



HAL
open science

Les accords de Bled : la France, la Petite Entente et l'attribution de l'égalité des droits à la Hongrie (septembre 1937-octobre 1938)

Matthieu Boisdrón

► **To cite this version:**

Matthieu Boisdrón. Les accords de Bled : la France, la Petite Entente et l'attribution de l'égalité des droits à la Hongrie (septembre 1937-octobre 1938). Krisztián Bene; Ferenc Dávid. Entre coopération et antagonismes. Les dimensions des relations franco-hongroises, de l'époque moderne à l'intégration européenne, 1, Codex; Pécsi Tudományegyetem (Presses de l'Université de Pécs, Hongrie), pp.69-86, 2015, Coll. Dialogue, 978-2-918783-07-7. hal-01167102

HAL Id: hal-01167102

<https://hal.science/hal-01167102v1>

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.

LES ACCORDS DE BLED : LA FRANCE, LA PETITE ENTENTE ET L'ATTRIBU- TION DE L'ÉGALITÉ DES DROITS À LA HONGRIE (SEPTEMBRE 1937-OCTOBRE 1938)

Matthieu Boisdrón

L'abandon, au printemps 1937, du projet de pacte d'assistance mutuelle entre les États de la Petite Entente et avec la France a marqué une nouvelle étape de l'affaiblissement des positions de Paris dans l'Est de l'Europe et l'accentuation du relâchement des liens unissant la principale alliance régionale, garante du *statu quo post bellum*¹. Après cette date, la diplomatie française – très marginalisée – n'est plus à l'initiative mais cherche néanmoins à garder le contact le plus étroit possible avec une Petite Entente soumise aux coups de force successifs des puissances révisionnistes qui la font céder de toutes parts avant que les accords de Munich ne consacrent *de facto* sa fin.

Dans ce contexte général de la fin des années trente, l'attribution de l'égalité des droits à la Hongrie, et donc l'autorisation donnée à son réarmement, se pose certes de façon secondaire mais néanmoins avec une acuité nouvelle. Justement fondée, au début des années vingt, pour parer au danger hongrois, la Petite Entente, confrontée à l'inéluctable progression de l'influence de Berlin, n'a plus d'autres choix que de dépasser ses attributions premières et tenter de rallier à ses vues le gouvernement de Budapest, tout à la fois inquiet des menées allemandes dans la région danubienne et intéressé à tirer profit de l'évolution du rapport de force européen, notamment quant au statut de ses minorités nationales. La France, partisane de la constitution d'un bloc solide capable de tenir tête au Führer, soutient dans la mesure du possible les initiatives en ce sens. Mais ce faisant, les États parties ne font-ils pas un marché de dupes au terme duquel, sous couvert de garantir la paix européenne, chacun ambitionne de tirer la couverture à lui et d'assurer sa propre sécurité, quitte à parvenir à ses fins au détriment des autres ?

La question de l'autorisation donnée au réarmement de la Hongrie pose nombre de problèmes aux États de la Petite Entente contraints de redéfinir leurs relations réciproques. Les négociations révèlent néanmoins la persistance de profondes dissensions et la progression d'un révisionnisme offensif guidé depuis Berlin. Enfin, si les accords de Bled suscitent immédiatement l'enthousiasme, ils s'avèrent finalement vides d'engagements

¹ Pour plus de détails sur cet épisode diplomatique, nous nous permettons de renvoyer à notre article : BOISDRÓN Matthieu, « La France et le pacte d'assistance mutuelle de la Petite Entente (juin 1936-avril 1937) », in BENE Krisztián Bene et OSZETZKY Éva (dir.), *Újlatin kultúrák vonzásában. Újlatin filológia 5.*, Pécsi Tudományegyetem, Francia Tanszék (Université de Pécs, Département de français), 2012, pp. 283-305.

et d'ailleurs très vite dépassés par l'accélération de la désagrégation de l'ordre de Versailles.

I. Un nécessaire rapprochement avec la Hongrie

Mise sur pied afin de circonscrire les velléités révisionnistes hongroises, la Petite Entente comprend bien que, pour éviter le basculement de la Hongrie dans le camp de l'Axe, il lui faut désormais dissocier ce pays de l'Allemagne et de l'Italie, et cela pour garantir la propre sécurité et les intérêts de ses membres, menacés par ailleurs ; et bien plus gravement que par l'armée magyare.

1.1. Rassembler et relancer la Petite Entente

La question de l'attribution de l'égalité des droits à la Hongrie n'est pas neuve : « dès le mois de mai 1933, les états de la Petite Entente avaient envisagé d'accorder à la Hongrie l'égalité des droits en matière d'armement dans certaines conditions »². La Petite Entente reprend cette idée, avec l'assentiment de la France, dans le courant de l'année 1937, pensant trouver là matière à une relance de son activité et de son influence régionale.

Au mois de décembre 1936, le ministre de Tchécoslovaquie à Budapest, Miloš Kobr, évoquait déjà, devant le ministre des Affaires étrangères de Hongrie Kálmán Kánya, l'idée d'un pacte de non-agression entre la Petite Entente et son pays, impliquant l'abandon des restrictions militaires du traité de Trianon³. Kamil Krofta, le chef de la diplomatie tchécoslovaque fait immédiatement part de cette conversation au ministre de France à Prague, Victor de Lacroix⁴. Intéressé par cette suggestion qui permettrait à la Petite Entente d'abandonner son caractère antimagyar univoque, le ministre de France à Budapest, Gaston Maugras, n'en est pas moins conscient des obstacles à sa réalisation : Kánya est prêt à négocier avec la Petite Entente seulement après avoir reçu sans discussion l'égalité des droits et en se réservant le droit de soulever la question de la protection des minorités⁵. Lucide, il note que les Hongrois cultiveront « les différends et s'arrangeront pour éviter que les dispositions conciliantes qu'ils affichent soient mises dans le cas de devoir se matérialiser »⁶.

