

*La Roumanie dans les plans d'intégration européenne des années vingt:
entre intérêt national et émergence d'une conscience européenne¹*

La Grande Roumanie est le résultat du remodelage de l'espace entre Allemagne et Russie auquel s'est résigné l'Entente à l'issue de la sortie des combats de la Russie bolchevique, de l'échec des pourparlers d'une paix séparée avec l'Autriche-Hongrie et des Quatorze Points de Wilson. Leur état d'épuisement, d'ignorance des enjeux locaux et d'illusions sur la capacité des nouveaux pays à s'entendre ont conduit les puissances victorieuses à laisser une assez large marge de manœuvre aux petits vainqueurs à la fin de 1918 et en 1919. Mais au cours du premier semestre de 1920, plusieurs facteurs ont ramené sur le haut de la pile des dossiers de la zone la question d'une meilleure coordination de cet ensemble extrêmement divisé. Le plus important fut certainement d'ordre militaro-politique, lorsque la Roumanie prouva son incapacité à appuyer seule la Pologne attaquée par l'Armée Rouge: la question de la solidité et de la solidarité mutuelle des petits «vainqueurs» centre-européens se posa de manière crue, ainsi que la réintégration de certains vaincus dans un système dominé par l'Entente. Dès lors, le débat sur l'unification selon diverses modalités -confédération à dominante diplomatique et militaire comme la Petite Entente, union douanière à dimension économique comme le plan Tardieu- et à plusieurs échelles - sous-régionale, régionale ou continentale - de ces pays est revenu à chaque difficulté de la diplomatie traditionnelle ou des évolutions entre grandes puissances européennes - notamment de leurs rapprochements qui rendaient caducs l'appel aux petits alliés anti-allemands ou anti-soviétiques, donc leur protection par les grands vainqueurs.

Or la Grande Roumanie avait un besoin impérieux non seulement de sécurité, mais de protection de la part des puissances en raison de la multiplicité de ses annexions. Elle souhaitait essentiellement l'immobilité des rapports de force continentaux pour maintenir le statu quo territorial. Dans cette configuration, la Roumanie a souvent ressenti les projets d'intégration européenne au mieux comme des réactions nécessaires pour sauvegarder sa sécurité, au pire comme des tentatives de réviser à terme des frontières dont on dénonçait la gêne pour la viabilité de la zone. Si le contexte et la puissance initiatrice du projet avaient une grande importance dans l'accueil réservé par Bucarest, le pays partageait avec d'autres voisins certains freins structurels qui l'empêchaient de resserrer ses liens avec eux ou avec les autres États européens.

Nous passerons d'abord en revue les principales tentatives d'intégration auxquelles la Roumanie fut conviée, puis nous dégagerons, dans une sorte de conclusion étoffée, ces freins qui réduisaient sa marge de tolérance envers elles. Au passage, il faut faire un sort à une historiographie nationaliste roumaine, qui prétend que la Roumanie fut en pointe des intégrations européennes, alors que les systèmes auxquelles elle s'intégra reposaient essentiellement sur des alliances militaires multilatérales.

¹ Cet article reprend certains développements de ma thèse concernant les tentatives d'intégration continentales ou sub-continentales auxquelles la Roumanie a participé ou sur lesquelles elle a été amenée à réagir (voir, pour plus de détails, SANDU, Traian, *Le Système de sécurité français en Europe centre-orientale, l'exemple roumain, 1919-1933*, Paris, L'Harmattan, 1999, 495 pp.

Principaux projets d'intégration

Petite Entente élargie de Take Ionescu ou «confédération danubienne» française? Le dilemme de 1920

La situation particulière de la Roumanie, au croisement des préoccupations défensives de la France à l'égard de la Russie et de la vigilance face aux vaincus centre-européens, pouvait intéresser le Quai d'Orsay. Certes, l'alliance qui s'esquissait entre la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie depuis décembre 1919 contre la Hongrie et la Bulgarie intéressait peu la France, soucieuse de soustraire ces pays à l'influence des Puissances révisionnistes -en fait de préserver la Hongrie de la mainmise allemande.² Mais le projet du conservateur Take Ionescu, qui se trouva à la tête de la diplomatie roumaine entre juin 1920 et décembre 1921, consistant à faire entrer la Pologne et la Grèce dans l'alliance défensive anti-hongroise, pouvait séduire indirectement Paris par le rapprochement polono-tchécoslovaque qu'il impliquait. Ainsi, toute crise comme celle de l'été 1920 eût été conjurée, puisque la Pologne n'eût plus été isolée en cas d'attaque russe non provoquée; surtout, le Quai d'Orsay pouvait espérer que l'intégration de Varsovie et de Prague dans un même système eut abouti, à terme, à une coopération contre l'Allemagne; enfin, l'entrée de la Grèce assurait le contrôle de Salonique, principal port de débarquement de matériel français à l'intention de l'Europe centrale par la voie ferrée stratégique qui menait à Lemberg par la Yougoslavie, la Transylvanie -qui avait été attribuée largement dans ce but à la Roumanie- et, si nécessaire, la Tchécoslovaquie. Quant à la Roumanie, elle y aurait gagné l'adhésion de la France à un système qui couvrirait toutes ses frontières nouvelles face aux Hongrois, aux Bulgares et aux Russes. La problématique principale des relations de sécurité franco-roumaines entre l'été 1920 et la fin de 1921 consista donc en un marchandage implicite : la France se rallierait à la Petite Entente anti-hongroise si Ionescu était capable d'y intégrer la Pologne et la Grèce. Y parviendrait-il face aux réticences de ses partenaires tchécoslovaque et yougoslave? La suite des événements a prouvé la division durable des bénéficiaires centre-européens des traités face aux dynamiques internes de leurs intérêts, mais aussi aux pressions externes des puissances intéressées à la zone.

Locarno oriental: une symétrie en trompe-l'œil avec l'Europe occidentale

A la suite de l'entente régionale des puissances occidentales autour de la sécurité rhénane, Benès et Chamberlain espéraient que les États à l'Est de l'Allemagne s'entendraient également sur les principes locarniens,³ sans pourtant désigner la Puissance garante d'éventuels arrangements. L'optimisme de Benès envers Locarno passait donc par l'espoir d'une initiative occidentale en matière de sécurité centre-européenne. Mais Prague n'était pas soutenue par Belgrade.⁴

Deux raisons s'opposaient à un soutien français au projet de Locarno oriental. Du point de vue diplomatique, le modèle locarnien ne pouvait pas être appliqué, puisque les vaincus

² Télégramme de Millerand à Varsovie (n°1413-1415) et à Athènes (n°540-542) du 24 août 1920, Archives du ministère des Affaires étrangères, série Z Europe, sous-série Tchécoslovaquie, volume 65, folio 41 (plus loin : Tél. n°1413-1415 et 540-542 de Millerand à Varsovie et à Athènes du 24 août 1920, Z Tchécoslovaquie 65, f.41); publié dans les *DDF, 1920*, n°392 et par Traian SANDU dans *La Grande Roumanie alliée de la France, une péripétie diplomatique des Années Folles?*, doc. n°34.

³ BURGWIN, James H., *Il Revisionismo fascista. La sfida di Mussolini alle grandi potenze nei Balcani e sul Danubio, 1925-1933*, Milan, Feltrinelli, 1979.

⁴ Tél. de Kennard, ministre britannique à Belgrade, au Foreign Office du 22 oct. 1925, Z Tchécoslovaquie 43, f. 9.

de cette zone n'avaient pas renoncé à la révision des frontières. Sur le plan militaire, le projet compromettait le reste de l'influence française dans la zone, puisqu'il faisait suite au projet anglais de juin 1925 consistant à mettre l'Italie à la tête des Balkans après le repli français. Berthelot, réticent en juin, contrairement à Briand, acheva de saboter le projet au début de novembre; Chamberlain dut reculer.⁵

Quant à Prague et à Belgrade, elles décidèrent qu'intégrer la Hongrie à un Locarno oriental risquait de lui offrir une autre tribune à ses discours révisionnistes.⁶ Benès refusait de voir l'Italie patronner le pacte avec la Hongrie: ce patronage devait revenir à la Petite Entente, quitte à l'étayer par la „garantie morale” des trois Puissances occidentales.⁷ Duca fut sceptique quant à la volonté de Mussolini de jouer les garants du statu quo; pour des raisons inverses, Budapest exprima sa réticence à discuter ce projet, que Mussolini accueillit froidement.⁸ Il préféra sa politique solitaire en Europe centrale, de peur que la France, qu'il jugeait à juste titre affaiblie dans la zone après Locarno, ne profitât du dynamisme de l'Italie, qu'il surestimait.⁹

Chamberlain continua toutefois ses efforts, afin de pacifier l'Europe centrale, qui restait une épine dans les relations des Puissances occidentales. Il fit pression sur la Hongrie pour se rapprocher de ses voisins.¹⁰ Paris et Londres n'envisageaient d'ailleurs pas un pacte sur le modèle de Locarno, qui les aurait obligées de jouer le rôle de garants; ainsi, le cas roumain fut évoqué en termes négatifs, en raison de „la question de Bessarabie, un casus belli pendant au-dessus de lui”.¹¹ La tactique soviétique de la pression bessarabe fonctionnait: elle réussit à impressionner défavorablement l'Angleterre dans ses tentatives de Locarno oriental, ainsi que la France, pour qui la Bessarabie restait l'obstacle au traité bilatéral avec Bucarest.

L'affaire bessarabe resta donc un puissant levier de blocage diplomatique entre les mains de Moscou durant toutes les autres négociations de l'entre-deux-guerres.

Le protocole Litvinov

Ainsi, l'application anticipée du pacte Briand-Kellogg de Paris sur la mise „hors-la-loi” de la guerre d'août 1928 par les pays circum-russiens -entourant la Russie- se heurta à cet obstacle. Après de multiples palabres, Moscou accepta au début de février 1929 la formule roumaine sur l'état de paix entre URSS et Roumanie, présupposant l'absence de tension militaire autour de la Bessarabie.¹² Le gouvernement roumain n'entendait troquer la reconnaissance de jure de l'URSS que contre la reconnaissance de jure de la Bessarabie roumaine.¹³ Litvinov s'était montré accommodant parce qu'il était, pour des raisons personnelles de situation au sein de l'appareil politique, pressé de signer.¹⁴ Toutefois, l'agence Tass publia une note de source autorisée qui précisait que „l'absence d'un tel état de guerre et la signature du pacte de renonciation à la guerre ne présum[ai]ent en aucune manière l'acceptation par l'U.R.S.S. de la solution qui a[vait] été donnée à la question de Bessarabie à l'aide des baïonnettes roumaines en 1918 et de la bénédiction parisienne de 1920”.¹⁵

⁵ CAMPUS, Eliza, *Intelegerea balcanica*, p.26-27.

⁶ BURGWYN, op. cit., p.74.

⁷ CAMPUS, *Mica Intelegere* (La Petite Entente), Bucarest, Ed. Stiintifica, 1968, rééd. 1997, p.91.

⁸ BURGWYN, op. cit., p.73-75.

⁹ *ibid.*, p.75-76.

¹⁰ Tél. n°751 de Fleuriau du 4 décembre 1925, *ibid.*, f.25-26.

