire leur flotte en la matière, ces derniers ont au moins pu limiter les risques d'une guerre sous-marine en réduisant drastiquement les conditions d'intervention des sous-marins et en obtenant la responsabilité pénale directe de leurs commandants contrevenant à ces règles. Seule la force aéronavale a été tenue à l'écart de toute négociation !

### Le traité des neuf Puissances : le renouveau de la Porte ouverte

Les deux premiers traités avaient pour rôle de signifier la volonté des grandes puissances de développer un nouveau mode de relation en s'engageant sur l'avenir. Les discussions au sujet de la Chine ont un autre impact qui incarne le nouvel état d'esprit qui s'élabore à Washington, car il ne s'agit plus de promesses mais d'organiser un mode de coopération dans le présent.

La commission dédiée aux questions chinoises comprend neuf délégations ; les cinq concernées par la conférence navale auxquelles s'ajoutaient celles de la Belgique, des Pays-Bas, du Portugal et de la

---

<sup>16</sup> Précisément, la répartition est respectivement de 525 000 tonnes (t.), 316 000 t. et 175 000 t. pour la France et l'Italie. L'accord a aussi fixé le calibre des canons, le tonnage des croiseurs et des porte-avions.

Chine. Elle est naturellement placée sous l'égide des États-Unis selon les objectifs préalablement fixés par Hughes. Le projet est de garantir l'intégrité territoriale et administrative de la Chine tout en développant la logique de la Porte ouverte proposée au lendemain de la révolte des Boxers. Significativement, quatre des sept sujets couvraient expressément les enjeux de la coopération économique en Chine, notamment en ce qui concerne les chemins de fer. Fidèles à leur doctrine, les Américains espèrent faire renoncer les participants à toute forme de privilège exclusif.

Si la Chine est invitée à s'exprimer, les discussions sont néanmoins menées essentiellement par les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon. À l'ouverture des débats, le chef de la délégation chinoise et ambassadeur aux États-Unis, le docteur Sze, a présenté « dix principes » qu'il espère voir aboutir pour remettre en question les privilèges antérieurs<sup>17</sup>. Insatisfait des propositions chinoises, jugées trop nationalistes, le sénateur Elihu Root (ancien secrétaire d'État de T. Roosevelt) relance les débats en présentant ses propositions, discutées par les autres participants dès le 21 novembre. Sans prétendre remettre en question la situation des puissances signataires en Chine, surtout pour éviter que le Japon n'abandonne la conférence, Root se contente d'actualiser la logique de la doctrine de la Porte ouverte : égalité régionale entre les grandes puissances, soutien à l'intégrité de la république chinoise ajoutant une référence à une forme d'auto-retenue (*self-restraint*) des puissances signataires qui s'engageraient à ne pas exploiter la crise chinoise à des fins propres ou de menacer les intérêts des autres puissances<sup>18</sup>.

À la suite des Japonais, les puissances se rallient à la proposition

---

<sup>17</sup> David Armstrong, « China's place in the new pacific order », in Erik Goldstein, John Maurer (dir.), *The Washington Conference...*, *op. cit.*, p. 276-278.

<sup>18</sup> George C. Herring, *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 453-455.

américaine tout en prenant soin de rejeter la possibilité pour la République chinoise de renégocier les accords validés par la Chine impériale. La volonté de maintenir une forme de *statu quo*, c'est-à-dire d'équilibre des intérêts en Chine l'a emporté sur toute autre considération et inscrit l'accord dans l'ambiance de coopération affichée par le principe même de la conférence.

En guise de reconnaissance de sa légitimité, le gouvernement républicain chinois se voit symboliquement concéder le contrôle des stations de radio étrangères indépendantes et la fin des activités postales privées étrangères ; encore que de strictes conditions garantissant les intérêts des puissances lui soient imposées : le rachat des radios « au prix du marché » et le maintien d'un codirecteur général étranger au sein de l'administration postale. C'est bien peu au regard des espérances initiales des Chinois : le soutien des États-Unis à la République chinoise a été sacrifié au maintien des intérêts des puissances européennes et japonaise. Celles-ci, menées par la France et le Japon, sont demeurées intraitables quant à l'éventualité d'une révision de la question des tarifs douaniers et des autres privilèges exclusifs préalablement accordés par l'Empire chinois.