Néanmoins, les diplomates français, bien que favorables à l'idée, insistent auprès du gouvernement tchécoslovaque pour qu'elle ne soit reprise qu'une fois conclues les négociations autour du pacte d'assistance mutuelle entre les membres de la Petite Entente

² DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 5, (20 février-31 mai 1937), Imprimerie nationale, 1968, n°277, Lacroix à Delbos, 14 avril 1937.

³ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 4 (20 novembre 1936-19 février 1937), Imprimerie nationale, 1967, n°184, Lacroix à Delbos, 21 décembre 1936.

⁴ *Ibidem*.

⁵ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 4, *op. cit.*, n°257, Maugras à Delbos, 7 janvier 1937.

⁶ *Ibidem*.

et la France⁷. Par conséquent, parallèlement à l'ajournement de ce projet lors de la conférence de la Petite Entente de Belgrade des 1^{er} et 2 avril 1937, les négociations avec la Hongrie sont immédiatement relancées à l'initiative de la Tchécoslovaquie pour dissiper l'impression d'échec. Les trois partenaires adoptent en effet une position commune. La reconnaissance de l'égalité des droits en matière d'armement est soumise à la conclusion par Budapest d'un pacte de non-agression avec la Petite Entente en tant que telle ou de pactes séparés avec les trois États. En outre, certaines clauses du traité de Trianon seraient supprimées au profit de la Petite Entente ; notamment celle interdisant la fortification de la tête de pont Sud de Bratislava et celle concernant les tribunaux arbitraux mixtes⁸.

Pour la France, la question est importante. La solidarité de la Petite Entente ne joue effectivement qu'en cas d'agression de la Hongrie contre l'un de ses membres. Paris voyait donc dans le pacte d'assistance mutuelle de la Petite Entente un moyen d'élargir cette garantie contre tout agresseur potentiel (dont l'Allemagne). L'ajournement de cette question pousse le Quai d'Orsay à chercher des solutions : il encourage par conséquent les discussions avec la Hongrie ; lesquelles, en cas de succès, imposeraient aux États de la Petite Entente de redéfinir leurs liens et donc de remettre sur le métier le pacte d'assistance mutuelle sous une forme ou sous une autre. En outre, l'abandon du pacte d'assistance mutuelle de la Petite Entente suscite immédiatement des doutes sur la solidité de l'alliance tripartite, devenue pour nombre d'observateurs, « un groupement dont chaque membre cherche [...] à assurer sa sécurité en s'accordant individuellement avec ses voisins »⁹. Les dissensions sont réelles et sévères. Les gouvernements tchécoslovaque et roumain sont très remontés contre leur homologue yougoslave, accusé d'avoir saboté le projet, et ne le dissimulent d'ailleurs pas aux représentants de Paris. Cet état d'esprit influe même sur les relations d'états-majors, qui en pâtissent assez sévèrement¹⁰. Négocier avec la Hongrie doit ainsi permettre aux alliés de retrouver un terrain d'entente pour avancer ensemble, de façon solidaire.

Ainsi, plus que jamais « la Hongrie, dont la menace a autrefois déterminé la formation de la Petite Entente, pourrait devenir, par un phénomène inverse, un élément de rapprochement entre les tendances aujourd'hui assez divergentes des trois pays alliés »¹¹.

1.2. *Les exigences hongroises suscitent de fortes dissensions.*

Les discussions, qui se poursuivent au printemps, à Genève, puis pendant l'été 1937, se heurtent toutefois assez rapidement aux exigences – pourtant anciennes et bien con-

⁷ *Ibid.* Voir aussi DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 4, *op. cit.*, n°422, Lacroix à Delbos, 10 février 1937.

⁸ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 5, *op. cit.*, n°277, Lacroix à Delbos, 14 avril 1937.

⁹ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 5, *op. cit.*, n°221, Thierry à Delbos, 6 avril 1937.

¹⁰ Certaines manœuvres communes sont annulées. Voir DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 5, *op. cit.*, n°368, Thierry à Delbos, 30 avril 1937.

¹¹ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 6 (1^{er} juin-29 septembre 1937), Imprimerie nationale, 1970, n°353, Monicault à Delbos, 25 août 1937.

nues – de Budapest qui veut obtenir en échange des pactes de non-agression des concessions relatives aux minorités hongroises ¹².

