



HAL
open science

**La Roumanie sur l'axe brisé Paris-Varsovie-Moscou : de
la méfiance à la collaboration roumano-soviétique,
1929-1933**

Traian Sandu

► **To cite this version:**

Traian Sandu. La Roumanie sur l'axe brisé Paris-Varsovie-Moscou : de la méfiance à la collaboration roumano-soviétique, 1929-1933. Revue d'Europe centrale, 1999, tome VII (2), pp.81-88. hal-00550320

HAL Id: hal-00550320

<https://hal.science/hal-00550320>

Submitted on 26 Dec 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Roumanie sur l'axe brisé Paris-Varsovie-Moscou : de la méfiance à la collaboration roumano-soviétique, 1929-1933¹

Le coeur de la diplomatie de Louis Barthou en 1934 est la tentative de couvrir d'un voile multilatéral un texte signé par la France et par l'Union Soviétique, qui pouvait approfondir et étoffer le pacte de non-agression du 29 novembre 1932 dans le sens d'une collaboration de sécurité plus effective. Le principal problème géo-stratégique était le passage des troupes de l'Union Soviétique par un de ses Etats limitrophes -Pologne ou Roumanie-, pour converger avec l'armée française et prendre l'Allemagne en étau. Cette problématique se mit progressivement en place lors du durcissement des exigences allemandes à l'égard de Briand, après la mort de Stresemann et l'éclatement de la crise économique en octobre 1929. En fait, Briand avait depuis plusieurs années mené une politique ambivalente à l'égard de Moscou : il évitait de la provoquer, afin de l'empêcher de surenchérir auprès de son ancien partenaire de Rapallo, dont Briand s'était rapproché depuis Locarno; mais en même temps, il interdit l'entrée de l'Union Soviétique dans le débat sur la construction européenne, afin d'éviter d'éventuelles manoeuvres russes, notamment sur la question du statut d'infériorité militaire des anciens vaincus, que Litvinov agitait déjà exagérément au goût de Briand dans le cadre de la Société des Nations; d'ailleurs, Stresemann était obligé de continuer à couvrir la coopération militaire secrète germano-soviétique, ce qui le privait d'une partie de sa marge de manoeuvre diplomatique en matière de désarmement.

Le premier aspect de la politique soviétique de Paris ne convenait pas à Bucarest -en raison de son contentieux territorial avec Moscou sur la Bessarabie, que la Roumanie avait annexée en 1918, avec l'approbation tacite d'un Lénine trop heureux de se débarrasser ainsi d'un ennemi potentiel-; il avait abouti à la signature d'un traité avec la France, le 10 juin 1926, qu'elle jugeait trop peu efficace. Mais le second volet de cette politique, fait de circonspection à l'égard de Moscou et de solidarité alliée contre la propagande russo-allemande de Genève sur le désarmement, correspondait beaucoup plus à la conception roumaine de la sécurité.

L'année 1929 marqua dans ce domaine la charnière incertaine d'une évolution hésitante. Quatre possibilités se présentaient devant le Quai d'Orsay. La politique de Locarno semblait rencontrer certaines limites depuis l'épuisement des possibilités de concession à l'Allemagne à l'Ouest, ce qui risquait de relancer ses ambitions à l'Est, concernant notamment ses minorités

¹Cet article s'inspire en grande partie des passages concernant le volet oriental de la troisième partie de notre résumé de thèse, *Le Système de sécurité français en Europe centre-orientale, l'exemple roumain, 1919-1933*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp.315-448.

de Pologne. Les solutions globales de rapprochement à échelle mondiale -avec le pacte Briand-Kellogg-, puis à échelle continentale -avec le plan de Confédération européenne- s'enlisèrent dans la crise économique et dans la méfiance franco-allemande consécutive à la tentative d'union douanière germano-autrichienne de mars 1931. La troisième possibilité revenait à un front avec la Grande-Bretagne et l'Italie pour circonvenir l'Allemagne; son inconvénient résidait dans la rémunération à offrir à l'Italie en échange de son ralliement : une des options portait sur l'influence en Europe centrale, convoitée par l'Italie dès la période de la guerre, mais dont l'inconvénient était de heurter les intérêts de la Petite Entente globalement francophile, mais dont Mussolini voulait modifier les frontières au bénéfice de la Hongrie. Enfin, la quatrième solution nous intéresse ici plus particulièrement, puisqu'il s'agissait de ce rapprochement diplomatique et stratégique franco-soviétique dont le règlement du contentieux bessarabe était un des enjeux, en vue du passage de l'Armée Rouge par le territoire roumain, puisque la Pologne s'y montrait réticente.