¹¹ Tél. n°753 du même du 4 décembre 1925, *ibid.*, f.27-28.

¹² Tél. n°57 de Puaux du 5 février 1929, *Z Russie* 312, f.147.

¹³ Tél. n°58 du même au même du 7 février 1929, *Z Roumanie* 57, f.96.

¹⁴ Tél. n°110-111 d'Herbette du 6 février 1929, *Z Russie* 312, f.158-159.

¹⁵ Tél. n°112-113 du même au même du 7 février 1929, *ibid.*, f.163-164.

Le texte du protocole comportait, certes, la clause de ratification du traité de Paris, mais plusieurs stipulations l'en rendaient autonome et lui donnaient une dimension de pacte de non-agression à géométrie variable et immédiatement valable.¹⁶ Moscou tenait à faciliter la procédure de ratification pour acquérir la tranquillité extérieure afin de mener ses transformations intérieures par la terreur: Litvinov apparaissait ainsi comme un adjuvant „occidentalophile” et ouvert de la stratégie isolationniste de Staline.¹⁷ Cette tactique ne s'accompagnait d'ailleurs pas d'une concession sur les principes : son discours lors de la signature du protocole rappela que „la garantie la plus sérieuse de paix [était] le désarmement” et que „d'anciens et sérieux litiges n'[avaient] pas été réglés ... par le présent protocole”.¹⁸ Moscou ne s'était certes pas ralliée au statu quo, mais Litvinov ne refusa pas, du moins pour la forme, la poursuite de discussions bilatérales avec les Roumains: l'exigence d'un plébiscite en Bessarabie rendait néanmoins ses ouvertures plus qu'aléatoires.¹⁹ La rencontre de Moscou inaugurerait néanmoins une nouvelle étape dans les relations compliquées entre Soviétiques, Polonais et Roumains: Paris n'y était pas hostile.

A la fin du mois de février les derniers remous créés par le texte signé à Moscou s'estompèrent. Il constituait pour Paris un pas vers la détente dans la zone, destiné à priver l'Allemagne du partenaire révisionniste à l'est; la diplomatie française devait seulement surveiller que cette évolution n'ouvrit pas à l'Allemagne la voie de Bucarest. Or au moment où Mironescu s'occupait de la négociation du protocole, Maniu tenta d'obtenir du Quai d'Orsay une approbation à l'autre volet de la politique étrangère roumaine, qui concernait son projet d'union douanière centre-européenne: il devait priver l'Allemagne des leviers autrichien et hongrois au cas où elle aurait voulu promouvoir le révisionnisme par l'utilisation du thème des minorités.

Plan Maniu du début de 1929

Le plan du président du Conseil roumain Iuliu Maniu d'établir des tarifs préférentiels entre six pays centre-européens -la Roumanie, la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, l'Autriche et la Yougoslavie- afin de les protéger de leurs concurrents exportateurs de céréales et de les soustraire à l'influence commerciale d'une Allemagne où Stresemann soulevait depuis peu le problème des minorités germaniques sur un ton qui laissait deviner des prolongements révisionnistes en matière territoriale, n'avait pas encore fait l'objet d'une étude approfondie jusqu'à mon article sur le sujet,²⁰ comme ce fut le cas pour les projets postérieurs au déclenchement de la Grande Crise.²¹ Son intérêt réside précisément dans la

¹⁶ Protocole signé à Moscou pour la mise en vigueur anticipée du pacte de Paris, *ibid.*, f.182-183.

¹⁷ HASLAM, Jonathan, *Soviet foreign Policy, 1930-1933, the impact of the depression*, Londres, 1983, p.11-15 et 19-20.

¹⁸ Dép. n°105 d'Herbette du 10 février 1929, *ibid.*, f.191-195; voir le texte de la déclaration de Litvinov dans EUDIN (Xenia J.) et SLUSSER (Robert M.), *Soviet foreign Policy, documents and materials, 1928-1934*, Hoover Institution Publications, 1965, volume I, doc. n°20, p.166-168.

¹⁹ Tél. n°128-130 de Herbette 10 février 1929, *Z Roumanie* 57, f.99-101. Voir aussi NANU, Frederic C., *Politica externa a României, 1919-1933* (La politique extérieure de la Roumanie, 1919-1933), Iasi, Institutul european, réédité en 1993, p.154.

²⁰ "Le plan Maniu de Confédération économique danubienne du premier semestre 1929", dans *Le Plan Tardieu*, actes du colloque tenu à Paris IV-Sorbonne les 6 et 7 novembre 1997, *Revue d'Europe centrale*, tome V, n°2, 2^e semestre 1997, p.41-49.

²¹ Pour ces derniers, nous possédons l'article de Jacques BARIETY : "Der Tardieu-Plan zur Sanierung des Donauraums (Februar-Mai 1932)", dans *Internationale Beziehungen in der Weltwirtschaftskrise, 1929-1933*, édités par Josef BECKER et Klaus HILDEBRAND, Munich, 1982; Jacques BARIETY a également dirigé le mémoire de maîtrise de Fabrice GAYMAY portant sur *Les Pays danubiens face à la crise économique mondiale (1930-1931)*, soutenu à Paris IV-Sorbonne en 1987.

similitude de son sort avec celui des autres projets du temps de crise, alors qu'il précède la chute la plus dramatique des prix des céréales et qu'il met en valeur d'autres facteurs que la compréhensible obsession socio-économique des années suivantes.

La réflexion de l'équipe entourant Maniu relevait d'un projet global et amplement „théorisé” par les économistes agrariens de tous les Etats centre-européens: le problème consistait à trouver une source de financement pour le développement économique -et plus particulièrement industriel- du pays à dominante agricole qu'était la Roumanie. Maniu, le chef du Parti national-paysan, largement et démocratiquement soutenu lors des élections législatives de décembre qui lui accordèrent 77,5% des suffrages, eut donc le loisir de développer son programme économique d'inspiration agrarienne. Celui-ci s'opposait au modèle de ses prédécesseurs nationaux-libéraux, qui avaient globalement échoué à faire décoller l'économie nationale en appliquant leur programme d'industrialisation autarcique et protégée, en raison de la faiblesse des capitaux autochtones et de la corruption qui régnait parmi la clientèle industrialo-financière de la famille Bratianu, qui dominait le Parti national-libéral depuis sa création au XIX^e siècle. Maniu, et plus précisément l'économiste du parti agrarien, Virgil Madgearu, devenu son ministre de l'Industrie et du Commerce, voulait donc enclencher un cercle vertueux où la baisse des tarifs douaniers et la stabilité de la monnaie eussent permis à l'économie roumaine de s'ouvrir aux capitaux étrangers afin de faciliter l'équipement et la modernisation de l'industrie nationale, cet endettement se trouvant facilement épongé grâce à l'essor de l'exportation de produits agricoles de plus en plus nombreux et de moins en moins coûteux à produire, en raison de l'industrialisation de l'agriculture.

Ce schéma idéal valait pour les temps de prospérité, de croissance de la consommation, des échanges et des prix; cette situation, qui n'existait déjà plus depuis des années, nécessitait de limiter l'ouverture douanière au bassin danubien, pour rendre sa cohérence commerciale et pour renforcer la capacité productrice de l'ancien espace habsbourgeois, à l'abri de la concurrence, puis de ne s'y exposer qu'une fois suffisamment armé.

Le plan Maniu comportait donc deux motivations politiques essentielles: l'une, négative, consistait à contre-battre l'Anschluss; son corollaire positif était de rapprocher vainqueurs et vaincus en Europe centrale, afin de désamorcer la question des minorités et, implicitement, celle de la révision territoriale. Ce projet correspondait parfaitement aux désirs et aux moyens de la diplomatie française: tant que, seul parmi les dirigeants de Grandes Puissances, Mussolini avait posé, entre 1925 et 1929, le problème de la modification brutale des frontières, Briand avait été simplement irrité; à partir de 1929, il put s'inquiéter lorsque son partenaire de Locarno, reprit à son compte le discours des mécontents. Mais entre les premières manifestations allemandes et les premiers bruits de la réaction française -le plan Briand, que l'on commença à évoquer vers juillet-, il y eut la place pour l'initiative de Maniu, la seule dont disposât la France à ce moment donné.

Le problème posé par ce plan fut aussi complexe que ceux posés par les autres plans de ce type par la suite: il s'agissait de convaincre la Grande-Bretagne et la Tchécoslovaquie de l'utilité d'une union douanière qui jouerait en bonne partie contre leurs intérêts économiques, mais qui introduirait discrètement l'Autriche et la Hongrie dans un système danubien globalement sous influence française, en essayant de faire passer l'opération auprès de Mussolini sous le signe de l'hostilité à l'Anschluss. La principale coupure chronologique, qui peut d'ailleurs structurer cette étude, fut le discours très dur de Stresemann en mars, à Genève, sur les minorités allemandes: la France se rallia immédiatement au plan Maniu, après une période plus circonspecte, et avant de mettre au point sa propre réplique.

Ce premier plan d'intégration danubienne sous égide française, mais d'initiative roumaine, a donc rapidement échoué devant l'opposition, d'ordre économique, des Britanniques et des Tchécoslovaques sur la question de la clause de la nation la plus

favorisée, ainsi que devant les coups politiques des Italiens et des Hongrois. Toutefois, il faut relever le caractère précurseur de cette tentative, qui parvenait à articuler des données internationales d'ordre économique -qui concernaient l'écoulement de la production des Etats agraires et leur industrialisation-, d'ordre politique -avec la réunification économique, puis politique, de l'espace danubien sur les bases du statu quo territorial, au bénéfice donc de l'influence de la Puissance garante de ces frontières, la France, en échange d'une politique plus souple envers les minorités- et d'ordre géo-stratégique -puisque le système d'amitiés centre-européennes de la France eût ainsi été étoffé sur son flanc occidental, où la voie ferrée de Salonique à Lvov se trouvait exposée au canon hongrois sur son tracé roumain, sans parler du coin austro-hongrois qui eût ainsi été enfoncé dans le couple révisionniste germano-italien.

Malheureusement, l'acuité de la crise brisa, par la suite, les deux leviers économiques des agrariens, soit l'abondance des capitaux étrangers et le bénéfice des exportations massives de céréales; cette occasion manquée ne se retrouva plus lors de la négociations du plan Tardieu en plein marasme international, car les trois hommes forts du gouvernement roumain de ce moment là -Iorga, Argetoianu et Maniu- donnèrent la préférence au traité économique bilatéral avec l'Allemagne, ce qui amplifiait le poids commercial déjà écrasant de cette puissance, qui obtenait ainsi les moyens d'équilibrer, à terme, l'intérêt politique que la Roumanie pouvait trouver au lien avec la France.

Le plan Briand

Pour préserver à la fois Locarno et l'équilibre centre-européen, Briand lança un projet d'union européenne²² qui engloberait l'Europe centre-orientale dans la zone de sécurité, de garantie territoriale et de prospérité qui caractérisaient le versant occidental du continent depuis 1925. La réaction de la Roumanie devait être logiquement favorable à cette initiative fondée sur le statu quo.