Kánya, et plus largement les autorités de son pays, considérant que le réarmement de la Hongrie est un fait accompli ¹³, refusent d'en faire « l'objet d'un profitable marché » ¹⁴. Le ministre est d'autant plus encouragé en ce sens qu'il constate rapidement que les trois gouvernements, « malgré leurs multiples consultations » ¹⁵, peinent à s'entendre. Non-obstant le très net repli des ambitions diplomatiques de la Petite Entente qu'impliquent les modestes discussions sur l'égalité des droits, les divisions demeurent sur lesquelles Budapest joue habilement afin d'obtenir un maximum de concessions. Par ailleurs, le gouvernement magyar, qui semble également craindre quelque peu la pénétration allemande et a donc pour cette raison le désir sincère d'aboutir ¹⁶, peut compter sur le soutien des Yougoslaves et surtout des Tchécoslovaques ¹⁷. Dès lors, il n'a pas de raison de limiter ses prétentions. À l'occasion de la conférence de la Petite Entente de Sinaïa, fin août et début septembre 1937, le ministre de Hongrie en Roumanie, László Bárdossy, apporte les propositions de son gouvernement. Celui-ci offre la signature de trois accords identiques entre la Hongrie et les membres de la Petite Entente, séparément. Selon ce texte, chacun reconnaîtrait l'égalité des droits à la Hongrie, le gouvernement hongrois déclarerait n'avoir aucune intention agressive, enfin les revendications des partis minoritaires hongrois seraient satisfaites ¹⁸. Si les membres de la Petite Entente acceptent de recevoir le projet hongrois, le refus ferme de la Roumanie, où la question minoritaire est particulièrement sensible et donne du grain à moudre aux extrémistes de droite dans un contexte de crise politique intérieure très sévère, entraîne l'ajournement immédiat de la question et la nécessité de rédiger un contre-projet. Pour la Roumanie, aux yeux des diplomates français, « une entente avec la Hongrie [est] moins nécessaire et plus difficile » ¹⁹ que pour la Tchécoslovaquie qui « a d'évidentes raisons pour souhaiter une détente du côté de Budapest » ²⁰. Fin septembre, à Genève, les délégués de la Petite Entente reprennent donc leurs discussions et proposent, à l'initiative de la Tchécoslovaquie, un engagement de non-agression et de reconnaissance du réarmement hongrois associé à des déclarations

¹² DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 6, *op. cit.*, n°170, Lacroix à Delbos, 1^{er} juillet 1937.

¹³ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 6, *op. cit.*, n°380, Lacroix à Delbos, 31 août 1937.

¹⁴ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 6, *op. cit.*, n°211, Maugras à Delbos, 9 juillet 1937.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 6, *op. cit.*, n°353, Monicault à Delbos, 25 août 1937 et n°392, Lacroix à Delbos, 3 et 4 septembre 1937.

¹⁷ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 6, *op. cit.*, n°388, Thierry à Delbos, 3 septembre 1937. Voir aussi DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 7 (29 septembre 1937-16 janvier 1938), Imprimerie nationale, 1972, n°7, Maugras à Delbos, 30 septembre 1937.

¹⁸ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 6, *op. cit.*, n°392, Lacroix à Delbos, 3 et 4 septembre 1937.

¹⁹ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 7, *op. cit.*, n°7, Maugras à Delbos, 30 septembre 1937.

²⁰ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 6, *op. cit.*, n°490, Massigli à Delbos, 25 septembre 1937.

unilatérales faisant connaître l'intention des gouvernements de poursuivre, sans immixtion extérieure, une politique libérale vis-à-vis des minorités ²¹. René Massigli, directeur des affaires politiques et commerciales au Quai d'Orsay, note que Victor Antonescu, le chef de la diplomatie roumaine, « déclare accepter en principe la solution ainsi envisagée, mais [qu'] il en ajourne la réalisation et se dérobe [...] à tout engagement formel » ²².

Les diplomates français constatent une nouvelle fois avec regret l'étendue du problème et doivent admettre que « même à l'égard de la Hongrie, les trois États de la Petite Entente ne seront pas capables de se mettre d'accord » ²³.

1.3. L'échec de la médiation française et l'évolution de la situation internationale

Le Quai d'Orsay, pour sa part, pousse la Roumanie à discuter plus avant avec la Hongrie. Il y voit une opportunité de contenir la progression de l'Allemagne et de l'Italie dans la région danubienne en les privant du partenaire magyar et en raffermissant ses propres positions.

Le ministre de France, Adrien Thierry, suggère notamment à Antonescu d'accélérer les négociations, sans beaucoup de succès ²⁴, avant qu'Yvon Delbos, le ministre français des Affaires étrangères, lors de sa visite à Varsovie et dans les capitales de la Petite Entente au mois de décembre 1937, exprime le souhait de voir le gouvernement de Bucarest faire un pas ²⁵. Il échoue lui aussi. Paris apparaît donc une nouvelle fois à la peine et s'avère incapable d'exercer la pression nécessaire sur ses alliés. C'est l'*Anschluss*, le 12 mars 1938, qui fait finalement évoluer les lignes en semant un vent de panique, notamment à Bucarest. Le président du Conseil roumain, Gheorghe Tătărescu, cherche dès le 13 mars à provoquer une réunion de la Petite Entente afin que celle-ci adopte une position commune. Mais les dissensions entre alliés n'en permettent pas l'aboutissement ; marquant un peu plus la paralysie du groupement ²⁶, et cela malgré une démarche de Delbos auprès des gouvernements alliés de la France sur la nécessité de regrouper tous les pays refusant l'hégémonie allemande ²⁷. La Yougoslavie, bien que confessant ses inquiétudes aux diplomates français ²⁸, semble en effet considérer l'annexion de l'Autriche comme un fait accompli auquel il serait contre-productif de s'opposer ²⁹. La crise autrichienne

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibid*.

²³ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 7, *op. cit.*, n°7, Maugras à Delbos, 30 septembre 1937.

²⁴ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 7, *op. cit.*, n°73, Thierry à Delbos, 14 octobre 1937.

²⁵ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 7, *op. cit.*, n°327, note du ministre, 8 et 9 décembre 1937.

²⁶ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 8 (17 janvier-20 mars 1938), Imprimerie nationale, 1973, n°415, Thierry à Delbos, 13 mars 1938.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 8, *op. cit.*, n°439, Brugère à Paul-Boncour, 15 mars 1938.