Les deux dernières options furent menées de concert par le Quai d'Orsay, qui essayait de les articuler, alors qu'en raison des réticences de la Petite Entente à l'égard des plans mussoliniens, elles étaient en grande partie incompatibles. Il était plus facile à Paris de lever l'hypothèque bessarabe qui pesait sur les relations roumano-soviétiques que de satisfaire l'Italie en Europe centrale contre les intérêts des trois Etats coalisés de la Petite Entente.

I La mise en place de la pression française sur Bucarest pour un rapprochement avec Moscou : décembre 1928 - mai 1932

Entre les négociations du Protocole Litvinov de mise en vigueur du pacte Briand-Kellogg à l'Est de l'Europe à partir de décembre 1928 et l'échec, en mai 1932, de la politique de Tardieu consistant à organiser la sécurité européenne autour de l'axe franco-britannique et d'une Confédération danubienne soustraite à l'influence économique allemande, le principal intermédiaire pour le rapprochement roumano-soviétique fut la Pologne. Varsovie cherchait un accord avec Moscou pour contrer le réveil des exigences allemandes en matière de minorités; de cet accord, son allié de Bucarest ne devait pas être exclu, afin que le rapprochement polono-soviétique ne se transformât pas en tête-à-tête inégal, qui eût incité Moscou à en profiter, possiblement en compagnie de Berlin.

Ces mêmes préoccupations motivèrent aussi la circonspection initiale de Briand à l'égard des propositions de Litvinov : tout en enjoignant à Bucarest de ne pas méconnaître l'intérêt d'un apaisement des tensions avec les Soviétiques, il défendit les intérêts roumains en Bessarabie face à des Polonais impatientes de signer avec Moscou. En effet, en signant le pacte Briand-Kellogg, Litvinov poursuivait au moins deux objectifs : il amorçait une détente à

l'extérieur au moment où Staline envisageait la collectivisation et l'industrialisation par la terreur, notamment en Ukraine, donc précisément au contact du couple polono-roumain. En outre, il avait accompagné sa signature de deux réserves² : il considérait comme des infractions à l'esprit du pacte l'occupation militaire de territoires étrangers -or c'était la définition soviétique de la Bessarabie roumaine-, ainsi que le refus de nouer des relations avec un Etat -or la Roumanie posait comme condition à la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique la reconnaissance en retour et sans aucune réserve de la Bessarabie roumaine.

Finalement, après quelques péripéties diplomatiques durant lesquelles Briand soutint plutôt Bucarest que Varsovie, le représentant roumain signa le Protocole Litvinov à Moscou le 9 février 1929.³ Le protocole ressemblait à un pacte de non-agression entre l'Union Soviétique et ses Etats périphériques : la Roumanie obtenait la reconnaissance soviétique de l'état de paix existant entre les divers Etats, mais Litvinov en diminua la portée par une déclaration verbale sur "d'anciens et sérieux litiges" entre certains co-signataires.⁴ Un des objectifs de la France dans la zone, consistant en une reprise des discussions bilatérales de ses alliés avec Moscou, avait donc été atteint.

Le principal accélérateur du rapprochement franco-soviétique fut la menace d'Anschluss douanier de mars 1931, qui amena Paris à accroître sa pression en faveur de discussions directes roumano-soviétiques en vue d'un pacte de non-agression.

Pourtant, lorsque Litvinov relança la proposition d'un pacte de non-agression avec la Pologne, en décembre 1930, la France se montra discrète, laissant la Pologne exiger à Moscou un pacte similaire avec une Roumanie réticente : elle ne voyait pas ce qu'elle avait à gagner à un tel pacte si les Soviétiques se refusaient à garantir officiellement l'intégralité du territoire roumain, Bessarabie comprise. Cela n'empêcha pas le secrétaire général du Quai d'Orsay, Philippe Berthelot, de reprendre d'urgence en avril les discussions avec Valerian Dovgalevsky, l'ambassadeur soviétique à Paris, après l'annonce du projet d'Anschluss douanier.⁵ Toutefois, Bucarest fut prévenue des discussions en cours pour un pacte de non-agression.