Les premiers échos roumains de l'idée de Briand datent du 23 juillet 1929 : il s'agissait d'un compte rendu du ministre à Vienne des réactions autrichiennes au plan.²³ Il comportait le gel des frontières, tout en atténuant les dysfonctionnements économiques et les querelles territoriales et ethniques -liés à l'éclatement de territoires cohérents- par l'introduction d'un certain degré d'unité d'intérêts, qui évacuerait les solutions violentes. En somme, ce que Maniu avait échoué à réaliser sur le plan danubien, Briand le reprenait à l'échelle de tout le continent. Devant Diamandi, Briand précisa son idée, en la liant de façon lâche au projet de MacDonald d'arbitrage obligatoire et de désarmement :

*„Des dires de M.Briand il ressort que son idée serait de resserrer le contact entre Etats européens dans toutes les questions importantes, à commencer par les questions économiques, et de créer un concert européen chaque fois que nécessaire. D'après les conceptions de M.Briand, ceci serait une façon de mettre en vigueur, au moins dans une application limitée à l'Europe, du Protocole de Genève dont l'application n'a pas réussi il y a quelques années. ... Laissant voir le but poursuivi, M.Briand a dit en terminant: nous devons défendre notre continent si nous ne voulons pas être avalés.”*²⁴

La proposition comportait néanmoins un aspect inquiétant pour la Roumanie, que Diamandi ne releva pas. Briand avait prononcé le terme de „concert européen”, qui

²² Voir *Le Plan Briand...* déjà cité, et notamment l'introduction éclairante de Jacques BARIETY, "Aristide Briand, les raisons d'un oubli", pp.1-13.

²³ Dép. n°2830 de Mitilieu du 23 juillet 1929, AMAER, fd. Dossiers spéciaux 192, f.183-184.

²⁴ Note s.d. de Mihail Arion, directeur politique des Affaires étrangères roumaines, *ibid.*, f.186.

évoquait plus le concert des Puissances du siècle passé, dictant au reste de l'Europe, qu'une assemblée de tous les Etats, dont les voix étaient égales en valeur, ainsi que la Société des Nations l'avait instauré au niveau mondial.

Malgré Carol, la diplomatie roumaine ne se dédit pas de son approbation du plan Briand, mais elle devait en approfondir l'étude. Titulescu en définit les étapes: „*Concernant le mémorandum Briand, je crois que l'on doit mettre en relief que la proposition est faite sur la base de la souveraineté et de l'intégrité territoriales actuelles; deuxièmement, l'on doit donner une réponse de principe affirmative aux suggestions françaises, et troisièmement, déclarer que notre point de vue détaillé sera communiqué ultérieurement.*”²⁵

Pourquoi les Roumains craignaient-ils que le plan ne comprît pas exactement la stabilité des frontières, alors qu'en septembre il avait éveillé la méfiance des anciens vaincus pour cette raison?²⁶ En fait, le mémorandum du 1^{er} mai 1930, apportait des précisions qui éveillèrent l'attention à Bucarest. Il insistait, contrairement au projet initial, sur la construction politique préalable à la solidarité économique, ce qui pouvait inquiéter: il prévoyait, outre une conférence européenne regroupant tous les Etats européens membres de la Société des Nations, un comité exécutif permanent, organe exécutif de l'Assemblée.²⁷ Les membres de ce comité forcément restreint et regroupant les Grandes Puissances européennes ne seraient-ils pas être tentés de régler les dissensions par des concessions aux anciens vaincus? Annoncé après Lugano et Madrid dans le sens d'une relative résistance au révisionnisme, le plan n'évoluerait-il pas vers la réconciliation avec les vaincus au prix d'une révision des Traités?

La conférence des chefs des diplomaties de la Petite Entente, qui eut lieu les 27 et 28 juin à Strbske Plesso, exprima des nuances similaires à l'égard du mémorandum: „*Les trois ministres des Affaires étrangères ont été d'accord pour souhaiter une "réalisation par étapes", par exemple pas de Comité permanent tout-de-suite, mais plutôt seulement une Conférence annuelle pour commencer.*”²⁸

La peur d'un Comité des Puissances qui dicterait se confirma, et l'accord sur l'unification et l'accélération du processus décisionnel de la Petite Entente²⁹ ressemblait à une réaction contre le projet Briand. La présidence tournante pouvait réunir une conférence exceptionnelle en cas de complications extérieures.³⁰ L'organisation se prémunissait ainsi contre d'éventuels dérapages des Grands.

Mironescu partit pour Paris le 9 juillet.³¹ Il devait présenter le nouveau ministre, Constantin Cesianu, et portait la réponse officielle au mémorandum de Briand pour une Union fédérale européenne datée du 9 juillet -également envoyée à Puaux.³² Elle approuvait le plan tout en formulant les réserves déjà aperçues: elle demandait l'intégration de la nouvelle structure dans le cadre de la Société des Nations, afin de conserver les garanties „*sur le respect des traités, sur l'intégrité territoriale des Etats, sur leur indépendance, leur souveraineté et leur égalité*”.³³ En outre, Bucarest préférerait, en raison de la crise, de voir

²⁵ Tél. de Titulescu à Mironescu du 21 juin 1930, *Documente diplomatice Nicolae Titulescu* (plus loin : DDNT), édités par G. MACOVESCU et alii, Bucarest, Ed. politica, 1967 ; doc. n°192, p.329.

²⁶ DUROSELLE, *Histoire diplomatique ...*, p.140.

²⁷ Ibid., p.140-141.

²⁸ Tél. n°209-213 de Charles-Roux du 30 juin 1930, Z Tchecoslovaquie 142, f.38-42.

²⁹ Tél. n°205 du même au même du 29 juin 1930, ibid., f.32-34.

³⁰ Tél. n°221-223 du même au même du 2 juillet 1930, ibid., f.49-51; voir le texte de l'accord annexé à la dépêche n°164 du même au même du 4 juillet, ibid., f.53-56.

³¹ Tél. n°350 de Dard du 7 juillet 1930, Z Roumanie 177, f.27^b.

³² Lettre d'envoi de Mironescu à Puaux du 9 juillet 1930, accompagnant la note du gouvernement roumain au gouvernement français du 8 juillet 1930, AMAER, fd. Dossiers spéciaux 201, f.147-150 ; voir SANDU, op. cit., doc. 101.

³³ Ibid..

„passer au premier plan les problèmes économiques;” le corollaire était qu’*„une entente politique très souple serait ... suffisante”*.³⁴ Aucune structure politique contraignante ne devait voir le jour avant que les petits Etats eussent assuré leur place au sein de ce nouveau concert européen, comme ils avaient en partie réussi à le faire à la Société des Nations. Briand et Mironescu décidèrent la publication de la note roumaine.³⁵

Lors de la séance du 8 septembre à Genève, Mironescu et Titulescu soutinrent Briand face à des Britanniques hostiles au lien fédéral. Arthur Henderson, le chef du Foreign Office, voulait approfondir l'étude des réponses des Etats par une commission d'experts, mais sans spécifier l'approbation de principe unanime du projet, ce qui pouvait faire craindre, à juste titre, son enterrement; Mironescu intervint pour défendre son idée-force de liaison entre Union européenne et Société des Nations.³⁶ Sentant son irritation, Zaleski et Titulescu lui demandèrent lecture de son propre projet de résolution, l'assurant à l'avance de l'appui unanime, y compris de celui d'Henderson : Briand se conforma et il ressortit de son texte que, outre l'approbation unanime au projet, il y avait aussi unanimité sur le désir de travailler au sein de la Société des Nations, ce à quoi Henderson et les autres délégués se rallièrent.³⁷

En somme, aucun délégué ne voulait déplaire à la France ou contrer un projet de rapprochement continental, avec ses obligations inhérentes, auxquelles les Anglais n'étaient pas prêts à souscrire. Mais peu de petits Etats voulaient donner un blanc-seing aux Grands et se dessaisir de la tribune qu'offrait la Société des Nations; le vote à l'unanimité y fonctionnait pour les questions épineuses, et notamment pour les modifications des règlements de l'après-guerre. Briand n'évita d'ailleurs pas cette exigence qui pouvait, selon les circonstances, ne pas être un handicap pour la diplomatie française. S'y superposa le désir tout aussi classique de ne pas avoir à choisir entre Paris et Londres.

L'Anschluss économique : Bucarest entre Mitteleuropa et projet français d'assainissement

Le 14 mars, Curtius et Schober, les chefs des diplomaties allemande et autrichienne, signèrent à Vienne un projet sur *„l'assimilation des conditions douanières et politico-commerciales entre l'Allemagne et l'Autriche”*.³⁸ Ce projet, dont l'annonce, le 21 mars, conclut de façon surprenante la conférence économique des Etats centre-européens, était ouvert à ces derniers.³⁹ La France engagea immédiatement une action hostile et entreprit d'y rallier la Petite Entente: *„M.Marinkovic fait dire à M.Benès ... de s'assurer que les délégués roumains, actuellement à Vienne pour négocier une convention commerciale, ne se sont pas laissés entraîner à écouter des offres de régime préférentiel de la part de l'Autriche ou de l'Allemagne. M.Mironesco répond à M.Benès qu'avant même d'avoir reçu ses propositions, il avait donné à la presse un communiqué indiquant que la Roumanie n'adhérerait pas à l'union douanière austro-allemande.”*⁴⁰

Mironescu prétendit même qu'il avait refusé, depuis deux mois, les offres de traité préférentiel avec l'Allemagne, ce qui pouvait être mis en doute. Berlin et Vienne avaient

³⁴Ibid.

³⁵Tél. n°1 de Mironescu à Bucarest du 11 juillet 1930, AMAER, fd. France 65, f.50.

³⁶Tél. n°11 de Mironescu à Maniu du 8 septembre 1930, AMAER, fd. Dossiers spéciaux 202, f.117-121.

³⁷Ibid.

³⁸Ibid.

³⁹NANU, op. cit., p.143.

⁴⁰ Tél. n°74-77 de Charles-Roux du 24 mars 1931, Z Tchécoslovaquie 142, f.84-87: voir SANDU, op. cit., doc. n°102; au sujet des faveurs d'une intégration de la Roumanie et de la Yougoslavie à l'union douanière austro-allemande, voir aussi NANU, op. cit., p.137.

pris appui sur les mêmes décisions de la Société des Nations dont s'était servi en son temps Maniu pour son plan anti-Anschluss, pour justifier leur union, fondée sur des liens géographiques et linguistiques. Le Quai d'Orsay ne pouvait plus se permettre, dans l'immédiat, de promouvoir l'intégration économique de la Petite Entente alors qu'il allait tenter de défaire l'Anschluss, étayé par les mêmes arguments.

En attendant la contre-offensive française de Genève en mai, le Quai d'Orsay s'efforça de contrer l'Anschluss dans le sens des souhaits de Bucarest, de Budapest et de Belgrade, en pressant Prague pour faire cesser sa guerre douanière avec la Hongrie et pour ouvrir son marché aux produits agricoles des autres pays danubiens.⁴¹ Les Hongrois et les Roumains interrompirent alors leurs négociations avec les Autrichiens : le ministre français à Vienne demanda à Paris d'accélérer „l'élaboration d'une contre-proposition d'organisation économique générale à opposer au projet austro-allemand;” ses chances étaient diminuées par les rumeurs selon lesquelles les juristes anglais auraient estimé que l'Anschluss correspondait aux stipulations de la Société des Nations,⁴² ce qui était vrai. Rome avait également adopté une attitude attentiste et ambiguë à l'égard de l'Anschluss économique, s'alignant ainsi sur Londres et laissant la France prendre la tête de la campagne anti-Anschluss.⁴³ Elle se dit inquiète des suites de cet accord, non parce que l'Allemagne en profitait, mais parce que les Etats danubiens reprenaient leurs projets d'intégration en dehors de toute influence italienne.