²⁹ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 8, *op. cit.*, n°415, Thierry à Delbos, 13 mars 1938.

n'en pousse pas moins la Roumanie à reprendre ses discussions avec la Hongrie, quitte à envisager, cette fois-ci, des concessions³⁰. Néanmoins, si ce revirement semble aller dans le sens des intérêts de la France, Gaston Maugras, ministre de France à Budapest, brosse un portrait très sombre de la situation. Pour lui, en effet, depuis l'*Anschluss*, il est trop tard. La Hongrie, qui « ne peut plus se permettre de rien faire qui déplaît à l'Allemagne »³¹, ne pourra éviter à terme « de devenir un satellite »³² de Berlin. Le représentant de la France note que, « les chances d'un rapprochement entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie sont ce que l'Allemagne voudra qu'elles soient »³³ et qu'il « n'y a plus de problème tchéco-hongrois ; il n'y a plus qu'un problème tchéco-allemand »³⁴. Il ajoute enfin que les « négociations [...] entre la Hongrie et la Petite Entente pour la "normalisation" de leurs rapports »³⁵ ont été approuvées par l'Allemagne et que leur « succès ne changerait pas grand'chose aux relations entre Prague et Budapest »³⁶.

La progression de l'influence allemande apparaît ainsi irrépessible sous la plume d'un diplomate français désabusé mais lucide sur l'éviction progressive de son pays d'une région où se joue certainement – les contemporains en ont pleine conscience – l'avenir de la paix en Europe.

II. Des négociations parasitées par le jeu des puissances révisionnistes

Toutes les parties ont paradoxalement à cœur de voir s'engager les négociations avec la Hongrie. Allemagne et Italie y voient une opportunité de dissocier la Petite Entente en la minant dans ses fondements mêmes alors que la France espère encore réussir à soustraire Budapest de l'influence de l'Axe.

2.1. Une diplomatie hongroise louvoyante

Les négociations entre la Petite Entente et la Hongrie sont pour ce dernier pays un moyen d'affaiblir l'alliance tripartite et l'opportunité d'obtenir de nouvelles assurances au profit de ses minorités nationales.

Décidé à obtenir la révision totale des traités de paix, le gouvernement de Budapest doit compter avec ses deux principaux alliés que sont l'Allemagne et l'Italie. De fait, si l'objectif de dislocation de la Petite Entente est partagé par les trois partenaires, ils divergent quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre ce but. L'Allemagne souhaiterait effectivement que Budapest s'entende avec Bucarest et Belgrade et concentre ses efforts

³⁰ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 8, *op. cit.*, n°442, Thierry à Paul-Boncour, 15 mars 1938.

³¹ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 8, *op. cit.*, n°467, Maugras à Paul-Boncour, 16 mars 1938.

³² *Ibidem.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

contre Prague. L'Italie avait, jusqu'en 1936, demandé à la Hongrie une politique de bonne entente avec Bucarest et une attitude de réserve vis-à-vis de Belgrade ; réserve qui n'a plus lieu d'être après le rapprochement de Mussolini avec Hitler et Stoyadinović. Très réticente à l'idée de s'entendre avec l'un des membres de la Petite Entente pour obtenir son démembrement – stratégie préconisée par Rome et Berlin – la Hongrie accepte pourtant, bon an mal an, dès novembre 1937, de s'accommoder avec la Yougoslavie³⁷ ; pays de l'entente avec lequel elle a les moins mauvais rapports. Elle se dit même prête à faire un pas en direction de la Roumanie avec laquelle elle entretient le plus lourd contentieux territorial³⁸. À première vue, l'unanimité de vue des trois capitales sur la nécessaire désintégration de la Tchécoslovaquie semble solide. La Hongrie, si elle n'est semble-t-il pas prête à aller jusqu'au conflit armé, apparaît désormais décidée à aller au bout des choses et, au début de l'année 1938, entre en discussion avec la Pologne, qui entretient un lourd contentieux avec la Tchécoslovaquie et a très tôt noué des liens de proximité avec la Hongrie qui lui avait apporté un réel soutien lors de la guerre soviéto-polonaise, et cherche à se rapprocher de l'Italie. Pourtant, les rapports entre la Hongrie d'une part, l'Allemagne et surtout l'Italie d'autre part, ne semblent pas si clairs. Après la régularisation officielle des relations italo-yougoslaves au mois d'avril 1937, n'ayant plus besoin de la Hongrie, Stoyadinović interrompt les négociations secrètes avec Budapest pour la signature d'un accord séparé³⁹ et en tire même argument pour rassurer ses partenaires quant à la fidélité de la Yougoslavie à ses engagements internationaux⁴⁰ ! Dans l'esprit des dirigeants allemands et italiens, s'il faut ménager la Roumanie pour la convaincre de ne plus soutenir la Tchécoslovaquie, c'est bien la Yougoslavie qui peut être définitivement arrachée du système d'alliance français ; quitte à bousculer la Hongrie, laquelle, ne disposant que d'une faible marge de manœuvre, serait bien obligée de suivre.

Les négociations avec la Petite Entente, commencées au printemps 1937 et un temps mises en suspens du fait de la fin de non recevoir roumaine aux propositions hongroises et aux ouvertures tchécoslovaques, ne reprennent qu'au printemps 1938, après l'*Anschluss*.