La rupture de cette tactique de camouflage intervint en août, lorsque le paraphe du pacte franco-soviétique fut divulgué par le *New York Herald*. Elle eut pour conséquences l'obligation pour la France de rassurer la Roumanie sur la solidarité des alliances du triangle Paris-Varsovie-Bucarest, mais elle ouvrit également la voie à des pressions officielles en faveur de discussions bilatérales avec Moscou. Celles-ci s'ouvrirent à Riga au début de janvier

²Voir la note de Litvinov dans DEGRAS, Jane : *Soviet documents on foreign policy*, Londres, Oxford University Press, 1951-1953, pp.335-339.

³Voir le texte dans les Archives du Ministère des Affaires étrangères français, série Z Europe, sous-série Russie, volume 312, folios 182-183 (plus loin : Z Russie 312, f.182-183).

⁴Voir la déclaration dans EUDIN, Xenia Joukoff et SLUSSER, Robert M., *Soviet foreign policy, 1928-1934 : documents and materials*, Hoover Institution Publications, University Park, 1965-1966, vol. I, doc. n°20, pp.166-168.

⁵HASLAM, Jonathan, *Soviet Foreign Policy, 1930-1933. The Impact of the Depression*, Londres, Macmillan Press, 1983, pp.61-64.

1932 et s'enlisèrent immédiatement sur le problème de la Bessarabie, que les Soviétiques ne purent s'empêcher d'évoquer, malgré leurs promesses préalables. La reprise des pourparlers à Genève, entre Litvinov et Nicolae Titulescu -à ce moment président de l'Assemblée de la Société des Nations- échoua également.

A Paris on soupçonnait des manoeuvres allemandes pour empêcher un rapprochement franco-soviétique, lorsque l'arrivée au pouvoir d'André Tardieu en février mit temporairement fin à cette politique. Son échec à appuyer la sécurité de la France sur un axe avec la Grande-Bretagne et sur une neutralisation économique d'une Confédération danubienne renflouée par les finances françaises et soustraite à la nécessité vitale du commerce avec l'Allemagne⁶, laissa la place à la solution soviétique de son adversaire, Edouard Herriot, qui n'eut d'autre concurrente que la solution italienne.

II La solution de rechange roumano-soviétique au glissement de la France vers le révisionnisme anglo-italien : juin 1932 - juillet 1933

Herriot ne réussit pas, entre juin et décembre, à imposer un rapprochement solidaire, entre la France, la Pologne et la Roumanie d'une part, et l'Union Soviétique d'autre part. A peine installé, il subit le camouflet de la signature séparée de la Pologne, le 25 juillet 1932 : la bravade de Pilsudski s'explique par son irritation à l'égard de Tardieu, qui avait bloqué la négociation des pactes avec Moscou, et à l'égard d'Herriot, qui était en train de céder sur les Réparations à Lausanne; la diplomatie polonaise désirait aussi éviter la signature de pactes isolés des Pays baltes avec Moscou, tout en forçant la Roumanie à s'aligner sur Varsovie et à signer enfin. Pilsudski amorçait ainsi sa politique d'autonomie régionale par rapport aux Puissances, qui devait l'amener à une attitude d'équilibre entre Berlin, Paris et Moscou.

La reculade de Lausanne en échange d'un maigre "pacte de confiance" britannique et la pression allemande en faveur de l'égalité des droits d'armer incitèrent Herriot à relancer la politique des pactes soviétiques. Le premier septembre, le nouveau secrétaire général du Quai d'Orsay Léger demanda sur un ton inhabituellement ferme à Bucarest d'accepter la formule soviétique "litiges existants" à propos de la Bessarabie.⁷ Le président du Conseil Vaida-Voevod sembla céder lorsqu'il retira à Titulescu la responsabilité des négociations, dont il chargea son ministre à Varsovie, qui fut près de s'entendre avec Litvinov. Mais Titulescu sabota cette entente par une campagne de presse sur le thème patriotique du bradage de la

