



## **La France et le pacte d'assistance mutuelle de la Petite Entente (juin 1936-avril 1937)**

Matthieu Boisdron

### **► To cite this version:**

Matthieu Boisdron. La France et le pacte d'assistance mutuelle de la Petite Entente (juin 1936-avril 1937). Krisztián Bene; Eva Oszetzky. Újlatin kultúrák vonzásában, 5., Pécsi Tudományegyetem, pp.283-305, 2012, Újlatin filológia, 978-963-642-486-2. <hal-01167064>

**HAL Id: hal-01167064**

**<https://hal.science/hal-01167064v1>**

Submitted on 23 Jun 2015

**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.



HAL Authorization

## LA FRANCE ET LE PACTE D'ASSISTANCE MUTUELLE DE LA PETITE ENTENTE (JUN 1936-AVRIL 1937)

In March 1936, the remilitarization of the Rhineland and the absence of reaction of Paris caused important concerns. In response, members of the Little Entente began to negotiate a pact of mutual assistance with France. The study of diplomatic talks partially challenges the historiography which is dominated by the idea of a "policy of abandonment" of France in the second half of the thirties. To this date Paris is the first ally of the Little Entente, the strongest alliance in the region despite its weaknesses. However, serious discrepancies that existed worsen. Germany benefits from the situation in a region that catalyzes tensions. The failure to find an ambitious compromise causes the failure to contain increasingly brutal claims.

Si l'historiographie s'est penchée sur la Petite Entente de sa genèse jusqu'au début des années trente, elle est moins prolixe concernant la période qui précède immédiatement la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, Magda Ádám, dans son ouvrage de référence sur l'alliance, termine son étude en 1929<sup>1</sup>. Les facteurs polonais, yougoslave, tchécoslovaque et roumain, étudiés pour eux-mêmes mais aussi dans leurs relations croisées avec la Petite Entente et la France, ont généralement été enfermés dans un champ chronologique analogue, naturellement cohérent pour les historiens<sup>2</sup>. Il est vrai que les projets de relance de l'alliance, qui prennent corps au printemps 1936, ont été occultés par l'évolution sensible de la situation internationale qui a conduit à une perte de

---

<sup>1</sup> Ádám Magda, *A Kisantant és Európa 1920-1929*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989. Ce livre a été publié en anglais en 1993, chez le même éditeur, sous le titre *The Little Entente and Europe, 1920-1929*.

<sup>2</sup> Voir notamment Ádám Magda, Litván György, Ormos Mária (dir.), *Documents diplomatiques français sur l'histoire du bassin des Carpates, 1918-1932*, Institut des Sciences historiques de l'Académie hongroise des Sciences, 5 volumes, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993-2002. Piotr Stefan Wandycz, *The Twilight of French Eastern Alliances 1926-1936*, Princeton University Press, 1988. François Grumel-Jacquignon, *La Yougoslavie dans la stratégie française de l'entre-deux-guerres 1918-1935*, Peter Lang, Bern, 1999. Traian Sandu, *La Grande Roumanie alliée de la France. Une péripétie diplomatique des Années Folles 1919-1933*, L'Harmattan, Paris, 2000. Dessberg Frédéric, *Le triangle impossible. Les relations franco-soviétiques et le facteur polonais dans les questions de sécurité en Europe 1924-1935*, Peter Lang, Bern, 2009. Une exception notable : Isabelle Davion, *Mon voisin, cet ennemi. La politique de sécurité française face aux relations polono-tchécoslovaques entre 1919 et 1939*, Peter Lang, Bern, 2009. Ozer Carmi, dans son livre intitulé *La Grande-Bretagne et la Petite Entente* (Droz, Genève, 1972), ne pousse guère son analyse au-delà de 1937 mais s'intéresse néanmoins aux négociations relatives au pacte d'assistance mutuelle de la Petite Entente.

visibilité de la Petite Entente et à son effacement progressif de la scène européenne. Et avouons, que plutôt qu'à sa fin tragique, il est plus réjouissant de s'intéresser à l'âge d'or de ce « moyen d'intégration de l'Europe centrale »<sup>3</sup> dans une double perspective de renouveau historiographique de la période de l'entre-deux-guerres, *via* l'étude des années vingt et de contribution à l'histoire de la construction européenne.

Cet épisode diplomatique, qui a vu la France tenter de resserrer ses liens avec les membres de la Petite Entente, marque un jalon de la décadence de la diplomatie française, si bien décrite il y a plus de trente ans déjà par Jean-Baptiste Duroselle<sup>4</sup>. Néanmoins, en s'attachant strictement à l'horizon d'attente des contemporains – en premier lieu des dirigeants du temps – ne peut-on pas déceler des nuances sensibles et réviser quelque peu les attendus d'une historiographie dominée par l'idée d'une « politique d'abandon » systématique et généralisée de la France vis-à-vis de ses alliés orientaux dans la seconde moitié des années trente ?

En premier lieu, il apparaît que la France reste à cette date le partenaire incontournable des pays membres de la Petite Entente, elle-même alliance la plus solide et la plus aboutie de la région, malgré ses faiblesses. Le paysage géostratégique né de la Grande Guerre demeure bien présent : pays « révisionnistes » et « antirévionnistes » continuent à se faire face. En revanche, des divergences sérieuses qui préexistaient s'aggravent entre pays garants des traités de paix. Elles transcendent ce clivage fondamental, profitent surtout aux adversaires du *statu quo post bellum* dans une région qui continue de catalyser les tensions européennes et pèsent donc sur l'élaboration d'un texte commun, unanimement accepté, destiné à resserrer les liens entre la France et ses alliés orientaux et entre les membres de la Petite Entente eux-mêmes. Et c'est bien l'impossibilité de trouver un compromis ambitieux qui consacre l'échec de l'ensemble des parties à contenir des revendications de plus en plus pressantes et de plus en plus brutalement satisfaites.

## **1. Vers un renforcement des liens entre la France et la Petite Entente**

*Premières initiatives roumano-tchécoslovaques et hésitations françaises.*

Malgré le coup de tonnerre qu'avait représenté dans l'Est européen l'absence totale de réaction de la France après la remilitarisation de la Rhénanie le 7 mars 1936<sup>5</sup>, c'est bien à l'initiative de la Tchécoslovaquie et de la Roumanie qu'un

---

<sup>3</sup> Jean-Philippe Namont, La Petite Entente, un moyen d'intégration de l'Europe centrale ? *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 2009/2, n°30, 45-56.

<sup>4</sup> Jean-Baptiste Duroselle, *La décadence (1932-1939)*, Imprimerie nationale, Paris, 1979.

<sup>5</sup> Le ministre de France à Bucarest, André d'Ormesson, rend compte, le 4 mai 1936, à Pierre-Etienne Flandin, ministre des Affaires étrangères, d'une entrevue avec Nicolae Titulescu. Le ministre roumain des Affaires étrangères explique que « depuis le 7 mars, la France a vu son

resserrement des liens entre la France et la Petite Entente est proposé à l'ensemble des partenaires, désormais très conscients de la progression de l'Allemagne et concomitamment de leurs propres faiblesses.

Le ministre de France à Prague, Victor de Lacroix, dans un télégramme adressé au ministre des Affaires étrangères, Pierre-Etienne Flandin, explique le 4 mai 1936 « *qu'à l'occasion de la fête du roi Carol, le 8 ou 10 juin prochain*<sup>6</sup>, [le ministre des Affaires étrangères roumain, Nicolae Titulescu] avait proposé une réunion en Roumanie des chefs d'État de la Petite Entente »<sup>7</sup>. Lacroix ajoute que le ministre des Affaires étrangères tchécoslovaque, Kamil Krofta, a appelé son attention « *sur la nécessité d'une action française qui raffermisse la Petite Entente et nos liens [NDA : de la France] avec ce groupement*<sup>8</sup> ». Lacroix conclut en invitant le Quai d'Orsay à accepter la main tendue : « *ce serait non seulement l'intérêt des trois États, mais celui de notre pays* »<sup>9</sup>. Après une réunion du conseil de la Petite Entente les 7 et 8 mai, à Belgrade, au cours de laquelle la solidarité absolue des trois membres est réaffirmée, se réunit à Scrovistea, près de Bucarest, entre le 7 et le 10 juin 1936, une nouvelle conférence de l'alliance. Selon Joseph Paul-Boncour, ancien représentant de la France à la SDN et ancien ministre des Affaires étrangères, le 7 juin, « *sous l'impulsion de Titulescu et de Bénès, les trois chefs d'État de la Petite Entente [décident] de proposer à la France un pacte unique d'assistance mutuelle* »<sup>10</sup>. Krofta, pour sa part, précisera plus tard à Lacroix, qu'en fait de décision des chefs d'État, il ne s'était agi que d'une simple suggestion présentée par Titulescu<sup>11</sup>. Quoiqu'il en soit, l'issue de cette réunion suscite l'enthousiasme des diplomates français en poste dans les trois capitales, unanimes à reconnaître son succès : « *Le concours de la Petite Entente est entièrement acquis à la France* », écrivent-ils<sup>12</sup>. Ces derniers pointent tout de même que la volonté affichée de la Petite Entente de collaborer plus étroitement avec les grandes puissances occidentales est soumise à la condition que ces dernières réagissent

---

*prestige diminuer dans l'Europe centrale et orientale* ». Le diplomate français ajoute : « *Il n'est pas douteux (je l'ai écrit à plusieurs reprises depuis cette date) que le geste brutal d'Hitler et le peu de réactions effectives qu'il a soulevées en retour, a fortement impressionné les états danubiens et orientaux* », voir *Documents diplomatiques français, 1932-1939* (ci-après DDF), 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 2 (1<sup>er</sup> avril – 18 juillet 1936), Imprimerie nationale, 1964, n°158, Ormesson à Flandin, 4 mai 1936.