2.2. Les velléités de résistance de la Petite Entente

Le ferme refus opposé par la Roumanie aux propositions hongroises présentées à Sinaïa puis à Genève au mois de septembre 1937 avait gelé la situation et par conséquent éteint provisoirement les dissensions entre les membres de la Petite Entente. Si elle sait

³⁷ GASTONY Endre B., « Hungarian Foreign Minister Kálmán Kánya, Hitler, and Peace in Europe, August-September 1939 », *Hungarian Studies Review*, vol. XIII, n°1, printemps 1986.

³⁸ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, Poland, The Balkans, Latin America, The Smaller Powers, June 1937-March 1939, United States Government Printing Office, 1953, n°145, Memorandum by the Minister to Rumania, 7 octobre 1937.

³⁹ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°141, Memorandum by the Press Attaché of the Legation in Switzerland, 21 septembre 1937.

⁴⁰ Lors de la conférence de Sinaïa les 30 août et 1^{er} septembre 1937, le chef du gouvernement yougoslave informe ses homologues qu'il avait refusé par trois fois les demandes de Budapest pour la conclusion d'un accord séparé. Voir DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 6, *op. cit.*, n°392, Lacroix à Delbos, 3 et 4 septembre 1937.

désormais qu'il lui faut impérativement faire évoluer ses rapports avec le gouvernement de Budapest, la Petite Entente cherche à sauvegarder l'essentiel et se refuse par conséquent à accorder sans compensation de nouvelles prérogatives à la Hongrie ; laquelle, pour sa part, tente d'enfoncer des coins entre les trois alliés.

C'est surtout vis-à-vis de la Tchécoslovaquie que le gouvernement de Budapest oppose des exigences supplémentaires, conformément aux vœux allemands. En effet, le « gouvernement hongrois se rendait parfaitement compte que la Hongrie ne pouvait se mettre d'accord avec la Tchécoslovaquie, car cela aurait barré l'unique chemin [...] conduisant à la révision »⁴¹. Pour cette raison Budapest avait déjà refusé de s'entendre directement avec Prague, qui l'avait sollicité indépendamment de la Petite Entente⁴². Lors d'une nouvelle rencontre des trois alliés, toujours à Sinaïa, les 4 et 5 mai 1938, le ministre de Hongrie en Roumanie cherche à écarter des négociations la Tchécoslovaquie au paradoxal prétexte que ce dernier pays est le seul à envisager la création d'un statut des minorités susceptible⁴³ de donner satisfaction au gouvernement de Budapest et qu'il convient dès lors de poursuivre seulement avec Bucarest et Belgrade les pourparlers relatifs à cette épineuse question. « Après quelques hésitations, les représentants des États de la Petite Entente [finissent] par écarter cette proposition tendancieuse »⁴⁴. Si la solidarité de la Petite Entente paraît inentamée – Roumanie et Yougoslavie refusent de négocier sans la Tchécoslovaquie – l'attaché militaire français à Bucarest note néanmoins que « les discours, les festivités de Sinaïa n'ont pu arriver à masquer le malaise qui a pesé sur les entretiens de Sinaïa et la fragilité du groupement »⁴⁵. À l'issue de cette conférence, les États de la Petite Entente donnent « mandat au ministre des Affaires étrangères de Roumanie de poursuivre les négociations avec Budapest, au nom des trois pays »⁴⁶.

Dès la fin de mars 1938, la Roumanie, pour sa part, reprenait ses pourparlers avec la Hongrie via son ambassade à Bucarest et présentait au gouvernement hongrois « une formule consistant en une déclaration unilatérale où le mot de minorité [n'était] même pas prononcé »⁴⁷ ; formule considérée comme inacceptable à Budapest et qui est sans surprise rejetée le 1^{er} avril malgré les démarches du ministre de France à Budapest destinées à appuyer le plan roumain⁴⁸. Dans le même temps, le contexte général a un peu évolué : la promulgation, en Roumanie, de plusieurs timides lois bientôt connues globalement sous

⁴¹ ÁDÁM Magda, « La Hongrie et les accords de Munich (1938) », in *Revue des études slaves*, tome LII, 1979, page 44.

⁴² *Ibid.*, page 45.

⁴³ Le ministre de Tchécoslovaquie à Paris, Štefan Osuský, remet au gouvernement français, le 26 avril 1938, un « mémorandum sur la politique des nationalités dans la République tchécoslovaque ». Voir DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 9 (21 mars-9 juin 1938), Imprimerie nationale, 1974, n°245, communication de la Légation de Tchécoslovaquie à Paris au Département.

⁴⁴ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 9, *op. cit.*, n°301, le colonel Delmas, attaché militaire de France à Bucarest, à Daladier, ministre de la Défense nationale et de la Guerre, 8 mai 1938.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 10, 10 (10 juin-2 septembre 1938), Imprimerie nationale, 1976, n°340, note du Département, vers le 8 août 1938.

⁴⁸ *Ibidem.*

le nom de « statut des minorités » permet d'avancer⁴⁹. Après la signature de l'accord de Salonique du 31 juillet 1938, accordant l'égalité des droits à la Bulgarie par l'Entente balkanique, la Roumanie fait une nouvelle proposition à la Hongrie pour que celle-ci accepte de conclure « un accord analogue »⁵⁰. Le ministre des Affaires étrangères roumain, Nicolae Petrescu-Comnen, indique qu'il s'agit de la dernière chance d'entente et demande aux gouvernements français et britannique de le faire savoir en Hongrie⁵¹.