⁶Voir *Le Plan Tardieu*, Actes du Colloque des 6 et 7 novembre 1997 tenu à l'Université Paris-Sorbonne, publiés par BLED, Jean-Paul dans la *Revue d'Europe Centrale*, tome V, n°2, 2e semestre 1997. Voir aussi BARIETY, Jacques, "Der Tardieu-Plan zur Sanierung des Donausraums (Februar-Mai 1932)", dans *Internationale Beziehungen in der Weltwirtschaftskrise, 1929-1933*, édité par BECKER, Josef et HILDEBRAND, Klaus, Munich, Ed. Ernst Vögel, 1980

⁷Télégramme n°460 de Léger à Gabriel Puaux, ministre de France à Bucarest, publié dans notre recueil de documents *La Grande Roumanie alliée de la France, une péripétie diplomatique des Années Folles ? (1919-1933)*, Paris, L'Harmattan, 1999, doc. n°108, pp.231-235.

Bessarabie et menaça de placer les discussions roumano-soviétiques sous l'égide de l'Allemagne. Il agitait ainsi le spectre d'un rapprochement germano-soviétique grâce au pont stratégique roumain.

Finalement, Herriot cessa d'exiger la signature roumaine, qu'il ne pouvait d'ailleurs plus attendre, devant la pression des Puissances occidentales en faveur de la *Gleichberechtigung* : il décida donc de signer séparément avec Moscou, mais demanda préalablement à Titulescu une déclaration de satisfaction envers la politique française, afin de décourager les éventuelles manoeuvres de Berlin à Bucarest. Le pacte franco-soviétique fut donc signé le 29 novembre 1932, trop tard pour dissuader les Occidentaux d'arracher la *Gleichberechtigung* à un Herriot isolé, le 11 décembre, à Genève. Ceci ouvrit une crise d'ensemble du système diplomatique de la France, qui dut donner la préférence à l'une des solutions, occidentale ou orientale : le sort et même la configuration de la Roumanie différaient selon que Mussolini ou Staline l'emportaient à Paris, mais dans le cas de la solution soviétique, elle avait une marge de négociation.

Titulescu participa à trois grandes manoeuvres diplomatiques durant le premier semestre de 1933, à la suite de la *Gleichberechtigung* et de l'accession d'Hitler au pouvoir.

La première fut le Pacte d'organisation de la Petite Entente : c'était une initiative de Benès pour la renforcer afin de la rendre plus crédible, non pas tant comme nouvelle Puissance européenne, ainsi que le proclamait présomptueusement son promoteur, mais en tant que force d'appoint pour la Puissance qui garantirait le mieux son *statu quo* territorial.

Précisément, la seconde manoeuvre fut le désamorçage, par Titulescu, du Pacte à Quatre révisionniste, initiative mussolinienne qui prévoyait qu'un Directoire des Quatre Puissances d'Europe occidentales se substitueraient à la Société des Nations pour décider des modifications des statuts de l'après-guerre susceptibles de détendre la situation internationale. Au début d'avril 1933, le chef de la diplomatie roumaine menaça Daladier et Paul-Boncour de faire basculer la Petite Entente du côté de l'Allemagne⁸ : le Quai d'Orsay accepta de supprimer la dimension révisionniste du projet de pacte, ce qui déçut Mussolini.

En échange, Titulescu s'était déjà spectaculairement engagé, depuis février, dans la voie du rapprochement avec Moscou. En effet, il s'était rallié à la définition que Litvinov avait donnée de l'agresseur lors de la discussion sur le plan de désarmement à Genève : elle définissait d'un même mouvement ce qu'était le territoire d'un Etat agressé : c'était le territoire sur lequel cet Etat exerçait en fait son autorité. Cela revenait à reconnaître *de facto* la souveraineté roumaine sur la Bessarabie. Cette évolution s'inscrivait dans le ralliement d'ensemble de la politique soviétique au *statu quo* européen. Titulescu pouvait approuver d'autant plus facilement Litvinov qu'il avait lui-même fait des suggestions en ce sens par l'intermédiaire de la délégation française à la Société des Nations.

⁸Ibid., doc. n°115, pp.256-272.