<sup>6</sup> Il s'agit très certainement de la cérémonie commémorant le couronnement de Carol II de Roumanie, le 8 juin 1930.

<sup>7</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 2, n°157, Lacroix à Flandin, 4 mai 1936.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Joseph Paul-Boncour, *Entre-deux-guerres*, tome III, *Sur les chemins de la défaite 1935-1940*, Plon, Paris, 1946, 62.

<sup>11</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série, tome 2, n°475 (note), Lacroix à Delbos, 17 juillet 1936.

<sup>12</sup> DDF, idem, n°304, Ormesson à Delbos, 15 juin 1936.

de façon suffisamment déterminée en cas de nouvelle provocation ou de menaces contre leurs intérêts<sup>13</sup>. Le 27 juin, à Genève, Titulescu fait à Yvon Delbos, nouveau ministre des Affaires étrangères du gouvernement de Front Populaire, la proposition évoquée à Bucarest quelques jours plus tôt. Paul-Boncour, qui affirme avoir eu accès aux notes du ministre roumain, explique que Delbos, accompagné de ses collaborateurs René Massigli et Charles Rochat, fit « *un accueil assez frais* »<sup>14</sup> à la suggestion. Après consultation du roi Carol II de Roumanie, Titulescu revient à la charge au cours d'une entrevue officielle avec le ministre français, le 14 juillet, pour se voir répondre que la France n'était pas prête à prendre pour le moment de nouveaux engagements<sup>15</sup>.

Les représentants de la France, visiblement inquiets de l'évolution de la situation européenne, ne semblent pas comprendre cette attitude dilatoire du ministre. Lacroix l'écrit sans détour à Delbos, le 17 juillet :

*Ces réflexions m'amènent à me demander si la France ne devrait pas, sans plus attendre, prendre une initiative de nature à se rattacher plus étroitement ses alliés de l'Europe centrale ; si les esprits de ses amis dans cette région n'en seraient pas réconfortés, si son prestige en Europe n'en serait pas accru, si la cohésion et la force intérieure de la Petite Entente n'en seraient pas augmentées. [...] j'ai dit à Votre Excellence que M. Krofta m'avait raconté la proposition faite lors de la dernière réunion de Genève par M. Titulescu en vue de la conclusion d'un pacte d'assistance mutuelle entre la France et la Petite Entente. Je me suis demandé si cette proposition ne devrait pas être relevée ou reprise. [...] Il me paraît en effet important et urgent d'étudier une initiative qui raffermirait en Europe centrale notre position et notre prestige gravement ébranlés, bien qu'on ne me le dise pas [...]»<sup>16</sup>.*

Il est vrai qu'à cette date, la France demeure étroitement dans le sillage du Royaume-Uni qui veut plus que tout un accord avec l'Allemagne et donc l'aboutissement du pacte occidental alors en discussion, rendu absolument nécessaire dans l'esprit des chancelleries occidentales au rafistolage des accords de Locarno, mis à mal par la remilitarisation de la Rhénanie. Paul-Boncour précise néanmoins que « *la réponse [...] d'Yvon Delbos [NDE : à Titulescu] n'était pas définitive, et certainement ne répondait pas à ses sentiments intimes ; la preuve en est que, quelques mois plus tard, c'est lui-même qui reprenait les pourparlers avec la Petite Entente. Mais il est certain qu'en juillet, on voulut différer* »<sup>17</sup>. Sans doute faut-il voir dans la fin de non-recevoir temporaire de Delbos l'une des raisons de la chute de Titulescu qui fut, le 29 août 1936, écarté du gouvernement après un remaniement ministériel.

<sup>13</sup> DDF, idem, n°291, Ormesson à Delbos, 12 juin 1936 et n°304, 15 juin 1936.

<sup>14</sup> Joseph Paul-Boncour, *op. cit.* tome III, 63.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> DDF, idem, n°475, Lacroix à Delbos, 17 juillet 1936.

<sup>17</sup> Joseph Paul-Boncour, *op. cit.* tome III, 66.

Selon Paul-Boncour, qui, d'après Lacroix, avait d'ailleurs évoqué avec Edvard Beneš, lors de la conférence du désarmement de 1932, l'éventualité d'un pacte d'assistance mutuelle conforme au pacte de la SDN<sup>18</sup>, « *on nous fit savoir que rien n'était changé dans la politique roumaine. C'est dans tous les pays, la formule habituelle, quand un ministre des Affaires étrangères est débarqué. Ce ne fut pas plus vrai en Roumanie qu'ailleurs [...] la chère Roumanie commença de s'écarter, comme l'avaient déjà fait les dirigeants nouveaux de la Yougoslavie* ». <sup>19</sup>

Dans ce contexte, « *vers la fin de l'année, [...] Delbos, ayant constaté la vaine poursuite du replâtrage de Locarno, où s'était acharnée l'Angleterre, la résistance de l'Allemagne à tout engagement sérieux dans ce sens [...] reprit, avec raison, pour son compte, l'idée de ce Pacte unique d'assistance mutuelle entre la France et les États de la Petite Entente* ». <sup>20</sup>

### *L'accélération des négociations*

Le 26 août 1936, Lacroix, informé par Krofta des conversations entre Delbos et le ministre de Tchécoslovaquie à Paris, Štefan Osuský, se félicite « *que la question de l'établissement de rapports d'assistance plus précis entre la France et la Petite Entente [ait] été abordée* » et note malicieusement que « *peut-être Votre Excellence a-t-elle donc bien voulu retenir [mes] suggestions* ». <sup>21</sup>

Si nous n'avons aucune trace directe de ces entretiens dans les archives diplomatiques françaises, il est toutefois possible d'en déduire que Delbos a très certainement donné un accord de principe mais qu'il a également subordonné l'ouverture de négociations relatives à un pacte d'assistance mutuelle entre la France et la Petite Entente, d'une part à l'aboutissement des négociations en vue de la conclusion du pacte occidental – cela a été évoqué plus haut – et, d'autre part, à la conclusion préalable d'un accord d'assistance mutuelle plus large entre les trois membres de l'alliance que celui qui avait cours jusqu'ici et qui ne jouait qu'en cas d'agression de la Hongrie contre un de ses membres. <sup>22</sup> Une note de Paul Bargeton, directeur des affaires politiques et commerciales au Quai d'Orsay, certainement destinée au ministre et rédigée le 30 juin 1936, c'est-à-dire immédiatement après les premières discussions de Genève, remet en cause la force des traités conclus par la France « *en vue de la consolidation de la paix et de la sauvegarde de sa propre sécurité* ». <sup>23</sup> Le fonctionnaire y développe l'absence de cohérence du système d'alliance au sein

---

<sup>18</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 2, n°475, Lacroix à Delbos, 17 juillet 1936.

<sup>19</sup> Joseph Paul-Boncour, *op. cit.* tome III, 66.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> DDF, idem, n°207, Lacroix à Delbos, 26 août 1936.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> DDF, idem, n°372, note du directeur des affaires politiques, 30 juin 1936.

duquel « *peu se considèrent comme alliés les uns à l'égard des autres* ». <sup>24</sup> Bargeton note surtout que ce système a pour principal défaut « *de concentrer sur la France tout effort qui serait testé contre la paix* ». <sup>25</sup> Il plaide donc, dès la fin du mois de juin, en faveur de « *l'effort qui va être tenté pour donner son efficacité à l'article 16 du pacte de la SDN [et qui] doit nous permettre de donner aux engagements d'assistance une forme permettant à nos différents accords de jouer, permettant de les fondre dans un engagement résultant du pacte qui s'imposerait, dans leurs relations mutuelles, à tous les pays qui ont déjà passé avec la France de tels engagements* » <sup>26</sup>.