Dans ce difficile dialogue avec la Roumanie, le gouvernement de Budapest cherche à s'assurer de la bonne volonté de la Yougoslavie. Outre leur souci de complaire aux Allemands et aux Italiens, les dirigeants hongrois ont en effet saisi que la Yougoslavie était la seule puissance capable de convaincre les Roumains à faire des concessions. La crainte, un temps prégnante, de voir Belgrade et Budapest s'entendre directement a très certainement poussé les Roumains à adopter une attitude plus conciliante⁵². Car déjà, lors la « première » conférence de Sinaïa de l'été 1937, si Belgrade avait officiellement annoncé ne pas vouloir conclure d'accord séparé avec la Hongrie, les Yougoslaves avaient toutefois adopté une position compréhensive vis-à-vis des demandes hongroises concernant ses minorités⁵³. Quelques semaines plus tard, au mois de décembre, Stoyadinović marquait une étape supplémentaire en expliquant à Mussolini qu'il n'avait aucune intention d'acquiescer aux plans du ministre des Affaires étrangères français Yvon Delbos avant d'ajouter qu'il voulait poursuivre ses efforts pour parvenir à un rapprochement avec la Hongrie⁵⁴. L'*Anschluss*, que la Yougoslavie considère comme une affaire intérieure allemande, fait nettement évoluer les positions et semble consacrer l'inéluctable rapprochement magyaro-yougoslave : Budapest se dit ainsi prêt à reconnaître comme définitive la frontière de Trianon avec la Yougoslavie si ce dernier pays, en cas de conflit de la Hongrie avec un de ses voisins, annonce se désintéresser complètement de l'affaire⁵⁵.

⁴⁹ S'il reste sans force légale et constitue plutôt un recueil d'objectifs politiques, le « statut des minorités » précise que l'origine ethnique, linguistique ou religieuse des citoyens roumains ne doit pas représenter un obstacle à l'occupation de charges publiques (article 12) ; que les langues des minorités doivent pouvoir être utilisées, à certaines conditions, dans les rapports des citoyens avec l'administration (articles 13, 14, 15 et 16) ; et enfin qu'une représentation des minorités doit être assurée là où elles représentent une part significative de la population roumaine (article 17). Voir SZÉKELY Zsolt, « The History of the Romanian system of public administration. The public administration of the Royal dictatorship and the nationality question », *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 27, 2009, pp. 235-249.

⁵⁰ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 10, *op. cit.*, n°313, Spitzmuller à Bonnet, 2 août 1938.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°143, The Minister in Yugoslavia to the Foreign Ministry, 29 septembre 1937.

⁵³ *Ibidem*. Voir aussi *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°145, Memorandum by the Minister to Rumania, 7 octobre 1937.

⁵⁴ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°153, The Chargé d'Affaires in Italy to the Foreign Ministry, 8 décembre 1937.

⁵⁵ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°190, Memorandum by the State Secretary, 11 avril 1938.

On le voit, l'accord de la Petite Entente quant à l'attitude à adopter vis-à-vis de la Hongrie – ne pas conclure sans la Tchécoslovaquie – apparaît très clairement comme de façade. La Yougoslavie cherche indubitablement à jouer sur les deux tableaux en assurant les uns et les autres de sa bonne volonté. La Roumanie pour sa part craint avant toute chose l'isolement. Dans ce contexte, l'Allemagne principalement et l'Italie dans une moindre mesure jouent aisément des tiraillements.

2.3. L'Allemagne en embuscade

Les négociations autour de l'attribution de l'égalité des droits à la Hongrie revêtent naturellement une importance particulière pour l'Allemagne et l'Italie. Berlin, engagée dans une offensive diplomatique contre la Tchécoslovaquie, voit là un moyen de diviser la Petite Entente, d'affaiblir les positions de la France à l'Est, et d'isoler Prague encore davantage. L'Italie, pour sa part, cherche à soustraire la Yougoslavie et la Roumanie de l'influence française afin de renforcer ses propres positions dans l'Adriatique et les Balkans.

Dès la « première » conférence de la Petite Entente de Sinaïa, à l'été 1937, puis à Genève, à la fin du mois, Allemands et Italiens sont à la manœuvre. Les documents diplomatiques allemands montrent clairement – cela a été évoqué plus haut – que la tentative de la Hongrie de parvenir à un accord avec la Roumanie répond au désir exprimé par les Allemands qui se félicitent d'ailleurs au passage des services rendus par la diplomatie italienne⁵⁶. La diplomatie française note les efforts de Rome qui « cherche à consolider sa position dans une Europe centrale où l'équilibre ne peut s'établir sans un accord roumano-hongrois et que par conséquent le gouvernement fasciste, sans cependant exercer de véritable médiation [...] poursuivra son effort de conciliation »⁵⁷. La question d'un rapprochement roumano-hongrois intéresse à cette date tellement les Allemands que le ministre d'Allemagne en Roumanie, déçu par la fin de non-recevoir roumaine figeant la situation et mettant provisoirement un terme aux divisions de la Petite Entente, a personnellement arrangé les premiers pourparlers entre Bárdossy et Antonescu⁵⁸. En outre, entre le 22 et le 25 novembre 1937, des entretiens ont lieu à Berlin entre le chef du gouvernement hongrois, Kálmán Darányi, son ministre des Affaires étrangères, Kálmán Kánya, et Adolf Hitler au cours duquel a principalement été abordée la question des minorités. Le Führer ne fait pas mystère de ses intentions vis-à-vis de la Tchécoslovaquie⁵⁹, encourage directement la Hongrie à poursuivre ses efforts de façon strictement bilatérale avec chacun des deux autres membres de la Petite Entente et principalement avec la Yougoslavie. L'Allemagne se dit tout à fait décidée à défendre le point de vue hongrois auprès du

⁵⁶ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°145, Memorandum by the Minister to Rumania, 7 octobre 1937.