Plus soucieux de garantir la coopération entre les puissances en Chine, les Américains ont obtenu la création d'une commission, l'*International Board of Reference*, chargée d'arbitrer les éventuels litiges entre les Chinois et les puissances tributaires, aussi bien qu'entre elles.

Le maintien du *statu quo* est définitivement établi par la résolution du 21 novembre 1921 qui proclame la solidarité de toute négociation en Chine et érige la clause de la nation la plus favorisée en modèle de référence. La question de l'accès au marché chinois avait été au cœur de toutes les discussions et surtout des tensions entre Washington et Tokyo, qui considérait la Chine comme un marché privilégié, source des matières premières essentielles à son expansion économique autant qu'un débouché majeur. Pour Tokyo, les « 21 demandes » imposées à la Chine en 1915 constituaient une juste récompense de son soutien aux Alliés

durant la guerre mondiale et la tutelle sur la Mandchourie relevait d'une longue politique nationale. Cependant, la réactualisation de la doctrine de la Porte ouverte permet d'établir un compromis acceptable entre les ambitions commerciales américaines et les nécessités japonaises, tout en diminuant les tensions bilatérales ; comme le montre la signature d'un accord définitif au sujet de l'île de Yap. Et sous la pression de Hugues et Balfour, les Japonais acceptent de compléter le traité des Neuf par un accord bilatéral avec la Chine concernant la restitution du Shantung et la vente de la ligne de chemin de fer de Tsinuan-fu (avec toutefois maintien de cadres japonais).

### Un éphémère ordre des vainqueurs

Dès la fin de la conférence, le 6 février 1922, le Sénat américain s'empresse de soutenir les accords obtenus. Le mouvement d'humeur consécutif au traité de Versailles est oublié. L'engagement de Washington dans le système international est entériné et se traduira les années suivantes par les plans Dawes (1924) et Young (1929) ainsi que le pacte Briand-Kellogg (1928), point d'orgue de la décennie. Négligeant la logique multinationale de la Société des Nations, un nouvel ordre international est établi par « l'esprit de Washington ». Fondé sur une base légaliste que n'aurait pas dédaignée Wilson, il s'appuie sur les contacts directs entre grandes puissances désireuses de garantir un équilibre entre elles. Cet équilibre a pu être trouvé car, hormis le Japon dont l'opinion publique nationaliste ne va pas tarder à contester les résultats de la conférence, il ne concerne guère que les espaces de projection impériale où la concurrence entre les puissances occidentales peut être encadrée sans remettre en question leur perception d'une sécurité vitale. De même, le désarmement naval n'a concerné que les forces considérées comme offensives.

Ce système n'est pas sans rappeler la logique du congrès de Vienne et de la Quadruple Alliance. Mais en même temps qu'il a établi un équilibre, le « Congrès de Washington » a désigné ses parias, la Russie bolchévique, voire l'Allemagne, qui a été définitivement effacée de l'Extrême-Orient et que la France a désignée comme responsable de son refus d'envisager un désarmement. Le *statu quo* qui a été entériné consacre les vainqueurs de 1918 et renforce une bipolarité entre ce que John Foster Dulles nommera les « *have* » et les « *have-not* »<sup>19</sup>. L'ordre des puissances créé à Washington était-il condamné à n'être qu'éphémère ? Le véritable repli isolationniste américain qui succédera au chaos de 1929 a, de toute façon, retiré à ce système un de ses piliers essentiels jusqu'en 1941. C'est toutefois à Franklin D. Roosevelt, avec son modèle des Nations unies, qu'il appartiendra de procéder à la synthèse entre l'idéal multilatéral de Wilson et le jeu des grandes puissances, illustré par la conférence.

---

<sup>19</sup> John Foster Dulles, *War, Peace and Change*, New York, Harper and Brothers, 1939.