À l'occasion de la réunion des ministres des Affaires étrangères de la Petite Entente, les 14 et 15 septembre 1936, à Bratislava, Krofta propose à ses deux partenaires la conclusion d'un pacte d'assistance mutuelle entre eux et avec la France une fois achevées les négociations relatives au pacte occidental, condition *sine qua non* posée par Delbos. <sup>27</sup> Peu enthousiastes, ses deux homologues demandent un délai de réflexion. Les réticences de la France à s'engager davantage avant que ne soient remplies les conditions posées par elle, suscitent effectivement les réserves de la diplomatie roumaine par la bouche de son nouveau ministre, Victor Antonescu qui « *estime [...] que les États de la Petite Entente ne sauraient contracter entre eux des engagements plus précis sans l'appui préalable de la France. La Roumanie, malgré l'insistance de la Tchécoslovaquie, n'est pas disposée à accepter sans être sûre d'abord [du] concours effectif* » <sup>28</sup> de la France. Il est vrai qu'à cette date, la mise à l'écart de Titulescu a permis un net rapprochement entre la Roumanie et la Yougoslavie. Dans ce dernier royaume, Milan Stoyadinović est certainement l'un des dirigeants de la Petite Entente parmi les moins enclins à un rapprochement avec Paris et Londres, tout occupé à améliorer les relations de son pays avec l'Italie et – dans une moindre mesure – l'Allemagne. Il faut ajouter que Bucarest cherche également à resserrer les liens avec Varsovie où Józef Beck conserve le cap d'une politique extérieure « raide » à l'égard de Prague et de bonne entente vis-à-vis de l'Allemagne. <sup>29</sup>

La situation évolue sensiblement à partir d'octobre 1936. L'aboutissement prévisible des discussions, mal engagées, autour de pacte occidental et la

---

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ozer Carmi, *La Grande-Bretagne et la Petite Entente*, 315. Voir aussi DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4 (20 nov. 1936 – 19 févr. 1937), Imprimerie nationale, 1967, n°81, Lacroix à Delbos, 2 décembre 1936.

<sup>28</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 3, n°362, Thierry à Delbos, 16 octobre 1936.

<sup>29</sup> Ibidem.

déclaration de neutralité de la Belgique,<sup>30</sup> puissance locarnienne jusqu'ici associée militairement à la France, semblent avoir déterminé Delbos à avancer sur le chemin du resserrement des liens entre la France et la Petite Entente. Il écrit ainsi, le 22 octobre 1936 :

*[À Genève, M. Krofta] a reconnu, d'autre part, l'opportunité d'ajourner toute négociation formelle tendant au resserrement des liens de la France avec la Petite Entente aussi longtemps que la négociation locarnienne se poursuivrait effectivement : il importe, en effet, de ne fournir à l'Allemagne aucun prétexte dont elle puisse tirer argument pour rejeter sur d'autres la responsabilité d'un échec. Il n'en demeure pas moins indispensable que nous nous préoccupions dès maintenant des conditions dans lesquelles peut être conçu ce resserrement des liens envisagé, soit que le succès de la conférence [NDA : des puissances locarniennes] permette d'engager l'organisation de la paix européenne sur des bases solides, soit que son échec nous oblige à faire entrer dans nos prévisions la possibilité de nouvelles entreprises allemandes. Vous voudrez bien en conséquence indiquer confidentiellement à M. Krofta que le gouvernement français est, en ce qui le concerne, prêt à examiner dès maintenant, avec toute la discrétion nécessaire, sous quelle forme et dans quelles limites la solidarité de la France et des trois pays de la Petite Entente pourrait être réaffirmée et précisée ».*<sup>31</sup>

Des instructions identiques sont transmises à Bucarest et Belgrade<sup>32</sup>. Réunis à Prague entre le 28 octobre et le 1<sup>er</sup> novembre, Carol II et Beneš évoquent le resserrement des liens de la Petite Entente ; le roi de Roumanie allant jusqu'à parler de « fusion », de « confédération » et de « politique étrangère unique ». <sup>33</sup> Pour sa part, Beneš, avec l'accord des Roumains, « envisage l'unification économique » <sup>34</sup> qu'accompagnerait « l'assistance militaire réciproque contre tout agresseur ». <sup>35</sup> Pour autant, ce dernier ne fait pas mystère des difficultés qui les attendent et exerce une subtile pression : « [...] une certaine incertitude sur les intentions de la politique française [s'est] répandue à Bucarest et à Belgrade [où l'on tient] à être assuré de la collaboration de la France avant de prendre entre alliés de la Petite Entente des engagements militaires ». <sup>36</sup> Si Lacroix se veut rassurant, il n'en rappelle pas moins que l'appui de la France est « préalablement conditionné par les engagements réciproques des États de

---

<sup>30</sup> Le 14 octobre 1936, le roi Léopold III déclare au Conseil des ministres : « Seule une neutralité volontaire, appuyée par un appareil militaire aussi puissant que possible, peut maintenir la Belgique à l'écart du conflit », cité in Lucien Marchal, *La mauvaise carte*, Bruxelles, 1946, 118.

<sup>31</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 3, n°391, Delbos à Lacroix, 22 octobre 1936.

<sup>32</sup> Ibidem, note.

<sup>33</sup> DDF, idem, n°434, Lacroix à Delbos, 2 novembre 1936.

<sup>34</sup> DDF, idem, n°448, Lacroix à Delbos, 6 novembre 1936.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.



la Petite Entente. »<sup>37</sup> Habile, Beneš informe alors le représentant de la France à Prague que, dans ces conditions, il « *est persuadé que sera réalisé entre ces États l'accord d'assistance militaire réciproque [mais] que les négociations se prolongeront quelques semaines, quelques mois, voire plus* ». <sup>38</sup>

Désormais pressé par le temps, les événements, ses diplomates et ses alliés, Delbos informe le 10 novembre Belgrade, Prague et Bucarest que si le gouvernement français aurait « *préféré que la négociation [...] ne s'engageât qu'une fois acquis les résultats des échanges de vues tripartites [...] il n'y a plus lieu d'insister pour l'adoption de la méthode qui avait eu nos préférences* ». <sup>39</sup> En conséquence, il se dit « *prêt à engager avec les trois pays de la Petite Entente des négociations parallèles à celles qu'ils poursuivront entre eux* ». <sup>40</sup> Il ajoute être décidé « *à mener les pourparlers sans précipitation inutile, mais aussi sans perte de temps* ». <sup>41</sup>

## 2. L'élaboration laborieuse d'un texte difficile à promouvoir

### *L'avant-projet tchécoslovaque et le contre-projet français*

Le 10 novembre 1936, Krofta remet à Lacroix – qui semble bien avoir « anticipé » les directives de son ministre de tutelle<sup>42</sup> – un projet de pacte d'assistance mutuelle entre la France et les États de la Petite Entente ainsi qu'un projet d'accord d'assistance militaire réciproque contre tout agresseur entre les membres de l'alliance tripartite.

Le projet de pacte d'assistance mutuelle entre la France et la Petite Entente prévoit dans son article premier une consultation immédiate en cas de menace ou de danger d'agression. Ce texte stipule que, conformément au pacte de la Société des Nations, au « *cas où [...] la France ou l'un quelconque des États de la Petite Entente serait, de la part d'un État européen, l'objet d'une agression non provoquée, les États de la Petite Entente, et réciproquement la*

---

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> DDF, idem, n°457, Delbos à Belgrade, Prague, Bucarest, 10 novembre 1936.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Lacroix, en effet, se rallie dès le 3 novembre à la proposition de Krofta selon laquelle il pourrait être procédé à l'étude du pacte entre la France et la Petite Entente parallèlement à celle de l'accord d'assistance réciproque entre les trois membres de l'alliance (DDF, idem, n°467, Lacroix à Delbos, 11 et 12 novembre 1936, note 3). Les instructions du ministre avalisant cette méthode ne partent de Paris que le 10 novembre ; c'est-à-dire le jour même de la remise par Krofta à Lacroix d'un projet d'accord entre la France et la Petite Entente (DDF, idem, n°457, Delbos à Belgrade, Prague, Bucarest, 10 novembre 1936). La « liberté » prise par le ministre de France à Prague suscite d'ailleurs une justification écrite de ce dernier au ministre des Affaires étrangères dans laquelle il se défend d'avoir agi sans instructions et se réclame... des instructions ministérielles du 10 novembre (DDF, idem, n°483, Lacroix à Delbos, 14 novembre 1936).