La conférence de la Petite Entente, qui se tenait en Roumanie à partir du 3 mai, eut ces questions d'intégration pour sujet principal. Ghica y était encadré par les ministres des Finances et de l'Industrie et du Commerce, respectivement Constantin Argetoianu, l'homme fort du gouvernement, et Mihail Manoilescu,⁴⁴ ces politiciens proches du roi tenaient à éviter une dérive anti-allemande du diplomate francophile Ghica. Carol devait rencontrer Alexandre de Yougoslavie dans le Banat au même moment,⁴⁵ ce qui représentait un signe de sa diplomatie parallèle, mais ce qui pouvait rassurer le voisin yougoslave.⁴⁶

A la veille de la conférence, Titulescu expédia un télégramme sur la position de la France dans la question de l'Anschluss économique: elle s'y opposait, mais était prête à proposer un plan constructif pour soulager les difficultés que l'Allemagne et l'Autriche avaient invoqué à l'appui de leur union, soit l'écoulement des céréales et l'absence de capitaux; la France approuvait la mise en place d'un régime préférentiel pour les Etats agricoles, mais sans contre-partie d'achat dans les pays importateurs de céréales, pour éviter de créer des flux privilégiés entre les pays danubiens et les Etats industriels comme l'Allemagne; la France était prête à aider financièrement les Etats agricoles, y compris à court terme, en collaboration avec la Grande-Bretagne.⁴⁷ L'annonce de ce „plan constructif” sous égide française comportait tous les paramètres destinés à rassurer les capitales centre-européennes pour leur relèvement économique.

⁴¹ Tél. n°147-149 de Charles-Roux du 11 avril 1931, Z Tchécoslovaquie 142, f.100-102.

⁴² Tél. n°109-111 de Clauzel du 11 avril 1931, *ibid.*, f.104-106.

⁴³ BURGWYN, *op. cit.*, p.217; pour la modération et les hésitations de la position britannique, voir CARMI, Ozer, *La Grande-Bretagne et la Petite Entente*, Genève, Droz, 1972, p.167-173.

⁴⁴ Tél. n°168 de Puaux du 1^{er} mai 1931, Z Tchécoslovaquie 142, f.124.

⁴⁵ Tél. n°169 du même au même du 1^{er} mai 1931, Z Roumanie 177, f.140.

⁴⁶ Tél. n°157 de Dard du 2 mai 1931, *ibid.*, f.141.

⁴⁷ Tél. de Titulescu du 2 mai 1931, DDNT, doc. n°206, p.366-368; voir le discours de Briand à la Chambre, le 8 mai, dans lequel il annonce le plan constructif français destiné à soulager surtout la Roumanie et la Yougoslavie (SUAREZ, *Briand...*, tome VI, p.346-359).

A Bucarest, la Petite Entente approuva donc le plan constructif français: „*Notre point de vue aura donc à Genève l'appui complet de la Petite Entente. ... Il a été entendu que la Roumanie ne signerait aucun accord commercial avec l'Allemagne avant la réunion de Genève.*”⁴⁸

Cette réunion entérina l'échec de l'Anschluss économique. Toutefois, Benès conseilla à Puaux, qui avait demandé le blocage à Cernauti de la mission commerciale allemande venue signer le traité avec les Roumains, de ne pas tarder la mise en oeuvre des tarifs préférentiels, car Bucarest ne résisterait pas longtemps aux tentations allemandes.⁴⁹ Benès avait été le principal partisan du projet français, puisqu'il avait tout à perdre d'une mainmise de l'industrie allemande sur les économies centre-européennes : il s'était vraisemblablement fait fort d'obtenir l'aide internationale à ses partenaires et avait engagé sa responsabilité dans le succès du plan français.⁵⁰ Il les avait sondé sur leur attitude en cas d'aggravation des tensions franco-allemandes: Ghica se refusa même à une guerre douanière avec Berlin.⁵¹ Ghica confirma la forte impression des propositions allemandes sur Bucarest.⁵²

Titulescu signa le 21 mai la Convention pour le crédit agricole international et vota la résolution sur le tarif préférentiel pour les céréales, dont la commission fut convoquée pour le 10 juin à Genève; mais il réserva la liberté de conclure des accords bilatéraux,⁵³ ce qui ouvrait la porte à Berlin et obligeait Paris à réagir vite. Mais le retard pris par le Comité pour l'écoulement des céréales incita le Quai d'Orsay à donner son feu vert à la conclusion du traité commercial germano-roumain.⁵⁴ Paris laissa donc à Bucarest une certaine liberté de manœuvre. En réalité, cette attitude de désengagement et le report de la réunion du Comité sur les tarifs préférentiels étaient moins neutres que le langage lénifiant des interlocuteurs de Cesianu le laissaient entendre. Briand avait été heurté par l'attitude de Titulescu à Genève, où il avait étalé les dissensions intérieures roumaines et leurs répercussions dans la politique à l'égard de l'Anschluss douanier.⁵⁵ Même si les réticences de l'Angleterre et la politique de l'Allemagne étaient des raisons plus fortes - mais moins faciles à exprimer- de l'irritation éprouvée à Genève par les Français, le manque de solidarité totale des alliés centre-européens était plus visible et pouvait servir plus aisément d'exutoire. D'ailleurs les Roumains n'envoyèrent pas de mémoire à la Cour internationale de La Haye et ne se considérèrent donc pas comme partie prenante contre l'Anschluss douanier.⁵⁶ De même, le feu vert de Briand aux négociations germano-roumaines ne doit pas être exagéré, car il avait seulement promis de ne plus poser de veto dans la mesure où elles n'induisaient ni commandes militaires ni changement dans les orientations extérieures roumaines.⁵⁷

⁴⁸ Tél. n°180-181 de Puaux du 5 mai 1931, Z Tchecoslovaquie 142, f.132-133.

⁴⁹ Ibid.; au sujet de la pression franco-roumaine pour retarder l'arrivée de la mission allemande, afin de ne pas saboter la conférence de la Petite Entente et les projets internationaux de relèvement économique, voir Raoul BOSSY dans ses *Aminitiri...* (Souvenirs), tome I, p.181-182 : le directeur de cabinet de Ghica avait en vain prévenu la légation allemande de retarder le départ de la mission, celle-ci partit sur l'incitation de Carol, d'Argetoianu et de Manoilescu, tous germanophiles en matière économique.

⁵⁰ Tél. n°281-283 de Charles-Roux du 7 mai 1931, *ibid.*, f.148-150.

⁵¹ BOSSY, *op. cit.*, p.182-183.

⁵² Tél. n°184-185 de Puaux du 5 mai 1931, Z Tchecoslovaquie 142, f.134-135.

⁵³ Tél. du même au même du 22 mai 1931, *ibid.*, doc. n°212, p.375-376.

⁵⁴ Tél. n°32683 de Ghica à Cesianu du 4 juin 1931, AMAER, fd. Paris 24.

⁵⁵ Dép. n°191 de Berthelot à Charles-Roux du 10 juin 1931, Z Tchecoslovaquie 142, f.161-164. Voir aussi GAFENCU, *op. cit.*, 16 juin 1931, p.139-141.

⁵⁶ Tél. n°32806 de Ghica à Cesianu du 12 juin 1931, AMAER, loc. cit..

⁵⁷ Tél. n°684 de Cesianu du 19 juin 1931, AMAER, loc. cit..

Plan Tardieu

Le 1^{er} mars 1932, le nouveau président du Conseil Tardieu réunit à Genève les représentants de la Petite Entente pour leur exposer son plan pour secourir l'Europe centrale.⁵⁸ Il comptait sauver les monnaies nationales grâce à un crédit extérieur, au contrôle des banques d'émission et à la mise en place d'une Fédération danubienne.⁵⁹ Les rencontres du 29 février et du 1^{er} mars avec les représentants des Etats danubiens et avec Sir John Simon et Grandi aboutirent au mémorandum du 2 mars, adressé par Tardieu à Londres et à Rome:⁶⁰ ces discussions ne rencontrèrent donc pas d'opposition ouverte.

Le mémorandum reprit l'idée d'une concertation franco-anglo-italienne pour la création d'un régime douanier préférentiel entre les cinq Etats danubiens, soutenu par des crédits extérieurs, d'origine essentiellement française; l'aspect remarquable résidait bien-entendu dans l'exclusion de l'Allemagne de cette combinaison,⁶¹ dirigée en fait contre elle. La réaction de l'Allemagne -son ministre à Vienne présenta dès le 4 mars une contre-proposition fondée sur un régime préférentiel- obligea Tardieu à l'associer à son projet.⁶² Mais la diplomatie roumaine était consciente que cette invitation n'était qu'un leurre pour masquer l'affrontement franco-allemand dans la zone.⁶³ Elle jugeait que ce conflit politique qui sous-tendait les propositions économiques de Tardieu obérait le relèvement réel de la zone: lorsque Hautecloucq présenta à Ghica le mémorandum, la note du ministre releva l'absence de Berlin.⁶⁴

L'accent mis sur cette absence était significatif des doutes quant au succès du projet. Les réactions au projet furent en contradiction avec la sympathie générale à l'égard de la politique de Tardieu : Bucarest attendait de Paris deux choses exclusives l'une de l'autre : la défense des intérêts politiques roumains, qui écartait la Roumanie de Berlin et de Moscou, et l'acceptation d'une collaboration économique roumano-allemande. Seuls quelques diplomates ayant retrouvé la foi dans le dynamisme danubien de la France comme Grigorcea apportèrent une note plus optimiste⁶⁵, mais ils n'étaient pas les responsables de la décision finale de Bucarest.

La Petite Entente se détermina lors d'une rencontre entre Benès, Titulescu et Marinkovic à la mi-mars : ils dégagèrent cinq conditions pour le succès de Tardieu: „1° que l'on n'accepte pas des accords à étiquette politique; 2° que l'on n'accepte pas une union douanière; 3° chaque Etat de la Petite Entente ne doit pas accepter quelque chose qui ne conviendrait pas aux deux autres; 4° que la question ne soit pas discutée dans un comité international, soit à Genève, soit ailleurs, mais seulement directement entre les cinq Etats intéressés; 5° que les Etats de la Petite Entente se mettent d'abord d'accord sur l'orientation politique qui doit être donnée au nouveau groupe économique, puis sur les moyens techniques grâce auxquels cette orientation politique peut être réalisée.”⁶⁶

Prague rejeta donc l'union douanière si utile à Paris pour expulser l'Allemagne du bassin danubien. L'interprétation des représentants de la Petite Entente suggéra qu'aucune Grande

⁵⁸ Tél. de Titulescu du 1^{er} mars 1932, DDNT, doc. n°224, p.398.

⁵⁹ BARIETY, op. cit., p.24.

⁶⁰ Ibid.; voir le texte du mémorandum de Tardieu en annexe de la dépêche n°1088 de Cesianu du 17 mars 1932, AMAER, fd. Dossiers spéciaux 193, f.289-293.