⁵⁷ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 10, *op. cit.*, n°213, Blondel à Bonnet, 15 juillet 1938.

⁵⁸ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°145, Memorandum by the Minister to Rumania, 7 octobre 1937.

⁵⁹ GASTONY Endre B., « Hungarian Foreign Minister Kálmán Kánya, Hitler, and Peace in Europe, August-September 1939 », *op. cit.*, page 8.

gouvernement yougoslave ⁶⁰. L'entrevue qu'auront Hitler et Stoyadinović à Berlin le 17 janvier 1938 sera l'occasion pour le chancelier allemand de parler longuement de la Hongrie, d'inciter son homologue à répondre aux demandes hongroises et d'assurer à cette fin les Yougoslaves que l'Allemagne n'a pas d'intérêts directs autres qu'économiques dans les Balkans, qu'elle ne fera jamais aucune demande territoriale et que les minorités germanophones resteront loyales à Belgrade ⁶¹.

Malgré les points qu'a pu marquer l'Allemagne vis-à-vis de la Petite Entente et de la France, Berlin se trouve toujours, en mars 1938, face à une situation bloquée. En effet, lors de la discussion entre Hitler et Darányi, fin novembre 1937, le premier ministre hongrois a clairement et directement indiqué au chancelier allemand, au moment de conclure son propos afin de bien se faire comprendre de ses interlocuteurs, que son pays n'avait absolument pas l'intention de satisfaire ses revendications par les armes au risque de précipiter l'Europe dans la guerre ⁶². Quant à la Yougoslavie, la chancellerie allemande est bien consciente qu'elle n'abandonnera pas l'alliance avec la France. Malgré l'accord économique germano-yougoslave signé en mai 1934, l'accord d'amitié bulgare-yougoslave de janvier 1937 et l'accord frontalier italo-yougoslave de mars 1937, Belgrade et Paris ont, en octobre 1937, renouvelé le traité de 1927 liant les deux pays. De fait, nonobstant ses bonnes dispositions vis-à-vis de la Hongrie, la Yougoslavie ne fera rien hors du cadre de la Petite Entente : Stoyadinović n'en fait pas mystère et s'en ouvre personnellement à Hitler lors de leur entrevue de janvier 1938 ⁶³.

C'est donc bien l'*Anschluss* qui permet de faire considérablement bouger les lignes : il contraint la Roumanie à faire des concessions sur les minorités et pousse la Yougoslavie à trouver un accord territorial avec la Hongrie. Et cela au détriment de la seule Tchécoslovaquie. Il est donc légitime de se demander si la décision d'Hitler d'annexer l'Autriche au moment où il avait épuisé ses moyens d'action dans son offensive contre la Petite Entente n'a pas été aussi motivée par cet objectif de désolidarisation de l'alliance tripartite ; but certes secondaire mais qui a pu peser dans la chronologie de la prise de décision.

III. Le grand malentendu des protocoles de Bled

Après l'accord de Salonique du 31 juillet 1938 par lequel l'Entente balkanique accordait aux Bulgares le droit de réarmer, la Roumanie – cela a été évoqué – fait une ultime proposition aux Hongrois pour un règlement de la question de l'égalité des droits.

⁶⁰ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°149, Memorandum by the Chief of the Presidential Chancellery, 25 novembre 1937.

⁶¹ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°163, Memorandum by the Minister to Yugoslavia, 17 janvier 1938.

⁶² *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°149, Memorandum by the Chief of the Presidential Chancellery, 25 novembre 1937.

⁶³ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°163, Memorandum by the Minister to Yugoslavia, 17 janvier 1938.

3.1. Un accord a minima...

Le 9 août 1938, le gouvernement hongrois fait savoir à Nicolae Petrescu-Comnen qu'il est prêt à discuter sa proposition vis-à-vis de Belgrade et Bucarest mais persiste à penser que cela reste impossible avec Prague ⁶⁴. Pour la diplomatie allemande, le ministre roumain des Affaires étrangères, vexé que Stoyadinović a présenté l'aboutissement de l'accord de Salonique comme le fruit de son seul travail, serait disposé à étudier les contre-propositions hongroises afin de soumettre un arrangement acceptable à Bled ⁶⁵. Les travaux préparatoires à la conférence de Bled ont été menés, avec l'aide directe de la diplomatie italienne, entre le ministre roumain des Affaires étrangères et l'ambassadeur de Hongrie en Roumanie, László Bárdossy ⁶⁶.