France, se prêteront immédiatement aide et assistance ».<sup>43</sup> En somme, ce texte se veut avant tout « *un accord de mise en œuvre régionale des dispositions [...] du pacte de la Société des Nations* ».<sup>44</sup> Les États de la Petite Entente, quant à eux, proposent de s'engager à se prêter réciproquement aide et assistance en cas d'agression non provoquée de l'un de ses membres par une ou plusieurs puissances tierces.<sup>45</sup> Par ailleurs, « *des travaux préparatoires en vue de la création d'un organisme économique collectif* » sont envisagés.<sup>46</sup> Il s'agit là d'une proposition tchécoslovaque – d'ailleurs soumise par Beneš lors de sa rencontre avec Carol II<sup>47</sup> – dont la paternité revient très certainement à Milan Hodža, le président du Conseil tchécoslovaque, préoccupé par la pénétration économique allemande et porteur d'un plan de réorganisation économique ambitieux du bassin danubien inspiré du projet d'André Tardieu du mois de mars 1932. Si le président de la République tchécoslovaque a assuré à Lacroix que les États de la Petite Entente « *dénonceraient [au besoin] tous ceux de leurs traités de commerce stipulant la clause de la nation la plus favorisée* »<sup>48</sup> pour le cas où une protestation allemande viendrait entraver le projet « *d'union douanière avec tarifs intérieurs* »,<sup>49</sup> les diplomates français n'ont semblent-ils pas pris véritablement au sérieux cette initiative. Pour Lacroix, en effet, « *la collaboration dans le bassin du Danube s'organisera [...] sous d'autres formes que celles qui étaient envisagées par les initiateurs du pacte danubien* »<sup>50</sup>.

Le Quai d'Orsay analyse donc de près le projet tchécoslovaque. Une note de la direction politique, retrouvée dans les papiers Massigli,<sup>51</sup> et donc certainement de sa main, relève de nombreux écueils à éviter. En premier lieu, « *rien ne subordonne à l'exécution par les États de la Petite Entente des engagements entre eux à l'exécution par la France des engagements qu'elle contracterait [...] si un État de la Petite Entente étant attaqué [...] les deux autres ou l'un d'entre eux ne venaient pas à son secours, la France n'en serait pas moins tenue de prêter son assistance* ».<sup>52</sup> En second lieu, la conclusion d'un « *traité presque identique dans la forme à ceux qui existent, d'un côté entre la France et l'URSS, de l'autre entre l'URSS et la Tchécoslovaquie* »<sup>53</sup>

<sup>43</sup> DDF, idem, n°467, Lacroix à Delbos, 11 et 12 novembre 1936.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> DDF, idem, n°468, Lacroix à Delbos, 11 novembre 1936.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> DDF, idem, n°448, Lacroix à Delbos, 6 novembre 1936.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> DDF, idem, n°467, Lacroix à Delbos, 11 et 12 novembre 1936.

<sup>51</sup> René Massigli est sous-directeur des Affaires politiques et commerciales du Ministère des Affaires étrangères, puis, à partir de 1937, directeur.

<sup>52</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4, n°9, note de la direction politique, 20 novembre 1936.

<sup>53</sup> Ibidem.

serait interprétée par une grande partie de l'opinion internationale « *comme un moyen détourné de créer un vaste groupement politique [...] qui n'aurait pas très bonne presse* »<sup>54</sup> et que l'Allemagne aurait beau jeu de dénoncer.<sup>55</sup> On le constate, la diplomatie française n'est guère séduite et considère qu'on « *doit chercher à donner au renforcement des liens entre la France et la Petite Entente une forme autre que celle qui a été imaginée à Prague* ». <sup>56</sup> Mais elle s'avère aussi bien peu réactive. Le ministre français a certainement souhaité donner du temps aux partenaires de la Petite Entente pour leur permettre d'avancer entre eux et de procéder, pour sa part, aux consultations nécessaires. Au mois de décembre 1936, au moment même où il reçoit Victor Antonescu à Paris (entre le 16 et le 22), il délègue à Belgrade et à Prague un homme de confiance dont l'identité est demeurée inconnue.<sup>57</sup> Chargé de sonder les intentions de la Yougoslavie, il rencontre Stoyadinović les 12 et 16 décembre, puis le prince Paul, le lendemain, sans obtenir d'informations supplémentaires sur la position adoptée par le royaume balkanique.<sup>58</sup> Le contre-projet français n'est donc transmis par Delbos aux représentants de la France à Belgrade, Bucarest et Prague que le 11 janvier 1937.<sup>59</sup> Ces derniers en font ensemble communication aux trois gouvernements intéressés le 18. Ce délai s'explique donc par « *la lenteur des pourparlers* », <sup>60</sup> les « *résistances rencontrées à Belgrade* »<sup>61</sup> mais aussi par la volonté « *de ménager les susceptibilités* ». <sup>62</sup> En effet, « *pour assurer le succès [il] a paru de bonne tactique* »<sup>63</sup> à Delbos de présenter le pacte entre la France et la Petite Entente comme « *un texte dont nous puissions dire, à Belgrade et à Bucarest, qu'il est un projet français* »<sup>64</sup> et

---

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Les commentateurs des archives diplomatiques françaises font l'hypothèse qu'il s'agit là d'un membre du cabinet du ministre. Rien ne l'atteste pourtant. Il convient de noter que le début du séjour du délégué du ministre à Belgrade coïncide avec le départ de Yougoslavie de Paul Bastid, ministre du Commerce, et, comme Delbos, membre du parti radical-socialiste, alors en visite officielle dans ce pays. Le 8 décembre 1936, un accord commercial franco-yougoslave avait été signé. Bastid aurait-il introduit ce contact auprès des autorités yougoslaves à cette occasion ? Par les archives, on apprend également que ce mystérieux personnage a été officiellement envoyé dans la région pour d'autres motifs que ceux de sa véritable mission. En effet, à Prague, où il arrive le 18 décembre pour repartir le 20, il rencontre Hubert Ripka, journaliste et proche collaborateur de Beneš, auquel il indique « *les raisons véritables du voyage à Belgrade* ». Il le prie alors « *d'en informer M. Benès* » (DDF, idem, n°180, note du département, rapport sur un voyage à l'étranger, après le 20 décembre 1936).

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> DDF, idem, n°281, Delbos à Lacroix, 11 janvier 1937.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Ibidem.

donc de le dissocier autant que possible des initiatives tchécoslovaques qui, quant à elles, ont vocation à ne concerner que le seul projet de pacte d'assistance mutuelle de la Petite Entente. Le projet français modifie principalement l'article 2. La France s'engage à secourir un des trois États, seulement « *si cet État est déjà assuré de l'assistance effective de ses deux associés* ». <sup>65</sup> D'autre part, l'assistance de la France n'est plus automatique mais subordonnée à une demande formelle de la Petite Entente. L'article 3 a comme objet « *d'assurer [...] à la France, recevant assistance d'un des États de la Petite Entente, l'appui des autres membres de l'Entente. Le cas envisagé est celui où la Tchécoslovaquie viendrait en aide à la France attaquée par l'Allemagne* ». <sup>66</sup>

C'est dorénavant sur les bases proposées par le Quai d'Orsay que vont être négociés les termes du pacte entre la France et les États de la Petite Entente en tant que telle. Pour autant, si les partenaires traditionnellement proches que sont Paris et Prague ont réussi, non sans mal, à avancer de concert sur cette seule et unique question, les négociations avec Bucarest et Belgrade ne font que commencer et s'annoncent difficiles alors que celles relatives au projet de pacte d'assistance mutuelle entre États membres de l'alliance demeurent résolument au point mort.

### *Un projet indéfendable ou mal défendu ?*

Le 18 janvier 1937, Lacroix est reçu par le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères tchécoslovaques, Pavel Wellner, en l'absence de Krofta, malade et alité. Le ministre de France remet à cette occasion le contre-projet français de pacte d'assistance mutuelle entre la France et la Petite Entente. Ayant déjà informé Beneš et Krofta, dès la fin novembre 1936, de « *l'essentiel des idées qui ont inspiré la rédaction du projet français* » <sup>67</sup> ; et ces derniers n'ayant « *pas élevé d'objections* », <sup>68</sup> Lacroix croit « *ne pas éprouver de difficultés lourdes à faire adopter* » <sup>69</sup> le texte.

Reçu le 21 janvier suivant, le ministre de France est informé par Beneš qu'il n'a « *aucune modification à demander à l'élaboration de ce texte qu'il [se dit] prêt quant à lui à adopter immédiatement* ». <sup>70</sup> Une semaine plus tard, Lacroix rencontre Krofta « *encore assez fatigué* » <sup>71</sup> qui confirme « *le parfait accord du cabinet de Prague avec celui de Paris* ». <sup>72</sup> Afin d'assurer les

---

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4, n°318, Lacroix à Delbos, 19 janvier 1937.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> DDF, idem, n°338, Lacroix à Delbos, 21 janvier 1937.

<sup>71</sup> DDF, idem, n°358, Lacroix à Delbos, 27 janvier 1937.