⁶¹ Ibid., p.25.

⁶² Dép. n°716 de Bredeceanu, ministre de Roumanie à Vienne, du 7 mars 1932, AMAER, loc. cit., f.136-137; voir aussi BARIETY, op. cit., p.25-26.

⁶³ Ibid..

⁶⁴ Note de la direction du cabinet de Ghica du 8 mars 1932, ibid., f.144.

⁶⁵ Dép. n°875 de Grigorcea du 9 mars 1932, ibid., f.167-169.

⁶⁶ Tél. de Titulescu du 16 mars 1932, DDNT, doc. n°229, p.405-406.

Puissance ne devait prendre la direction de la Fédération danubienne, mais que l'assentiment de Berlin et de Rome devait être obtenu.⁶⁷ En somme, l'industrielle Tchecoslovaquie entendait utiliser le projet de Tardieu pour asseoir discrètement sa direction économique sur la zone, tout en n'excluant pas totalement l'irrascible Allemagne, mais en imposant subrepticement ses vues politiques anti-révisionnistes. Cette attitude convenait d'ailleurs à la France si la Petite Entente pouvait soustraire, même en partie, l'espace à l'influence de l'Allemagne.

La réplique de Berlin fut à la mesure du défi. Non seulement la Wilhelmsstrasse exigea une réunion des Etats danubiens avec les Grands, mais elle annonça à François-Poncet que l'Allemagne avait décidé la mise en vigueur de ses traités commerciaux avec Bucarest et avec Budapest,⁶⁸ qui comportaient des clauses préférentielles. Or l'Allemagne avait promis d'en faire dépendre l'application de l'approbation des Etats tiers, et notamment de la France. Le gouvernement roumain, à la fois effaré de la signification politique anti-française de ce geste, mais trop satisfait, pour des raisons économiques, que l'Allemagne en eût pris la responsabilité, s'empressa d'avaliser la décision unilatérale allemande dans les heures qui la suivirent, tout en rédigeant un télégramme pour Paris dans lequel il déclinait toute responsabilité.⁶⁹ Paris remercia Bucarest pour sa loyauté, mais lui conseilla de ne pas accepter avant la ratification d'urgence par le Parlement français de la convention commerciale franco-roumaine d'août 1930:⁷⁰ le Quai d'Orsay ne savait pas que la Roumanie avait de suite accepté le coup de force allemand. Le quiproquo fut levé lors de la discussion d'„*une franchise achevée*” entre Titulescu et Tardieu le 16 mars: ce dernier considéra la mise en vigueur du traité germano-roumain comme „*une manoeuvre destinée à faire échouer le projet franco-anglais*”: „*La Roumanie veut-elle prendre le risque de la destruction des effets bénéfiques de ce système ou veut-elle son succès? Voilà la question. ... J'ai répondu à Tardieu qu'il est évident que le geste de l'Allemagne a placé la Roumanie dans une situation très délicate. ... Par ailleurs, la Roumanie a besoin de solutions économiques urgentes.*”⁷¹

En somme, la Roumanie, sentant que le projet Tardieu ne faisait pas l'unanimité parmi les Puissances, n'était pas prête à abandonner la solution rapide des relations commerciales avec l'Allemagne, malgré la pression de Tardieu. Le président du Conseil français se replia alors sur sa solidarité avec l'Angleterre, qui aurait accepté les tarifs préférentiels entre Etats danubiens, mais qui se refuserait à les étendre à une Grande Puissance se trouvant en dehors de cet espace; Massigli justifia ainsi devant Titulescu l'opposition de Tardieu aux prétentions allemandes.⁷²

Tardieu comprit que le salut de son plan ne se trouvait pas auprès des Petites Puissances, incapables de résister à la pression commerciale de l'Allemagne. Mais le président du Conseil français pouvait-il compter plus sur Londres? Tardieu, toujours confiant et persuasif, affirma à Cesianu qu'„*au plus tard le 15 avril l'accord entre la*

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Tél. n°1136 de Tasca, chargé d'affaires roumain à Berlin, du 15 mars 1932, AMAER, loc. cit., f.255.

⁶⁹ Tél. n°12799 de Ghica à Cesianu du 16 mars 1932, ibid., f.261: voir SANDU, op. cit., doc. n°105.

⁷⁰ Ibid., annotation manuscrite de Ghica sur le document. A propos de la convention commerciale franco-roumaine d'août 1930, voir NANU, op. cit., p.143: le Parlement français en retardait la ratification afin de ne pas subir sa concurrence céréalière, même si depuis janvier 1932, sous la pression de l'offensive économique-politique allemande, Paris avait accepté une ouverture relative au maïs roumain.

⁷¹ Tél. de Titulescu du 16 mars 1932, DDNT, doc. n°231, p.409-411. Voir aussi CAMPUS, *La Petite Entente...*, p.114: elle qualifie l'insistance de Tardieu d'„*immixtion dans les affaires internes*” de la Roumanie, heureusement bloquée par les soins de Titulescu.

⁷² Tél. de Titulescu du 18 mars 1932, ibid., doc. n°232, p.411-412; Londres s'était effectivement ralliée à l'abandon de la clause de la nation la plus favorisée (CARMI, op. cit., p.183-186).

France, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie deviendra un fait accompli”, mais que jusque là, l'accord germano-roumain devait être reporté.⁷³ La conférence de Londres et l'attitude de la Roumanie devaient finir de le détromper.

Cette conférence des Quatre Puissances européennes, Tardieu aurait voulu la résumer à un tête-à-tête franco-britannique, afin de s'entendre en dehors des pays révisionnistes; il ne cacha pas son mécontentement lorsque le Foreign Office la transforma en conférence des Grands.⁷⁴ Il sembla, à l'issue de la rencontre Tardieu-MacDonald, que l'accord avait été obtenu sur les bases souhaitées par Tardieu; en partant, il laissa Flandin pour des négociations à quatre qui devaient n'être plus qu'une formalité.⁷⁵ Mais elles achoppèrent sur l'obstination du secrétaire d'Etat von Bülow, qui exigea la participation allemande à la Fédération ou la mise en place d'accords bilatéraux; Grandi suggéra une conférence à neuf, parce qu'il y escomptait le soutien de l'Autriche et de la Hongrie; surtout, MacDonald se rallia à la proposition intermédiaire de Grandi, lâchant ainsi Flandin, qui adopta une position solitaire en constatant publiquement le désaccord et en refusant la réunion à neuf.⁷⁶

*„Et pourtant, le gouvernement Tardieu ne jette pas le manche après la cognée.”*⁷⁷

Seulement, il se tourna de nouveau vers l'Angleterre et vers les petits Etats danubiens, en escomptant qu'ils sauraient où se trouvait leur intérêt.⁷⁸ Le coup de pied de l'âne vint donc des représentants de la Petite Entente, et particulièrement de Titulescu, lors de la conversation du 13 avril 1932 à Genève: le Roumain dit ne pas comprendre l'œuvre menée depuis des mois et proposa *„l'édification d'un bâtiment à trois étages: le premier étage, les Etats danubiens, avec des tarifs préférentiels réduits; le deuxième étage, l'Allemagne et l'Italie, avec des tarifs moyens; ... dans le troisième étage, tous les autres Etats, qui restent soumis aux tarifs élevés;”* Tardieu tenta de contrer cette solution, qui ouvrait la porte de l'espace danubien aux deux Puissances révisionnistes, mais les quatre hommes se séparèrent sans que Titulescu eût cédé.⁷⁹ Une note roumaine sur le plan Tardieu prouva qu'entre les trois notes adressées après Londres aux Etats danubiens par Rome, Berlin et Paris, seul le projet français était jugé *„impératif et quelque peu vexant”*.⁸⁰ Et c'est ainsi qu'il fut enterré.

le Pacte d'organisation de la Petite Entente (février 1933)

L'inquiétude de Bucarest à l'égard de l'évolution de la diplomatie française en faveur de l'Italie était justifiée : dès le début, le plan de renforcement de la Petite Entente s'opposa aux efforts français pour un rapprochement avec Rome destiné à contrer l'Allemagne, où Hitler venait d'arriver au pouvoir. Bucarest fut de nouveau confrontée à Paris, après son opposition au rapprochement avec Moscou.

Cette fois, ce fut Benès qui prit l'initiative qui aboutit au Pacte d'organisation de la Petite Entente le 16 février, à Genève; Massigli demanda s'il fallait freiner cette initiative, afin de ne pas compromettre le rapprochement franco-italien.⁸¹ Il avait vu l'opposition entre le Pacte d'organisation et la politique italienne du Quai d'Orsay; mais il s'illusionnait sur la capacité de la France à imposer à la Petite Entente sa ligne politique tout en menant son rapprochement

⁷³ Tél. n°1100 de Cesianu du 26 mars 1932, *ibid.*, f.99-102.

⁷⁴ Tél. de Titulescu du 30 mars 1932 (de Taormina), DDNT, doc. n°234, p.412-413.

⁷⁵ BARIETY, *op. cit.*, p.33-34; voir aussi CARMÍ, *op. cit.*, p.193-198.

⁷⁶ *Ibid.*, p.35.

⁷⁷ *Ibid.*, p.36.

⁷⁸ Tél. de Titulescu du 12 avril 1932, DDNT, doc. n°237, p.416-417.

⁷⁹ Tél. de Titulescu du 14 avril 1932, DDNT, doc. n°240, p.419-421.

⁸⁰ CAMPUS, *La Petite Entente...*, p.115.

⁸¹ Tél. n°127-130 de Massigli du 2 février 1933, Z Tchecoslovaquie 143, f.193-196.

avec l'Italie. Les ministres des Affaires étrangères de la Petite Entente prirent donc tout le monde de court en annonçant, le 15 février, qu'ils s'étaient mis d'accord sur „un *pacte d'organisation de la Petite Entente qui lui perm[ît] d'agir comme un organe international unifié*”.⁸² Benès remit confidentiellement dès le 15 à Massigli le texte du Pacte, post-daté du 16 février,⁸³ ce qui empêcha toute réaction française hostile. Le préambule du texte signé par les trois Etats tendait à „*l'unification complète de leur politique générale*”, „*formant ainsi une unité internationale supérieure et ouvert à d'autres Etats*”.⁸⁴ L'organisation se dotait d'un Conseil permanent formé par les trois ministres des Affaires étrangères, qui prenaient leurs décisions à l'unanimité (article 1), se réunissaient au moins trois fois par an (article 2) et donnait son consentement à tout acte international important d'un des membres (article 6).⁸⁵

La Petite Entente refusait toute modification, par un directoire des Puissances, d'un élément des règlements de l'après-guerre; pour se donner l'argument de la force qui était celui des Grandes Puissances, elle prétendit, grâce au Pacte, être elle-même devenue une „*unité internationale supérieure*”, donc une Grande Puissance capable de résister aux décisions contraires à l'intérêt de l'un de ses membres. Cette décision signifiait, sur le plan pratique, que les trois Etats étaient prêts à défendre chacun d'entre eux, y compris contre les Grandes Puissances qui n'étaient pas dangereuses pour les deux autres. La Petite Entente leva ainsi une des hypothèques les plus lourdes qui pesaient sur son statut. Elle le faisait d'autant plus volontiers que l'Italie avait porté officiellement, sur la scène internationale, la question de la révision, et que l'Allemagne, depuis l'arrivée d'Hitler, en avait fait sa politique avouée; de même, le danger soviétique semblait s'être éloigné. Titulescu se rallia donc au texte.⁸⁶