Dans cette réorientation française, les militaires ont joué un rôle important : une note du 28 mars 1933 du Conseil Supérieur de la Guerre, la plus haute instance militaire, porte sur "ce problème angoissant du ravitaillement de nos alliés de l'Europe centrale" et conclut de façon significative :

"Il y aurait donc le plus grand intérêt à orienter, dès maintenant, notre attaché militaire à Moscou vers l'étude des ressources de la région du Donetz et vers l'étude des communications de la Russie avec la Petite Entente et la Pologne."⁹

Il s'agissait d'éviter ainsi le blocage par les Italiens des voies maritimes d'approvisionnement de l'Europe centrale en matériel militaire français; la voie la moins mauvaise passait par Salonique et se dirigeait, à travers les Etats alliés, jusqu'à Lvov¹⁰; mais sa fragilité ancienne et difficile à corriger faisait apparaître la solution soviétique comme un soulagement.

Titulescu et Litvinov négocièrent donc, en marge de la Conférence économique internationale de Londres, un pacte multilatéral de définition de l'agresseur. Ces discussions représentaient à la fois un règlement tacite du problème bessarabe et un gage supplémentaire de l'Union Soviétique à la France par la Roumanie interposée, ainsi qu'en rendait compte l'ambassadeur à Londres Charles Corbin :

"M.Titulescu 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. ... M.Litvinov aurait insisté pour que la France participât à cet accord et M.Titulescu pense qu'il sera chargé de venir la solliciter à Paris."¹¹

La France ne signa pas les Conventions relatives à la définition de l'agresseur des 3 et 4 juillet 1933 de Londres, car c'eût été un déni trop patent du Pacte à Quatre qu'elle avait signé à peine un mois avant, et la Grande-Bretagne et surtout l'Italie l'eussent considéré comme un retournement dans sa politique de sécurité. Mais la Roumanie signa les deux conventions, en tant que pays limitrophe de l'Union Soviétique le 3 et en tant que membre de la Petite Entente le 4.¹² Elle reçut ainsi une quasi-reconnaissance territoriale de la part de Moscou : la voie était ouverte pour un approfondissement stratégique des relations franco-soviétiques.

Litvinov fut donc reçu immédiatement après à Paris, où Paul-Boncour évoqua une éventuelle adhésion de l'Union Soviétique à la Société des Nations¹³ : dans la bouche de l'ancien chef de la délégation française à Genève, cela revenait à associer officiellement au maintien de la sécurité sur les bases des règlements de l'après-guerre. La tactique de la couverture multilatérale pour ménager les susceptibilités et masquer, si possible, le

⁹Service historique de l'Armée de Terre (S.H.A.T.), note de la Direction au sujet de l'exercice Méditerranée sur "le ravitaillement de la Petite Entente et de la Pologne", 1N85.

¹⁰Voir son tracé dans SANDU, *Le Système de sécurité...*, p.60.

¹¹SANDU, *La Grande Roumanie...*, doc. n°117, pp.275-277.

¹²Voir les textes dans Z Roumanie 196, f.54-59.

¹³DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Politique étrangère de la France. La décadence (1932-1939)*, Paris, Imprimerie nationale, 1979, rééd. Seuil, p.78.

rapprochement franco-soviétique, se rodait depuis le début de l'année à Genève. Elle comportait néanmoins le sérieux accroc de la Pologne et de sa politique autonome de Puissance et d'équilibre européen.

Grâce au règlement tacite de l'affaire bessarabe, la France put mettre discrètement en place une solution complémentaire, sinon alternative, du Pacte à Quatre qui la liait à la Grande-Bretagne et à l'Italie pour circonvenir la poussée du quatrième signataire, l'Allemagne. Les exigences révisionnistes de Mussolini en Europe centrale pouvaient, à terme, compromettre le bon fonctionnement du bloc occidental. En cela, les Conventions relatives à la définition de l'agresseur représentent un jalon important sur la voie du Pacte oriental de Barthou, sans exclure, ni l'un, ni les autres, l'entente avec Rome : celle-ci conduisit au pacte franco-italien de 1935, qui dirigea partiellement les ambitions italiennes vers l'Afrique, l'éloignant ainsi de l'Europe centrale : mais en Afrique, Mussolini rencontra les intérêts britanniques et le bloc occidental franco-anglo-italien ne résista pas à cette fissure, pour le plus grand profit de l'Allemagne.