<sup>72</sup> Ibidem.

meilleurs chances de succès, Krofta insiste une nouvelle fois pour qu'il soit bien entendu qu'il « n'y [a] qu'un projet français de pacte d'assistance mutuelle entre la France et la Petite Entente en tant que telle et que ce qu'on appell[le] le projet Krofta [est] celui d'un accord d'assistance militaire réciproque entre les États de la Petite Entente [...] remis [...] à la conférence de Bratislava au mois de septembre [1936] ». <sup>73</sup> L'objectif de cette manœuvre est bien évidemment de permettre une meilleure acceptation du texte par les deux autres membres de la Petite Entente. Malgré ces précautions, quelques semaines plus tard, le cabinet de Prague se dit « assez mécontent de celui de Belgrade dont il observe avec méfiance [...] la répugnance à formuler par écrit les assurances de fidélité à l'alliance et de concours militaire éventuel qu'il donne verbalement ». <sup>74</sup> Les rapports entre Prague et Belgrade étant jugés particulièrement difficiles, Lacroix considère que « l'action française et l'action roumaine auraient plus d'effets que l'action tchécoslovaque pour amener Belgrade à prendre [...] une position favorable ». <sup>75</sup> Dans ces conditions, la Tchécoslovaquie « pas très sûr[e] de ses alliés de la Petite Entente », <sup>76</sup> alors que commence à se développer contre elle une très forte et très hostile campagne de presse allemande, semble disposée, à partir de la fin janvier 1937, à « se laisser aller à des négociations bilatérales avec l'Allemagne » <sup>77</sup> qu'elle avait pourtant assuré de ne pas vouloir ouvrir avant l'aboutissement d'un accord d'assistance militaire entre les États de la Petite Entente et d'un pacte d'assistance mutuelle entre la France et la Petite Entente. <sup>78</sup> Si Beneš se montre rassurant, notamment après le discours d'Hitler du 30 janvier 1937, et confirme sa volonté d'attendre, sans aller au devant, les propositions allemandes concrètes, Krofta « d'habitude si déférent et si discipliné vis-à-vis de son ancien chef, continue à caresser complaisamment l'idée de cette conversation avec l'Allemagne ». <sup>79</sup> Lacroix voit clair et se demande de la sorte « si la Tchécoslovaquie ne tente pas de jouer sur les deux tableaux ». <sup>80</sup> Hitler cherche en effet à ce moment à faire croire à Beneš qu'il recherche un compromis sur les Sudètes. Le danger apparaît clairement pour la France de voir se dissocier la Petite Entente. En outre, le « prestige de grande puissance européenne [de la France] souffrirait gravement d'un rapprochement politique entre Prague et Berlin effectué en dehors [d'elle] ». <sup>81</sup> La nécessité de

---

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> DDF, idem, n°442, Lacroix à Delbos, 13 février 1937.

<sup>75</sup> DDF, idem, n°358, Lacroix à Delbos, 27 janvier 1937.

<sup>76</sup> DDF, idem, n°359, Lacroix à Delbos, 27 janvier 1937.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> DDF, idem, n°442, Lacroix à Delbos, 13 février 1937.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> Ibidem.

voir aboutir rapidement les négociations en cours, non plus seulement pour renforcer l'alliance mutuelle mais bien pour la garder intacte, rend indispensable le soutien britannique aux initiatives françaises.<sup>82</sup> Beneš lui-même explique sans détour que « *Bucarest et Belgrade seraient encouragés par l'approbation que donnerait le cabinet de Londres à nos négociations* ». <sup>83</sup> Krofta, pour sa part considère que l'influence la plus forte s'exerçant à Belgrade, en dehors de celle de la France et de la Petite Entente, est celle du Royaume-Uni.<sup>84</sup>

Informés par Krofta, dès septembre 1936, des discussions alors en cours entre États membres de la Petite Entente,<sup>85</sup> Anthony Eden, le ministre des Affaires étrangères britannique, est confidentiellement saisi des démarches françaises autour du 20 novembre. Delbos sollicite dès cet instant le soutien des autorités britanniques à l'occasion de la visite du prince régent Paul au Royaume-Uni.<sup>86</sup> Le 23 décembre, Charles Corbin, l'ambassadeur de France à Londres, écrit à Delbos qu'« *Eden se félicite de nous voir essayer de reprendre en main la direction et le regroupement de la Petite Entente* ». <sup>87</sup> L'attitude du ministre britannique est perçue positivement par le diplomate. Ce geste du cabinet de St James motive une nouvelle demande de Delbos auprès du *Foreign Office*, à Londres. Le 11 janvier 1937, au moment même où le dépositaire du bureau de Vergennes ordonne aux représentants de la France à Belgrade, Bucarest et Prague de soumettre le projet français aux gouvernements auprès desquels ils sont accrédités, il « *prie notre ambassadeur à Londres de demander à M. Eden qui, à diverses reprises, s'est intéressé au développement de la négociation, d'examiner la possibilité de marquer notamment à Belgrade la sympathie avec laquelle il en verrait l'aboutissement* ». <sup>88</sup> Nonobstant les bonnes dispositions supposées de Londres à l'égard du projet français, il apparaît que la diplomatie britannique n'a guère entretenu bien longtemps d'illusions sur la capacité de Paris à concilier tous les partenaires autour d'un texte unique. Une hostilité certaine se fait même jour à l'endroit des initiatives de Paris au sein du *Foreign Office*. <sup>89</sup> Eden, qui semble ne pas vouloir heurter de front les Français, annonce à Corbin le 6 février que « *les sondages qu'il a fait effectuer auprès des gouvernements intéressés, notamment à Belgrade et à Bucarest, lui ont donné la conviction que notre*

<sup>82</sup> DDF, idem, n°359, Lacroix à Delbos, 27 janvier 1937.

<sup>83</sup> DDF, idem, n°338, Lacroix à Delbos, 21 janvier 1937.

<sup>84</sup> DDF, idem, n°81, Lacroix à Delbos, 2 décembre 1936.

<sup>85</sup> Ozer Carmi, *La Grande-Bretagne et la Petite Entente*, op. cit. 315.

<sup>86</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 3, n°503, Delbos à Corbin, 18 novembre 1936.

<sup>87</sup> DDF, idem, n°203, Corbin à Delbos, 23 décembre 1936.

<sup>88</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4, n°281, Delbos à de Lacroix, 11 janvier 1937.

<sup>89</sup> John E. Dreifort, *Yvon Delbos at the Quai d'Orsay. French Foreign Policy during the Popular Front, 1936-1938*, University Press of Kansas, 1973, 137-138.

*projet ne serait jamais accepté dans ces deux capitales* ».<sup>90</sup> Eden, en réponse à Corbin qui le mettait en garde sur les risques de désagrégation de la Petite Entente en germe dans un possible échec des négociations en cours, écarte cette perspective en lui indiquant « *que la situation ne lui appar[ait] pas sous un aspect aussi sombre* ». <sup>91</sup> Pour Londres, c'est bien « *la Tchécoslovaquie qui représente un incontestable danger en Europe* »<sup>92</sup> et pas la Yougoslavie, avec laquelle les rapports du Royaume-Uni sont « *particulièrement confiants* ». <sup>93</sup> Car quand bien même le « *gouvernement yougoslave se laisse aller à des coquetteries avec l'Allemagne et l'Italie* », <sup>94</sup> Belgrade, dans l'esprit des Britanniques, « *reviendra toujours aux puissances dont le désintéressement lui offre les seules garanties sérieuses de sécurité* ». <sup>95</sup> C'est pour la France une véritable déception car la position de Londres écarte la probabilité d'un aboutissement rapide des négociations qu'il est malgré tout nécessaire de mener à terme, « *même sans le concours de l'Angleterre* ». <sup>96</sup>

La position délicate de la Tchécoslovaquie, réduite à l'inaction, et l'absence de soutien britannique affaiblissent notablement les initiatives de Paris dans la région qui voit ses positions se fragiliser et l'Allemagne enfoncer indirectement, mais avec succès, des coins entre ses alliés de la Petite Entente. Les réponses roumaines, mais surtout yougoslaves, aux propositions françaises agiront comme un cruel révélateur.

### **3. L'impossible compromis**

#### *Les réticences de Bucarest*

La Roumanie, si elle souhaite rester fidèle à ses engagements auprès des puissances antirévissionnistes, se positionne, vis-à-vis du projet français et du pacte d'assistance entre États membres de la Petite Entente, à mi chemin de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie. Soucieuse de garder le soutien de la France, elle n'en demeure pas moins réticente à s'engager davantage pour la Tchécoslovaquie alors que le royaume de Bucarest est soumis lui aussi à d'intenses pressions économiques et politiques de la part de l'Allemagne.