Mais la première réaction officielle et publique de Paris fut une déclaration de Paul-Boncour selon laquelle „*l'initiative de la Petite Entente constitu[ait] un pas en avant vers le groupement de l'Europe centrale*”.⁸⁷ Venant de Paul-Boncour, cette déclaration n'était pas forcément hypocrite: le chef de la diplomatie française, qui avait jadis traité Mussolini de „*César de Carnaval*”,⁸⁸ n'était pas mécontent d'assister au raidissement anti-révissionniste de la Petite Entente, qui pouvait éventuellement fournir une alternative en cas d'échec du rapprochement avec l'Italie. Une autre crainte pouvait inciter la France à se montrer circonspecte dans ses tâtonnements avec Rome: le Pacte prévoyait l'unification des diplomaties des Etats de la Petite Entente: or Bucarest venait à peine de prolonger son traité avec Rome: „*La Tchécoslovaquie et la Yougoslavie ont donc, tout au moins, à donner leur accord au renouvellement du traité italo-roumain. Manifesteront-elles sous une forme ou une autre le désir d'y adhérer? ... Enfin, il convient de se rappeler que le gouvernement du Reich n'a pas renoncé à l'espoir d'un rapprochement avec la Roumanie.*”⁸⁹

Le Quai d'Orsay pouvait soupçonner l'Italie de double jeu: sous prétexte de révision territoriale en compagnie des Grandes Puissances, elle pouvait presser la Petite Entente pour la faire tomber dans son aire d'influence. L'autre soupçon attribuait à la Petite Entente le désir de se rapprocher de Berlin pour contrer le couple franco-italien. Donc ce couple ne devait s'amorcer que de manière circonspecte.

⁸² Communiqué n°1 du Conseil permanent de la Petite Entente du 15 février 1933, DDNT, doc. n°273, p.471.

⁸³ Note de Massigli à Léger du 15 février 1933, Z Tchécoslovaquie 143, f.206 et 212-216, transmettant le texte du Pacte d'organisation de la Petite Entente.

⁸⁴ Ibid.; pour une analyse de ce texte, voir aussi IORDACHE, Nicolae, *La Petite Entente et l'Europe*, Genève, 1977, p.161-163 et NANU, op. cit., p.139.

⁸⁵ Ibid..

⁸⁶ Tél. n°192-196 de Naggiar à Paul-Boncour du 15 février 1933, ibid., f.201-205.

⁸⁷ Tél. n°67-69 de Naggiar du 17 février 1933, ibid., f.217-219.

⁸⁸ DUROSELLE, *La Décadence...*, p.70-71.

⁸⁹ Note d'Europe pour Paul-Boncour du 24 janvier 1933, avec un ajout postérieur au 16 février, Z Roumanie 198, f.107.

Le Quai d'Orsay laissa se développer la campagne de presse italienne hostile aux alliances françaises, afin de maintenir les chances du rapprochement franco-italien.⁹⁰ Une note secrète du Département nia l'existence d'un lien entre les obligations centre-européennes de la France et les traités de la Petite Entente.⁹¹ Paris n'avait donc pas d'engagement à l'égard de ses objectifs, de la Hongrie et la Bulgarie. Léger le confirma à Jouvenel,⁹² or Léger, qui avait été nommé secrétaire général du Quai d'Orsay le 28 février, était moins lié aux Etats centre-européens que Berthelot, malgré son amitié pour Benès: ses indications peuvent être interprétées comme une assurance accordée à l'Italie sur le désir français de discuter en s'embarrassant moins des intérêts des alliés centre-européens.

La Petite Entente réagit et le sens anti-français du Pacte d'organisation ressortit du discours de Benès du 1^{er} mars devant les Commissions parlementaires des Affaires étrangères.⁹³ si la France pensait discuter révision et partage des sphères d'influence avec l'Italie, la Petite Entente répliquerait par les mêmes moyens et gardait le jeu ouvert entre Puissances européennes. A Belgrade, le roi Alexandre accueillit Naggiar en lui demandant s'il y avait „*quelque chose de changé à Paris,*” il se félicita du basculement de Bucarest dans le camp de la Petite Entente: les Roumains auraient renforcé leur traité avec la Yougoslavie par une lettre, qui ne modifiait pas son caractère défensif, mais confirmait son anti-révisionnisme.⁹⁴

Le retour du Quai d'Orsay à une politique traditionnelle avait de chauds partisans. Outre une bonne partie de la droite, certains diplomates comme Laroche prônaient la fidélité de la France à ses alliances⁹⁵, qui risquaient de se défaire à son moindre relâchement : il avait reproché à Beck les campagnes de presse anti-françaises et le manque de solidarité avec la Petite Entente.⁹⁶

Titulescu sortit enfin de son expectative. Il semblait le mieux placé pour seconder l'effort français de reprise en main de la Petite Entente. Il était conscient de l'isolement de la France entre le bloc anglo-italien favorable au directoire des Puissances et l'Allemagne de plus en plus fermement tenue par Hitler. Il avait trop le sens de la réalité des forces pour croire, comme Benès, que la Petite Entente fût devenue une Grande Puissance capable de compter en Europe. Enfin, le Pacte d'organisation était l'œuvre de Prague et, malgré la phraséologie égalitaire, la Petite Entente restait l'outil de sa politique d'indépendance internationale.

Son premier discours sur le Pacte d'organisation confirma qu'il n'avait pas l'intention de considérer la Petite Entente comme un outil contraignant, puisqu'il gardait la liberté de „*prolonger sans le consentement de ses partenaires ses traités d'amitié avec la France, l'Italie et la Grèce et son traité d'alliance avec la Pologne*”.⁹⁷ Tout se passait comme s'il tenait à placer Bucarest sous l'égide de Paris, pour lui permettre de négocier avec Rome sur de

⁹⁰ Tél. n°174-175 de Jouvenel du 25 février 1933, *ibid.*, f.38-41.

⁹¹ Note de la Direction politique du 28 février 1933, *ibid.*, f.57 et note d'Europe du 2 mars 1933, *ibid.*, f.104.

⁹² Tél. n°392 de Léger à Jouvenel du 4 mars 1933, *ibid.*, f.127.

⁹³ Tél. n°82 de Noël du 1^{er} mars 1933, *ibid.*, f.71-82: „*D'autres milieux en France avaient parfois tendance à nous regarder comme une sorte de fardeau de la politique française, pesant sur les relations soit avec l'Allemagne soit avec l'Italie. C'était là aussi une grande erreur. La Petite Entente s'est donné une organisation nouvelle, qui certes compte sur la coopération de ses amis, mais qui doit avant tout compter sur ses propres forces et veut donner à la France exactement ce qu'elle reçoit d'elle.*”

⁹⁴ Tél. n°114 de Naggiar du 2 mars 1933, *ibid.*, f.87-95.

⁹⁵ Dép. n°124 de Laroche du 6 mars 1933, *ibid.*, f.156-157.

⁹⁶ Tél. n°75-82 du même au même du 6 mars 1933, *ibid.*, f.148-155.

⁹⁷ Tél. n°98-99 de Puaux du 17 mars 1933, *ibid.*, f.189; voir aussi de larges extraits du discours dans la dépêche n°120 du même au même du 18 mars, *ibid.*, f.192-193; Titulescu y affirme l'absence de conflits avec l'Allemagne, l'espoir de reprendre un jour des relations normales avec l'Union Soviétique et le désir de développer les relations économiques avec l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie: le ministre roumain supprimait ainsi les arguments italiens sur l'urgence à résoudre une quelconque crise centre-européenne.

bonnes bases: la France s'assurerait ainsi l'appui de l'Italie sans avoir à trop céder en matière de révision, et en espérant que la Roumanie y échapperait. Une annotation en marge des propos sur l'amitié avec l'Italie rendit grâce à l'attitude de Titulescu, en constatant que „ceux qui oppos[ai]ent la Petite Entente à nos efforts d'entente se trompent lourdement”.⁹⁸

Mais l'Italie ne tenait pas à s'entendre avec une diplomatie française en position de force en Europe centrale, là où Rome visait une zone d'influence. Bucarest apparaissait comme le maillon faible de la Petite Entente. Le 14 mars, Mussolini y fit agir d'une manière qu'il espérait décisive son ministre, ainsi que le rapporta à Puaux le ministre de Pologne Arciszewski: „Il attendait d'être reçu par M.Titulesco, lorsque celui-ci vint lui-même le chercher dans un état de grande excitation et, le mettant en présence de M.Sola, s'écria: Savez-vous ce qu'il me propose? Rompre la Petite Entente et conclure un accord avec l'Italie, la Hongrie et la Bulgarie. M.Sola interrompant pour dire:... j'allais ajouter que la Pologne participerait à cet accord”. M.Titulesco reprit: „Et pourquoi pas la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie?” Le ministre d'Italie répondit: „Cela, jamais”, et M.Titulesco de conclure: „Alors moi aussi, je vous dis jamais”. „Si c'est là votre réponse, répartit M.Sola, vous verrez ce qui se passera d'ici le mois de mai”.⁹⁹

Titulescu précisa ensuite que la condition de l'accord était de laisser à la Hongrie et à la Bulgarie les mains libres contre la Yougoslavie, en échange d'une garantie italienne des frontières roumaines.¹⁰⁰ Quatre jours après son échec auprès des Roumains, Mussolini annonça, le 18 mars, son projet révisionniste de Pacte à Quatre: les Grandes Puissances devaient se concerter sur toutes les questions de politique étrangère pour maintenir la paix; l'article deux prévoyait l'application de l'article 19 du Pacte de la Société des Nations sur la révision des traités devenus caducs, mais laissait entendre que l'Assemblée genevoise serait appuyée en cela par le nouveau directoire; enfin, le texte mettait en application l'égalité des droits en matière d'armements pour tous les anciens vaincus.¹⁰¹ C'était une offre italienne de stabilisation des ambitions allemandes en échange de concessions françaises à l'Italie en Europe centrale et en Afrique, et à l'Allemagne sur le droit de réarmer et de corriger le corridor de Danzig. Hitler approuva le projet le 4 mars et la diplomatie britannique fit de même les 18 et 19, lors d'un voyage de MacDonald et de John Simon à Rome.¹⁰² Les Britanniques, à Paris le 21 mars, tentèrent de rendre le texte acceptable à la France, en y mentionnant le respect des Traités.¹⁰³ Ce projet était soumis à discussion et un axe Paris-Rome pouvait aussi se dégager au détriment de l'Anschluss et même du réarmement allemand, mais certainement aussi du statu quo en Europe centrale:¹⁰⁴ ceci, les diplomaties des Etats concernés étaient peu susceptibles d'accepter. Daladier et Paul-Boncour acceptèrent néanmoins une „collaboration loyale entre les quatre Puissances européennes” dans le cadre de la Société des Nations, mais en conservant de la méfiance envers le risque d'isolement parmi les Puissances révisionnistes.¹⁰⁵

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Tél. n°100-101 de Puaux du 20 mars 1933, Z Tchécoslovaquie 144, f.197-198.

¹⁰⁰ Ibid.; le détail sur la frontière roumano-bulgare se trouve dans la dépêche n°178 de Naggiar du 4 avril, qui rapporte le même épisode par la voie du ministre de Pologne à Belgrade. (ibid., f.246-247)

¹⁰¹ DUROSELLE, *Histoire diplomatique...*, p.161; MATEI, op. cit., p.191-192; pour plus de détails, voir CARMÍ, op. cit., p.215.

¹⁰² IORDACHE, op. cit., p.175-176.

¹⁰³ CARMÍ, op. cit., 217-220: selon les documents du Foreign Office, la diplomatie britannique fit tous ses efforts pour que la France ne se sentît pas isolée au sein d'un directoire des Puissances hostile à ses alliances centre-européennes.

¹⁰⁴ MacDonald décrit à Titulescu lors d'une rencontre à Londres au début d'avril les corrections envisagées par Mussolini au bénéfice de la Hongrie : elles concernaient le Banat, Arad, Oradea Mare, Sighetul Marmatiei (Armand CALINESCU, *Insemnari politice* (notes politiques), Bucarest, 1990, p.168).

¹⁰⁵ CARMÍ, op. cit., p.221-229.

Titulescu avait montré les limites de sa capacité à collaborer à un plan révisionniste des Puissances en Europe centrale. Une pression supplémentaire de la France en faveur de l'Italie le ferait-elle basculer du côté révisionniste, le pousserait-elle au contraire à resserrer les rangs de la Petite Entente -en concertation ou non avec Moscou-, ou même à basculer du côté d'un révisionnisme allemand qui ne concernait qu'indirectement la Roumanie ?

La Convention sur la définition de l'agresseur (juillet 1933)

La Petite Entente attendait un geste des Soviétiques. Il vint sous la forme de négociations que Litvinov mena à Londres avec les représentants des Etats limitrophes de l'Union Soviétique dans le dernier tiers de juin pour aboutir à une "entente formelle ... au sujet de la définition de l'agresseur telle qu'elle a été établie à Genève"; ces discussions constituaient en fait une véritable proposition de Moscou à la France par Roumanie interposée pour la détacher du Pacte à Quatre: „*M.Titulesco m'a dit avoir demandé à M.Litvinov s'il se rendait compte qu'en signant cet accord ... l'U.R.S.S. faisait définitivement abandon de ses prétentions sur la Bessarabie. M.Litvinov a répondu affirmativement. ... Le comte Raczinski, aux termes des instructions reçues de Varsovie, soutient qu'il est préférable que l'accord soit conclu avec les seuls voisins de la Russie, tandis que M.Titulesco a demandé formellement que la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie y soient associées, ainsi que la France elle-même. M.Titulesco comprend néanmoins que le Pacte à Quatre rendait difficile pour nous l'acceptation immédiate d'un accord où ne figurerait aucune des trois autres Grandes Puissances. ... M.Litvinov, au contraire, aurait insisté pour que la France participât à l'accord et M.Titulesco pense qu'il sera chargé de venir la solliciter à Paris.*”¹⁰⁶

Cette communication importante de l'ambassadeur à Londres exposa la volonté de Titulescu de faire servir son pays et la Petite Entente de pont diplomatique, sinon encore stratégique, entre l'Union Soviétique et la France; il exclut la solution polonaise d'un accord limité aux seuls pays limitrophes, qui eût donné le rôle d'interlocuteur et de Puissance régionale à la Pologne.¹⁰⁷ L'intérêt de la présence française dans cet accord résidait non seulement dans la formation d'un système contrant le Pacte à Quatre, mais plus précisément, pour Bucarest, dans la garantie apportée par la France à la reconnaissance soviétique implicite de la Bessarabie roumaine. Titulescu n'avait pas obtenu la reconnaissance formelle de la Bessarabie roumaine en échange de la reconnaissance de l'Union Soviétique par la Petite Entente;¹⁰⁸ il mit en avant son succès limité afin de faire accepter au roi et au gouvernement le tournant pro-soviétique de sa politique internationale.

¹⁰⁶ Tél. n°490-493 de Charles Corbin, ambassadeur de France à Londres, du 28 juin 1933, Z Roumanie 200, f.145-148: voir SANDU, op. cit., doc. n°117; pour l'abandon tacite de la Bessarabie par l'Union Soviétique, voir aussi le télégramme de Titulescu à Lugosianu, ministre de Roumanie à Rome, du 19 juillet 1933, dans *Basarabia, pamînt românesc* (la Bessarabie, terre roumaine), documents édités par Ion GRECESCU, Bucarest, 1992, p.102; voir aussi les affirmations privées de Titulescu à Bossy en octobre 1933 (BOSSY, op. cit., p.227-228). Pour la politique d'indépendance et d'influence régionale de la Pologne, voir aussi les télégrammes n°291-295 d'Ormesson du 2 juin (Z Roumanie 196, f.42-46), par lesquels Titulescu choisit la médiation française avec Moscou au détriment de la médiation polonaise.

¹⁰⁷ Pour l'ambition de la Pologne de constituer un bloc centre-européen sans tutelle d'une des Puissances européennes, voir le télégramme n°394 de Laroche du 13 juin 1933, Z Tchécoslovaquie 146, f.56-59. Cette lecture reçoit une confirmation partielle dans les mémoires de LAROCHE, qui rapporte la méfiance de Beck à l'égard du Pacte à Quatre lors de discussions qui eurent lieu les 28 et 29 mai, durant lesquelles Laroche lui proposa de lui adresser la déclaration obtenue par Titulescu sur l'article 19: „*il reparla de la révision, reprocha au pacte de couper l'Europe en deux et de rejeter l'Allemagne vers l'est, accentuant la situation créée à Locarno.*” (op. cit., p.130)

¹⁰⁸ LUNGU, Dov B., *Romania and the Great Powers, 1933-1940*, Londres, Duke University Press, 1984, 28.

Une course s'était donc engagée entre les négociations de Londres et le renouvellement du traité italo-roumain, qui devait permettre à la France de prouver sa complaisance envers l'Italie dans les affaires centre-européennes. Suvich ne cacha pas à Jouvenel que Rome attendait l'établissement de liens privilégiés entre l'Autriche, la Hongrie et l'Italie, au détriment de la Petite Entente; pour ce faire, le sous-secrétaire italien aux Affaires étrangères songeait à faire accéder Prague et Belgrade au traité italo-roumain lors de son renouvellement, le 18 juillet : Jouvenel se prit à espérer une médiation française.¹⁰⁹ Le Quai d'Orsay transmit, de façon atténuée, la suggestion,¹¹⁰ mais un communiqué de presse fit connaître que le traité italo-roumain serait seulement prorogé pour une autre période de six mois,¹¹¹ ce que le nouveau ministre à Rome, Ion Lugosianu, un proche de Maniu, confirma à Jouvenel le 10 juillet.¹¹² Rome échoua donc dans la prise de contrôle de la Petite Entente par l'intermédiaire du traité roumain.

A cette date, le plan de la Petite Entente, et plus particulièrement de la Roumanie, l'emporta sur le lien franco-italien: les deux Conventions relatives à la définition de l'agresseur furent signées les 3 et 4 juillet 1933, en marge de la conférence économique de Londres.¹¹³ La Roumanie signa deux textes semblables, en tant que pays limitrophe de l'Union Soviétique le 3 et en tant que membre de la Petite Entente le lendemain, ce dernier prenant l'aspect d'un pacte de non-agression régional et ouvert à d'autres Etats : outre l'énumération complète des diverses formes que pouvait prendre l'agression, l'intérêt des conventions résidait dans l'allusion faite à la définition soviétique du territoire contenue par l'article I.¹¹⁴

Le discours par lequel Titulescu salua la signature de la Convention définit la portée et le sens du texte: il remercia chaleureusement la délégation soviétique; il souligna que l'Europe centre-orientale, réputée instable, était devenue un pôle de stabilité, ce qui reportait implicitement la responsabilité de troubles éventuels sur le mauvais fonctionnement possible du Pacte à Quatre; enfin, il salua l'amélioration des relations roumano-soviétiques faisant allusion au règlement heureux de l'affaire bessarabe.¹¹⁵ La presse roumaine, à l'exception des italophiles et des germanophiles, fit bon accueil à la convention, ainsi que la presse française modérée ou officieuse.¹¹⁶

Les trois membres de la Petite Entente se dirent alors prêts à signer des traités d'amitié avec l'Italie¹¹⁷, ce qui n'avait plus d'intérêt pour elle, face à des partenaires unis, renforcés par le Pacte d'organisation et par les conventions de Londres avec les Soviétiques. Le traité italo-roumain fut donc prorogé le 17 juillet.¹¹⁸ Jouvenel, en quittant Rome, espérait

¹⁰⁹ Tél. n°771-776 de Jouvenel du 23 juin 1933, *ibid.*, f.68-73.

¹¹⁰ Tél. n°448 de Bargeton à Ormesson du 7 juillet 1933, Z Roumanie 189, f.125.

¹¹¹ Dép. de l'Agence Havas du 7 juillet 1933, *ibid.*, f.126.

¹¹² Tél. n°847 de Jouvenel du 10 juillet 1933, *ibid.*, f.128.

¹¹³ Voir les textes dans Z Roumanie 196, f.54-59 et DDNT, doc. n°291 et 293, p.507-510 et 512-515; voir aussi IORDACHE, *op. cit.*, p.191-193 et MATEI, Gheorghe, *La Roumanie et les problèmes du désarmement (1919-1934)*, Bucarest, Ed. de l'A.R.S.R., 1970, p.215-217 et 230-231.

¹¹⁴ *Ibid.*: „Chacune des Hautes Parties Contractantes s'engage à accepter dans ses rapports mutuels avec chacune des autres, et à partir de la mise en vigueur de la présente convention, la définition du jour de l'agression telle qu'elle a été expliquée dans le rapport du comité pour les questions de sécurité, en date du 24 mai 1933 (rapport Politis), à la conférence pour la réduction et la limitation des armements, rapport fait à la suite de la proposition de la délégation soviétique.”

¹¹⁵ Discours de Titulescu du 3 juillet 1933, DDNT, doc. n°292, p.511-512.

¹¹⁶ MATEI, *op. cit.*, p.232-239.

¹¹⁷ Tél. n°451-452 de Naggiar du 15 juillet 1933, Z Roumanie 189, f.132-133.