C'est bien la mise à l'écart de Titulescu puis la nomination d'Antonescu, cela a été précisé plus haut sous la plume de Paul-Boncour, qui marquent une inflexion sensible de la politique extérieure roumaine quand bien même Carol II a toujours eu le souci de garder strictement son pays – ses intérêts l'y

---

<sup>90</sup> DDF, idem, n°404, Corbin à Delbos, 6 février 1937.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> DDF, idem, n°442, Lacroix à Delbos, 13 février 1937.

obligent – dans le camp des garants des traités de paix. Sa volonté d’agir de concert avec Beneš pour renforcer les liens de la Petite Entente, exprimée lors des rencontres de Belgrade fin octobre 1936, en témoigne.<sup>97</sup> D’ailleurs, Prague ne semble jamais avoir douté des bonnes dispositions de Bucarest, considéré comme un allié fidèle et fiable. En décembre 1936, Beneš et Krofta sont persuadés « *que le gouvernement roumain [est] prêt à conclure le pacte d’assistance militaire réciproque contre tout agresseur entre les États de la Petite Entente* ». <sup>98</sup> Encore à la mi-février 1937, alors que la Roumanie ne fait plus mystère de ses doutes, et que « *le gouvernement tchécoslovaque ne [croit] plus guère à l’aboutissement actuel des négociations [...] les hommes d’État tchécoslovaques se disent en rapport intimes et confiants avec elle* [NDA : la Roumanie] ». <sup>99</sup> C’est que le gouvernement tchécoslovaque, en délicatesse avec la Yougoslavie, ne veut surtout pas se couper de son allié roumain et donne des gages en ce sens. Au début de l’année 1937, « *le cabinet de Prague [consent] à celui de Bucarest des conditions avantageuses pour une importante fourniture d’armes* ». <sup>100</sup> Néanmoins, depuis la fin de l’année 1936, « *le gouvernement roumain s’est rapproché de Varsovie* » <sup>101</sup> et s’est indéniablement aligné sur les positions de la Yougoslavie, sans vouloir toutefois l’admettre ouvertement.

La visite de Victor Antonescu à Paris, entre le 16 et le 22 décembre, ne semble pas avoir permis de faire beaucoup avancer les négociations mais seulement de rassurer quant à l’orientation de la politique extérieure roumaine après la mise à l’écart de Titulescu. Un communiqué, publié le 18 décembre, constate « *l’harmonie des relations qui existent non seulement entre la France et la Roumanie, mais entre la France et la Petite Entente* ». <sup>102</sup> C’est très certainement lors de cette visite qu’Antonescu a soumis l’idée d’une réunion à Paris des ministres des Affaires étrangères de la Petite Entente, soutenue par Delbos, pour discuter du projet de pacte. <sup>103</sup> Les Tchécoslovaques, soucieux d’avancer rapidement, admettent l’idée à la condition que « *la réunion envisagée [soit] marquée par la conclusion des accords en question* ». <sup>104</sup> Il est donc possible de supposer qu’Antonescu a simplement voulu gagner du temps. Car ce n’est effectivement qu’entre le 26 et le 28 décembre 1936, à Reșița, qu’Antonescu et le président du Conseil roumain, Gheorghe Tătărescu, peuvent consulter Stojadinović. En guise de réponse au projet français, le ministre des Affaires étrangères roumain propose à Delbos, à l’occasion d’un entretien, le

<sup>97</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 3, n°434, Lacroix à Delbos, 2 novembre 1936.

<sup>98</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4, n°81, Lacroix à Delbos, 2 décembre 1936.

<sup>99</sup> DDF, idem, n°442, Lacroix à Delbos, 13 février 1937.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Ibidem.

<sup>102</sup> *Le Petit Parisien*, 19 décembre 1936.

<sup>103</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4, n°213, Lacroix à Delbos, 26 décembre 1936.

<sup>104</sup> Ibidem.



20 janvier 1937 « *de substituer au traité unique envisagé [...] trois traités qui interviendraient entre la France et chacun des membres de ce groupement [...] sur le type du traité franco-polonais* ». <sup>105</sup> Une note de la direction politique destinée au ministre, retrouvée dans les papiers Massigli, écarte résolument cette suggestion car la portée du « *texte de 1921 n'a pas le caractère que M. Antonescu paraît lui attribuer* ». <sup>106</sup> Les obligations de ce traité politique sont effectivement très vagues et très générales. D'ailleurs, le traité franco-roumain du 10 juin 1926 est lui-même plus solide. Un constat identique s'applique au traité franco-tchécoslovaque du 25 janvier 1924 et au traité franco-yougoslave du 11 novembre 1927. Dans ces conditions, aux yeux de la diplomatie française, « *la solution préconisée [...] suppose une altération sensible du plan de la négociation* ». <sup>107</sup> Il ne s'agirait plus là que d'une « *simple manifestation de solidarité ne comportant pas en fait d'engagements nouveaux* ». <sup>108</sup>

Le ministre de France à Bucarest, Adrien Thierry, fait alors savoir à Antonescu, le 22 ou le 23 janvier, que « *la solution esquissée par lui le 20 janvier [...] ne répon[d] pas à la situation* ». <sup>109</sup> Le chef de la diplomatie roumaine suggère une autre combinaison : la « *signature par la France avec chacun des pays de la Petite Entente d'un traité s'inspirant de l'avant-projet [...] français* ». <sup>110</sup> Antonescu, s'il affirme « *son désir d'être agréable au gouvernement français* » <sup>111</sup> ne veut pas pour autant « *se compromettre pour la Tchécoslovaquie* ». <sup>112</sup> Massigli reçoit pour sa part une nouvelle proposition d'Antonescu : « *la conclusion non plus de trois traités, mais d'un traité unique, soit l'avant-projet français en faisant disparaître les clauses qui subordonnent le jeu de l'assistance à la fourniture effective de cette assistance de la part d'un membre de la Petite Entente* ». <sup>113</sup> Fin janvier 1937, Thierry rend compte d'une énième proposition roumaine, en deux étapes cette fois : la signature « *des traités entre la France et les trois États de la Petite Entente, [précéderait celle d'] un traité entre les trois États de la Petite Entente* ». <sup>114</sup> S'il fait un pas, Antonescu annonce sans détour que le « *système d'après lequel la France ne contracterait des engagements nouveaux que dans la mesure où elle aurait l'assurance [de] la solidarité des trois États de la Petite Entente [...] doit être abandonné* ». <sup>115</sup> Pour le représentant de la France en Roumanie, « *ce*

<sup>105</sup> DDF, idem, n°334, note de la direction politique, 21 janvier 1937.

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> Ibidem.

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> DDF, idem, n°344, note du ministre de France à Bucarest, 23 janvier 1937.

<sup>110</sup> Ibidem.

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> Ibidem.

<sup>114</sup> DDF, idem, n°379, note du ministre de France en Roumanie, 31 janvier 1937.

<sup>115</sup> Ibidem.

renversement de l'ordre [...] initialement prévu [...] ne garantit [pas] que la seconde étape suivra immédiatement la première [...] ».<sup>116</sup> Thierry confirme à nouveau qu'Antonescu n'est « pas certain de pouvoir s'engager avec la Tchécoslovaquie ».<sup>117</sup> Il ajoute enfin que Beck lui a « déconseillé toute entente avec Prague ».<sup>118</sup> Et si Antonescu s'abstient généralement « de toute attaque contre les Tchèques [...] c'est l'obstacle yougoslave »<sup>119</sup> qu'il met principalement en avant. Il faut toutefois préciser que la Roumanie est à cette date soumise à l'intense pression de Berlin, tant sur le plan économique<sup>120</sup> que vis-à-vis de ses minorités présentes dans le pays.<sup>121</sup> Elle doit faire quelques concessions. En outre, l'extrême-droite roumaine, violente et agissante, est également en forte progression dans le royaume et réclame un changement radical de politique extérieure.<sup>122</sup>

L'attitude roumaine suscite naturellement les craintes du Quai d'Orsay qui semblait jusqu'ici compter sur son soutien pour décider la Yougoslavie. Début février, Delbos rencontre Antonescu, ce qui lui permet « de vérifier la position actuelle du gouvernement roumain ».<sup>123</sup> Le chef de la diplomatie française marque nettement à Antonescu « l'impossibilité pour la France de se rallier [...] à une conception autre que celle qui se trouve déterminée dans la proposition soumise à l'examen des trois gouvernements intéressés ».<sup>124</sup> En effet, Paris ne peut s'associer à une combinaison qui « attesterait des réticences à l'égard de la Tchécoslovaquie »<sup>125</sup> et qui voudrait « limiter à une communauté d'action dans les affaires hongroises la solidarité effective entre membres de la Petite Entente ».<sup>126</sup> Lacroix, qui avait pourtant bien connu Antonescu lorsque ce dernier était ministre de Roumanie à Paris et lui-même sous-directeur d'Europe, s'interroge :

*Est-ce un homme bien intentionné, mais peu au courant des affaires, de mémoire et d'intelligence vacillantes qui comprend mal ce qu'on lui dit [...]. Cache-t-il au contraire, sous une apparence superficielle et des propos peu consistants,*

---

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> Ibidem.

<sup>119</sup> DDF, idem, n°344, note du ministre de France à Bucarest, 23 janvier 1937.

<sup>120</sup> Matthieu Boisdrion, *La Roumanie des années trente. De l'avènement de Carol II au démembrement du royaume (1930-1940)*, Anovi, Parçay-sur-vienne, 2007, 152-156.

<sup>121</sup> Ibidem, 64-69.

<sup>122</sup> En mai 1936, le chef du mouvement de la Garde de Fer, Corneliu Zelea Codreanu, adresse une lettre ouverte « au roi, aux hommes politiques et au pays », dans lequel il s'en prend vigoureusement à la politique étrangère roumaine et plaide pour une alliance de la Roumanie avec l'Italie et l'Allemagne.

<sup>123</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4, n°401, Delbos à Thierry, 5 février 1937.

<sup>124</sup> Ibidem.

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> Ibidem.

*une ligne politique personnelle qu'il préfère ne pas formuler, et qu'il suit en invoquant des malentendus ? [...] en tous cas, M. Antonesco ne me paraît pas avoir utilement exposé ni défendu notre manière de voir.*<sup>127</sup>

Antonescu ne refuse pas catégoriquement les offres françaises mais semble très influencé par les dispositions yougoslaves et fait montrer d'une mauvaise volonté flagrante qui étonne, déçoit mais surtout désoriente Paris. C'est néanmoins le refus, pourtant très tôt exprimé par Belgrade, qui plombe les chances de succès des démarches franco-tchécoslovaques.

#### *Le refus yougoslave et les dernières tentatives de la France*

Bien que le ministre de France à Belgrade, Robert de Dampierre, note, en novembre 1936 que « *le chef du gouvernement yougoslave a reçu [...] avec faveur* » la proposition française, il n'en demeure pas moins que « *la faiblesse de la réaction française au lendemain de l'offensive allemande du 7 mars d'une part, l'échec subi par l'Angleterre du fait de la victoire italienne en Abyssinie, de l'autre, ont poussé la Yougoslavie à accentuer une politique de réserve* ». <sup>128</sup>

Indéniablement, ce projet embarrasse la Yougoslavie. C'est seulement à la mi-décembre 1936 que Dampierre obtient de Stoyadinović son avis après que celui-ci a pendant plusieurs semaines différé sa réponse au prétexte de la poursuite des consultations avec ses partenaires. Le chef du gouvernement craint « *que la conclusion des deux pactes [...] amène une entente définitive entre l'Allemagne et l'Italie* » <sup>129</sup> alors que Mussolini, dans son discours du 1<sup>er</sup> novembre 1936, a évoqué la constitution de l'axe Rome-Berlin. Il redoute que la Yougoslavie ait à souffrir de lourdes sanctions économiques. <sup>130</sup> Le soutien de Belgrade aux sanctions prises contre l'Italie en rétorsion à l'agression contre l'Abyssinie lui avait en effet coûté cher. Il appréhende cet accord qui engagerait la Yougoslavie, puissance balkanique, à « *s'avancer trop loin dans les affaires de l'Europe centrale et orientale* ». <sup>131</sup> Stoyadinović ne veut pas sacrifier les intérêts immédiats de son pays à une garantie militaire visant une hypothèse lointaine. Paris, multiplie pour cette raison les initiatives pour amener la Yougoslavie à rallier sa position. Delbos s'entretient, à la mi-décembre 1936, avec le ministre de Yougoslavie en France, Božidar Purić, mais ne reçoit de lui qu'une réponse similaire à celle donnée au représentant de la France à Belgrade. <sup>132</sup> Sans doute pour maintenir une certaine solidarité au

<sup>127</sup> DDF, idem, n°442, Lacroix à Delbos, 13 février 1937.

<sup>128</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 3, n°464, Dampierre à Delbos, 10 nov. 1936.

<sup>129</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4, n°156, Dampierre à Delbos, 16 déc. 1936.

<sup>130</sup> DDF, idem, n°156, Dampierre à Delbos, 16 déc. 1936.

<sup>131</sup> DDF, idem, n°180, note du département, rapport sur un voyage à l'étranger, après le 20 décembre 1936.

<sup>132</sup> DDF, idem, n°165, note du ministre, 17 décembre 1936.

sein de la Petite Entente, pour y conserver une influence comme l'oreille et les bonnes grâces de Belgrade et de Bucarest, Delbos joue les intermédiaires, transmet à Purić les demandes d'Antonescu et fait des propositions consensuelles alors que s'achèvent les négociations bulgaro-yougoslaves en vue de la conclusion d'un pacte d'amitié entre ces deux pays ; accord qui suscite naturellement les réserves de la Grèce et de la Roumanie.<sup>133</sup> Fin décembre 1936, l'assentiment des gouvernements turc, roumain, grec et tchèque est donné au pacte bulgaro-yougoslave. Stoyadinović exprime à cette occasion « *sa reconnaissance [...] pour le concours [...] apporté par le gouvernement français* ». <sup>134</sup> Ce dernier est effectivement soucieux que la Petite Entente et l'Entente balkanique sortent de la seule logique antirévionniste qui prévaut jusqu'ici.<sup>135</sup> Cette orientation nouvelle s'accorde avec l'évolution souhaitée par la France. Mais le soutien français doit aussi permettre l'aboutissement des négociations en vue de la signature du pacte d'assistance mutuelle entre la France et la Petite Entente. Paris cherche enfin à jouer sur ses positions économiques. Un accord commercial est signé le 8 décembre 1936.

Néanmoins, les ouvertures françaises se heurtent à la dure réalité des relations internationales du moment. Pour les dirigeants yougoslaves, les intérêts de la France et de ses partenaires de la Petite Entente divergent désormais trop des leurs. L'accord commercial franco-yougoslave, pourtant qualifié par Lacroix de « *larges satisfactions [...] données au gouvernement yougoslave en matière économique* », <sup>136</sup> n'a pour Belgrade « *qu'une valeur morale et ne porte que sur de très faibles montants [alors que] l'Allemagne, au contraire, achète tout ce qu'elle peut trouver* ». <sup>137</sup> L'incompréhension semble totale. Depuis la fin de 1934, en effet, l'Allemagne veut s'imposer sur les marchés qu'elle considère comme stratégique : elle est devenue le premier partenaire commercial de la Yougoslavie.<sup>138</sup> La visite du mystérieux émissaire envoyé par Delbos à Belgrade confirme les inquiétudes dès décembre 1936 : « *la réponse sur la question posée est [...] négative, malgré toutes les objections qui peuvent être faites* ». <sup>139</sup> C'est que parallèlement aux discussions avec la France et ses partenaires de la Petite Entente, la Yougoslavie mène une politique extérieure qu'elle veut résolument indépendante. Afin de garantir ses frontières et sans doute aussi pour juguler l'agitation des terroristes croates et

---

<sup>133</sup> Ibidem.

<sup>134</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4, n°228, Dampierre à Delbos, 31 déc. 1936.

<sup>135</sup> DDF, idem, n°143, Delbos à Dampierre, 13 déc. 1936.

<sup>136</sup> DDF, idem, n°358, Lacroix à Delbos, 27 janvier 1937.

<sup>137</sup> DDF, idem, n°180, note du département, rapport sur un voyage à l'étranger, après le 20 décembre 1936.

<sup>138</sup> Albert Mousset, La politique extérieure de la Yougoslavie, *Politique étrangère* n°4, 1937, 324.

<sup>139</sup> DDF, ibidem.

macédoniens,<sup>140</sup> elle signe, le 24 janvier 1937, son fameux pacte d'amitié avec la Bulgarie, contrariant ses partenaires de la Petite Entente dont le consentement a été arraché sans réelle concertation. Engagée depuis le début de l'année dans des pourparlers avec l'Italie, la Yougoslavie conclut pour la même raison un pacte avec ce pays, le 25 mars 1937. Informé du projet de Paris qu'il suppose dirigé contre l'Allemagne mais aussi contre l'Italie, Mussolini avait effectivement fait comprendre aux Yougoslaves « *qu'il ne voulait rien d'autre qu'une alliance* »<sup>141</sup> et qu'en cas de refus, « *ce serait la guerre à outrance* ». <sup>142</sup> Le président du Conseil yougoslave ne se gêne d'ailleurs pas pour rappeler que les gouvernements Laval-Flandin voyaient d'un bon œil un rapprochement avec Rome et que si le gouvernement français avait changé, le gouvernement yougoslave était resté le même.<sup>143</sup> La signature du *gentleman's agreement* anglo-italien, le 2 janvier 1937, a certainement levé les dernières hésitations yougoslaves. Mais l'attitude des grandes puissances n'est pas seule en cause. Des rivalités plus locales expliquent aussi certaines prises de position. Stoyadinović, dans ses mémoires qui constituent un long plaidoyer *pro domo*, se plaît à rappeler qu'en 1926 la Yougoslavie, alors aux prises avec l'Italie, avait proposé « *de prolonger ces traités en alliance militaire contre tout attaque non provoquée, sans spécifier l'agresseur éventuel [et que] la Tchécoslovaquie s'y était opposée* ». <sup>144</sup> La Tchécoslovaquie, pays le plus industrialisé de la Petite Entente, pays le plus considéré par la France, se voit ainsi obligée à composer avec la Yougoslavie, flattant un orgueil national parfois flétri par Prague. Enfin, on ne peut pas non plus exclure que cette politique d'indépendance du dirigeant yougoslave, placé au centre de l'intérêt de nombreuses puissances, ait aussi été motivée par des considérations de prestige personnel.