¹¹⁸ Tél. n°203 d'Ormesson du 21 juillet 1933, *ibid.*, f.143-144.

toujours, et Lugosianu ne le détrompa aucunement, que la Roumanie reprendrait ce traité sur des bases plus larges.¹¹⁹

Le mois de juillet 1933 avait mis en lumière l'ampleur des exigences italiennes en Europe centrale. Restait à savoir si la définition de la sécurité de la France passait par des communications sûres en Méditerranée orientale, grâce à la complaisance de l'Italie, mais au risque d'inquiéter ces mêmes alliés centre-européens que l'on prétendait approvisionner, ou si le rapprochement avec l'Union Soviétique permettrait de décharger la Roumanie et la Pologne du souci d'une attaque soviétique à revers tout en fournissant à l'ensemble des alliés de la France le matériel de guerre dont l'Italie interdirait le transport par Salonique. L'esprit des conventions de Londres indiquait que la Roumanie et la Petite Entente se dirigeaient vers cette dernière solution, qui avait les faveurs des militaires français; en outre, par le biais des contacts entre pays balkaniques, la Turquie et la Grèce furent attirées dans ce système embryonnaire : la première signa la Convention de Londres du 4 juillet aux côtés de la Petite Entente, tandis que la seconde signa, le 22 juin, une convention aérienne avec Bucarest pour l'exploitation de la ligne Salonique-Sofia-Bucarest.¹²⁰

Le séjour de Litvinov à Paris en juillet confirma cette évolution. Paul-Boncour évoqua l'éventuelle adhésion de Moscou à la Société des Nations.¹²¹ Dans son esprit d'ancien chef de délégation, ceci signifiait l'association de la Russie à la définition de la sécurité de la France, en accord avec ses alliés centre-européens, à l'exception de la Pologne, qui se dirigeait vers une politique autonome d'équilibre entre Puissances.

Conclusions: persistance des conceptions traditionnelles des coalitions d'intérêts au détriment des compromis européens

L'historiographie roumaine traditionnelle, d'inspiration nationaliste,¹²² loue maintenant l'esprit fédéraliste et européen de la classe politique roumaine, et notamment de Take Ionescu et de son brillant fils spirituel, Titulescu. Eliza Campus, une vieille routière de l'époque Dej et Ceausescu, s'était même reconvertie dans le magnificat systématique de cet esprit fédéraliste après 1989, adaptant à la sauce européenne et intégrationniste sa prose nationaliste d'avant 1989.

Dans son livre *L'Idée fédérale dans l'entre-deux-guerres*,¹²³ elle distingue deux types de projets fédéraux: les bons et les mauvais. Ces derniers représentent les initiatives des grandes puissances, effectuées sans concertation avec les petits pays concernés, bafouant au mieux leurs intérêts, s'inspirant au pire de projets révisionnistes des vaincus ou des mécontents. Quant aux bons projets, ce sont les initiatives de la Roumanie ou de ses petits alliés: ils respectent la prise de décision à l'unanimité, ils abordent des aspects multilatéraux, notamment économiques, et surtout ne menacent en rien le statu quo territorial, qui est évidemment la clé de voûte de la diplomatie roumaine et des petits vainqueurs, tout comme la révision reste celle des vaincus et des mécontents.¹²⁴

¹¹⁹ Tél. n°879-885 de Jouvenel du 18 juillet 1933, *ibid.*, f.136-142.

¹²⁰ CAMPUS, *L'Entente balkanique...*, p.93.

¹²¹ DUROSELLE, *La Décadence...*, p.78.

¹²² Voir mon article, *Le renouvellement de l'histoire politique roumaine de l'entre-deux-guerres*, dans *Vieilles histoires, nouvelle historiographie, l'Europe centrale dans les relations internationales d'une guerre mondiale à l'autre*, à paraître chez L'Harmattan en janvier 2005.

¹²³ CAMPUS, Eliza, *Idea federala în perioada interbelica*, București, Editura Academiei Române, 1993, 149p.

¹²⁴ CAMPUS, *op. cit.*, Préface, pp.9-13.

Il faut donc examiner cette première distinction en la recoupant avec une seconde, entre intégrations politico-militaire et économique: celle-ci est particulièrement pertinente après la crise, lorsque la Petite Entente prétend proposer un modèle global de fédération; pertinente aussi en raison de la préférence donnée aux intégrations économiques, moins susceptibles de toucher aux régléments territoriaux de la Grande Guerre.

Les plans initiés par les grandes puissances

1.) La Confédération danubienne est à dominante économique, à cause de la crise de reconstruction, mais à complications politico-militaires, en raison de l'espace ouvert au révisionnisme hongrois par la guerre polono-russe. La réaction roumaine y est certes officiellement hostile, mais à la mi-août, lorsque Varsovie est prête à tomber, Take Ionescu a autorisé les troupes hongroises à emprunter les voies ferrées transylvaines pour défendre les cols carpatiques. Surtout, il refuse à Benès l'adhésion roumaine à la Petite Entente le 18 août, repoussant ainsi sa réalisation officielle de près d'un an, par égard pour la Pologne et pour la France. Les traités franco-polonais et polono-roumain précèdent la Petite Entente.

2.) Le Locarno oriental n'est pas un projet âprement combattu par Bucarest. Certes, l'éventuelle garantie d'un Mussolini réticent laisse sceptique en Roumanie, mais sa diplomatie est simplement attentiste, pour savoir si une garantie supplémentaire pour ses frontières pouvait malgré tout en sortir.

3.) Le Protocole Litvinov, pourtant proposé par une puissance hostile, finit par convenir à la diplomatie roumaine soutenue par la France et par la Pologne, car il renforçait sa frontière soviétique. Le chef de la diplomatie roumaine parla même de «*Locarno oriental*», mais s'il y avait bien apaisement, aucune puissance garante n'émergeait, la France étant trop loin, la Pologne trop faible et l'Union Soviétique refusant de reconnaître la frontière roumaine jusqu'en 1933.

4.) Le plan Briand génèrait certes une crainte de directoire des puissances, ainsi que le prouve la tentation roumaine de le réduire à un reflet de la SDN sans capacité décisionnelle, sauf en matière économique. Pourtant, devant la pression allemande, le plan Briand apparaissait au mieux acceptable et même utile, au pire neutre, en tout cas pas hostile.

5.) L'Anschluss économique est une initiative économique allemande et la Roumanie y est favorable malgré les dénégations officielles: les pourparlers germano-roumains aboutissent d'ailleurs un an plus tard au traité de commerce préférentiel. Ce ne fut certainement pas une initiative imposée par l'Allemagne, mais elle fut pleinement acceptée par la Roumanie.

6.) Le plan Tardieu est certes une initiative française, mais qui entend associer la Petite Entente, qui est même élevée au rang d'arbitre après l'échec de la Conférence de Londres. La meilleure preuve, c'est que Titulescu le sabote au nom des intérêts économiques roumains à commercer avec l'Allemagne, alors même que la défense du statu quo politique en serait sortie renforcée.

7.) La Convention sur la définition de l'agresseur est une initiative conjointe franco-roumano-soviétique, impliquant donc lourdement, une fois de plus, de grandes puissances dont la Roumanie n'est que l'adjuvant stratégique. Comment Bucarest aurait-elle pu recevoir la reconnaissance implicite de la Bessarabie sans associer au moins Moscou à cette convention et sans recevoir la garantie de Paris?

Bref, les plans initiés par les grandes puissances, aussi bien alliées qu'hostiles, ont naturellement trouvé un écho en Roumanie, aussi bien lorsqu'ils portaient sur la défense du

statu quo politique que lorsqu'ils se proposaient de résoudre les difficultés économiques de la Roumanie. Comment aurait-il pu en être autrement : la Roumanie ne pouvait garantir seule ou avec de petits alliés certaines de ses frontières et elle ne pouvait pas non plus résoudre seule ses énormes difficultés économiques.

Les plans initiés par la Roumanie et ses petits alliés

Dans l'historiographie roumaine, ils sont parés de toutes les qualités, notamment le désir de défendre la paix, la pratique de l'égalité décisionnelle des membres, mais en même temps la prétention de former une grande puissance efficace.

La Petite Entente, outre les qualités rappelées plus haut, posséderait deux grands traits pseudo-structurels: elle serait une création mûrement réfléchie et non une réaction ad hoc face à une situation de crise; elle serait une organisation multifonctionnelle, notamment économique, et pas seulement une alliance politico-militaire contre le révisionnisme hongrois, secondairement contre celui des Bulgares. Evidemment, toutes ces lignes de défense sont faibles, surtout vues de Bucarest.

La Petite Entente est bien une création ad hoc. Les plans de Take Ionescu qui remontent à 1918 devaient regrouper tous les petits vainqueurs et rester ouverts aux petits vaincus. En 1920, la Roumanie refuse d'adhérer à la Petite Entente; elle propose la Petite Entente à cinq, ce qui change tout et celle-ci ne reçoit pas seulement un empêchement occasionnel de la part de Benès, comme le prétend Eliza Campus, car un tel frein aurait pu être levé en dix-sept ans d'existence. De même, le Pacte d'organisation de février 1933 est une réaction ad hoc, bien moins à l'arrivée d'Hitler au pouvoir, comme le prétendent les historiens roumains, qu'au rapprochement révisionniste franco-italien contre l'Allemagne.

La Petite Entente n'est pas une organisation économique. Les tentatives sont tardives et précipitées par la crise, donc trop tardives pour représenter le moindre intérêt devant l'ampleur du désastre. Ainsi, il faut attendre 1930, puis surtout le Pacte d'organisation, pour essayer de donner l'illusion d'une grande puissance globale qui monnaie son appui. En fait, l'industrie tchécoslovaque aspire aux échanges avec des pays plus développés et prétend trouver des marchés plus rémunérateurs ailleurs. Même la Roumanie désire l'imiter grâce au pétrole, denrée facile à monnayer contre des devises fortes dont la Yougoslavie au moins était fort dépourvue. Surtout, le Conseil permanent de la Petite Entente ne regroupe que les ministres des Affaires étrangères, et les décisions soumises à approbation unanime des trois membres restent d'ordre purement diplomatique.

Le plan Maniu est intéressant à au moins deux titres

Il représente le type même de plan fédéral qui devrait plaire à l'historiographie roumaine: initiative purement nationale, à dominante économique, à prolongement politique visant à garantir le statu quo, excluant les grandes puissances de son élaboration, etc..

Or, ce plan est absolument inexistant dans l'historiographie roumaine. C'est moi qui ai écrit le premier -et à ma connaissance le dernier- article sur lui. Les explications sont simples: c'est un plan qui rappelle la Confédération danubienne de 1920 et qui annonce le plan Tardieu rejeté trois ans plus tard. C'est aussi un plan en bonne partie saboté par l'allié qu'est la Tchécoslovaquie, qui a refusé de jouer le rôle de leader industriel local. Pour l'occasion, Benès s'est allié aux Anglais, ruinant une fois de plus l'illusion de la solidarité entre petites puissances centre-européennes. Enfin, ce plan était proposé par Maniu,

discrètement honni par l'historiographie national-communiste pour ses origines transylvaines centrifuges et pour son passé de victime des communistes.

Conclusions

Deux grandes contradictions minent la thèse d'une Roumanie fédéraliste: elle veut la protection politique française mais le partenariat économique allemand; elle veut la protection politico-militaire franco-britannique, mais sans structuration forte, qui lui fait craindre un Directoire révisionniste en raison de l'isolement croissant de la France comme puissance anti-révisionniste européenne.

Bref, la situation de la Roumanie comporte trop de faiblesses structurelles pour prétendre prendre l'initiative d'une fédération: une faiblesse générale d'abord -elle n'a pas le poids critique en Europe, et même pas en Europe centrale, seule la Pologne, à la limite la Tchécoslovaquie pouvant prétendre à ce titre-; une faiblesse géostratégique ensuite - entourée d'ennemis ou d'amis circonspects, chacune de ses initiatives est vouée à la suspicion du maintien du statu quo ou de l'entraînement contre la Russie derrière la phraséologie fédéraliste de «*spiritualisation*» des frontières européennes.