Aussi, en mars 1937, à l'issue de plusieurs mois de négociations, la diplomatie française en vient à la conclusion que « *seule la Tchécoslovaquie paraît jusqu'à présent entrer dans nos vues* ». <sup>145</sup> Mise, sur l'insistance de Krofta,<sup>146</sup> à l'ordre du jour de la réunion de la Petite Entente à Belgrade les 1<sup>er</sup> et 2 avril 1937, la question d'un pacte d'assistance entre les trois États de la Petite Entente est tout simplement retirée de la discussion. Attentive à ne pas

---

<sup>140</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 5 (20 février – 31 mai 1937), Imprimerie nationale, 1968, n°197, Thierry à Delbos, 31 mars 1937.

<sup>141</sup> Ozer Carmi, *La Grande-Bretagne et la Petite Entente*, op. cit. 317.

<sup>142</sup> Ibidem.

<sup>143</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 4, n°180, note du département, rapport sur un voyage à l'étranger, après le 20 décembre 1936.

<sup>144</sup> Milan Stoyadinović, *La Yougoslavie entre les deux guerres, ni le pacte, ni la guerre*, Nouvelles Éditions Latines, Le Vaumain, 1979, 138.

<sup>145</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 5, n°196, Lacroix à Delbos, 31 mars 1937.

<sup>146</sup> DDF, idem, n°161, Thierry à Delbos, 24 mars 1937.

être entraînée dans un conflit, la Yougoslavie avait imposé, comme préalable, l'aplanissement des difficultés de ses deux autres partenaires – Tchécoslovaquie et Roumanie – avec ses voisins (Allemagne et Pologne d'une part, URSS de l'autre).<sup>147</sup> L'ajournement « *de l'examen du pacte d'assistance entraîne ipso facto celui de l'examen du projet de pacte avec la France* ». <sup>148</sup> S'il n'est pas officiellement écarté afin de sauver les apparences, le projet de Delbos n'en semble pas moins enterré. André François-Poncet, ambassadeur à Berlin, rapporte que la France apparaît « *comme la principale vaincue* ». <sup>149</sup> Ce qui mécontente les dirigeants français c'est que l'ajournement du pacte d'assistance mutuelle soit intervenu immédiatement après la signature des accords entre l'Italie et la Yougoslavie, suggérant une orientation nouvelle de la politique étrangère yougoslave, un affaiblissement de la Petite Entente et la fragilisation des alliances de la France. <sup>150</sup> Dès lors, Paris cherche à sauver les apparences. Delbos, explique qu'on « *ne saurait présenter comme le refus d'une demande française l'ajournement à Belgrade d'un projet de resserrement entre les gouvernements de la Petite Entente qu'il appartient à eux seuls de réaliser* ». <sup>151</sup> Il développe un argumentaire plutôt spécieux en laissant entendre que la France n'était impliquée que de loin. Il donne également comme instruction à ses diplomates de ne pas donner une importance excessive à l'événement : « *il convient de confirmer les trois pays amis dans le sentiment que, pour n'avoir pas, en cette occasion, donné une forme plus précise à leur solidarité, celle-ci demeure entière si même les circonstances de l'ont pas accrue* ». <sup>152</sup> Aveuglement ou volonté de préserver l'avenir ? Il y a sans doute, à ce moment précis, un peu de ce sentiment et de cette intention dans les instructions du ministre. Et si, lors de la réunion du conseil de la Petite Entente à Sinaïa les 30 et 31 août 1937, la question est une nouvelle fois ajournée, les membres de l'alliance laissent la porte ouverte à une reprise des négociations avant la prochaine session. <sup>153</sup> Bien que la Yougoslavie maintienne ses conditions, la conférence de Sinaïa « *réalise un progrès sur celle de Belgrade* ». <sup>154</sup> Le voyage de Delbos dans les capitales de l'Est européen au mois de décembre 1937 est l'occasion pour lui de tenter de sauver ce qui peut l'être du projet de pacte entre la France et la Petite Entente.

---

<sup>147</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 5, n°221, Thierry à Delbos, 6 avril 1937.

<sup>148</sup> DDF, idem, n°209, Dampierre à Delbos, 2 avril 1937.

<sup>149</sup> DDF, idem, n°211, François-Poncet à Delbos, 3 avril 1937.

<sup>150</sup> DDF, idem, n°212, Dampierre à Delbos, 3 avril 1937.

<sup>151</sup> DDF, idem, n°247, Delbos à Belgrade, Prague, Bucarest, Londres, Rome, Vienne, Budapest, Varsovie, 12 avril 1937.

<sup>152</sup> Ibidem.

<sup>153</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 6 (1<sup>er</sup> juin – 29 septembre 1937), Imprimerie nationale, 1970, n°389, Thierry à Delbos, 3 septembre 1937.

<sup>154</sup> Ibidem.

Les réticences yougoslaves réitérées, l'ouverture, fin 1937, de négociations difficiles pour la reconnaissance du réarmement de la Hongrie, mais surtout l'Anschluß de mars 1938, exacerbent les égoïsmes nationaux et évincent définitivement des discussions la question du renforcement des liens de la Petite Entente avec la France.

## Conclusion

Les négociations autour du pacte d'assistance mutuelle entre la Petite Entente et la France révèlent avant toute chose une perte de confiance plus que sensible après la remilitarisation de la Rhénanie qui constitue le « *facteur décisif du déclin de l'influence française* ». <sup>155</sup> Nikolaos Politis avait d'ailleurs prévenu que

*les petites puissances alliées ou amies de la France seraient [...] profondément inquiètes si la France acceptait que l'Allemagne pût établir des fortifications sur la rive gauche du Rhin. Un tel événement rendrait impossible, ou du moins extrêmement difficile aux armées françaises, d'intervenir pour venir au secours des puissances qui sont liées avec la France [...]. Les puissances en question perdraient tout espoir d'une assistance effective de la France, devraient donc songer à orienter autrement leur politique : on verrait ainsi se produire parmi les États de la Petite Entente, et même parmi les États balkaniques, une sorte de renversement des alliances.* <sup>156</sup>

Elles révèlent le manque de lucidité des dirigeants français persuadés d'amener à leurs vues des partenaires ne faisant pourtant guère mystère de leurs réticences et désormais très émancipés de l'influence de Paris. Elles révèlent enfin que c'est bien la Yougoslavie qui a été le principal agent dissolvant de la Petite Entente en se faisant le partenaire objectif des Italiens et des Allemands.

Ainsi, bien plus qu'un abandon ou un retrait de la région par la France – réel par certains aspects, mais néanmoins relatif –, c'est plutôt l'équivoque régnant entre l'ensemble des très (trop ?) nombreux partenaires concernés qui explique principalement l'échec de la diplomatie française. Car devenus un enjeu majeur bientôt au cœur des rivalités entre grandes puissances, les États de la Petite Entente ont eu de plus en plus de difficultés à parvenir à une unité de vues. Les pays de l'alliance les plus intéressés à la conclusion d'un accord voulaient d'abord pour eux-mêmes, c'est-à-dire pour leur propre sécurité, une garantie militaire ferme de la France. Pour sa part, Paris cherchait avant tout à souder un bloc de revers solide, capable de se défendre seul ou presque, face à une Allemagne redoutée. Les divergences d'intérêts, déjà sensibles, entre les pays alliés de la France ayant eu une nette tendance à se creuser au cours de la décennie, la constitution d'une alliance de revers solide dans le dos de

---

<sup>155</sup> John E. Dreifort, *Yvon Delbos at the Quai d'Orsay*, op. cit. 150.

<sup>156</sup> DDF, 1932-1939, 2<sup>e</sup> série (1936-1939), tome 2, n°270, Laroche à Flandin, 2 mars 1936.

l'Allemagne s'est révélée être une utopie face au réalisme d'une *Wilhelmstrasse* affranchie de ces contraintes diplomatiques, car libérée de la nécessité de rendre compte à des alliés, et habile à jouer des dissensions.

---

**MATTHIEU BOISDRON**

matthieu.boisdron@gmail.com