La conférence de Bled s'ouvre le 21 août. Devant se terminer le lendemain, elle ne s'achève finalement que le 23. Ces accords comportent la reconnaissance de l'égalité des droits de la Hongrie en matière d'armements et une renonciation réciproque à tout recours à la force entre la Hongrie et les trois États membres de la Petite Entente et donc une reconnaissance des frontières de chacun. La question des minorités, finalement disjointe lors de ces négociations, reste toutefois pour sa part en suspens et sa résolution reportée à des négociations ultérieures. Si un accord est trouvé avec la Yougoslavie et la Roumanie sur cette question, la Tchécoslovaquie refuse de satisfaire les exigences hongroises ⁶⁷. Par conséquent, la Hongrie obtient *de facto* le droit de réarmer en échange d'un engagement moral à ne pas recourir à la force, y compris vis-à-vis de Prague. Mais surtout, les textes signés sur lesquels s'est faite l'entente ne pourront être adoptés *ne varietur* – sans modification possible – que lorsque que l'accord général sera acquis ; c'est-à-dire lorsque qu'un accord sur les minorités sera trouvé globalement avec les pays membres de la Petite Entente et donc principalement avec la Tchécoslovaquie. En somme, les accords de Bled revêtent davantage la forme d'un engagement préalable que d'un véritable accord et s'apparentent à une étape sur le chemin de la normalisation des rapports entre la Hongrie et la Petite Entente qui nécessite encore de nouveaux pourparlers. Le refus des trois pays membres de la Petite Entente à signer des traités bilatéraux avec la Hongrie, leur volonté de négocier solidairement vis-à-vis d'elle et le souci de la Hongrie de ne rien céder à la Tchécoslovaquie tant pour ses intérêts propres que pour ne pas froisser les Allemands expliquent sans aucun doute la conclusion de ce très bancal compromis qui finalement ne règle rien mais suscite immédiatement de très nombreux commentaires dans les chancelleries et dans la presse.

⁶⁴ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°216, The Minister in Hungary to the Foreign Ministry, 9 août 1938.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°219, The Minister in Rumania to the Foreign Ministry, 18 août 1938.

⁶⁷ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°223, The Minister in Hungary to the Foreign Ministry, 1^{er} septembre 1938. Voir aussi GASTONY Endre B., « Hungarian Foreign Minister Kálmán Kánya, Hitler, and Peace in Europe, August-September 1939 », *op. cit.*, page 17.

La non divulgation de la totalité de l'accord ⁶⁸ et la publication d'un long et abscons communiqué à la suite de la signature des accords de Bled, communiqué bien peu transparent sur la clause suspensive au cœur de cet arrangement, contribue – sans doute sciemment – à une mauvaise appréciation par la presse principalement mais aussi par les chancelleries diplomatiques de son contenu et de ses véritables dispositions.

3.2. ... pourtant reçu dans l'enthousiasme en France...

Tous les observateurs, en France, reçoivent la nouvelle de l'accord de Bled très favorablement, y voyant une victoire de la Petite Entente et un coup d'arrêt aux ambitions allemandes.

Il faut dire que Paris, très favorable à un accord entre la Petite Entente et la Hongrie, mais gardant en souvenir l'échec cuisant de sa démarche auprès du gouvernement hongrois qui avait rejeté le 1^{er} avril 1938 les propositions roumaines présentées par son intermédiaire, doutait beaucoup pour cette raison des chances de succès des démarches engagées en direction de la Hongrie à la suite de l'accord de Salonique par Nicolae Petrescu-Comnen. Pour les diplomates français, les Roumains n'avaient pas le désir sincère d'aboutir mais voulaient surtout pouvoir rejeter sur la Hongrie la responsabilité de l'échec ; « car parler d'un accord analogue au traité de Salonique c'est écarter la question des minorités, seul point vraiment litigieux des conversations engagées [alors que] sur la question même du réarmement, la liberté qui vient d'être rendue à la Bulgarie ne peut que renforcer les prétentions de la Hongrie suivant lesquelles (M. de Kanya l'a maintes fois répété) ce pays ne doit payer d'aucune concession son égalité des droits (la conclusion d'un pacte de non-agression a toujours été considérée par le ministre hongrois des Affaires étrangères comme la contre-partie du règlement de la question minoritaire) » ⁶⁹. L'aboutissement des accords de Bled apparaît ainsi comme une heureuse surprise. En outre, Kamil Krofta, le chef de la diplomatie tchécoslovaque, « se montre très satisfait des résultats » ⁷⁰ obtenus. Le ministre tchécoslovaque assure que la Petite Entente « vient de manifester, non seulement sa cohésion, mais sa force réelle puisqu'elle a amené Budapest à faire une déclaration qui équivaut pratiquement à un engagement de neutralité en cas d'agression allemande contre la Tchécoslovaquie ». Il ajoute même que les membres de la Petite Entente seront désormais encore plus obligés qu'auparavant d'intervenir conjointement contre la Hongrie si cette dernière débutait des hostilités dans la mesure où les accords de Bled visent implicitement ce cas de figure ⁷¹. Pour les diplomates en poste à Prague, même si la propagande allemande soutient que l'arrangement marque la fin de la Petite Entente qui n'avait de raison d'être que comme alliance anti-hongroise, cette présentation

⁶⁸ Le 26 août, le détail de l'accord restait toujours confidentiel. Voir *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°221, Circular of the State Secretary, 26 août 1938.

⁶⁹ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 10, *op. cit.*, n°340, note du Département, vers le 8 août 1938.

⁷⁰ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 10, *op. cit.*, n°448, Lamarle à Bonnet, 24 août 1938.

⁷¹ *Ibidem*.

des faits ne saurait diminuer la force de l'accord trouvé. On pourrait à la limite comprendre cet étrange aveuglement si la diplomatie française avait été longtemps tenue dans l'ignorance de la clause suspensive. Mais dès le 26 août, Alexandru Cretzianu, directeur politique du ministère roumain des Affaires étrangères, informait les diplomates français à Bucarest et soulignait « l'importance de cette condition suspensive »... en la présentant toutefois comme un véritable succès de la Petite Entente, qui avait réussi par ce biais à faire signer la Hongrie avec les trois pays solidairement ⁷² ! Pour le fonctionnaire roumain « la Petite Entente s'est affirmée aussi vivace qu'à ses plus beaux jours [...] la période d'affaiblissement qu'elle avait pu traverser, il y a quelques mois, est révolue » ⁷³.

Il semble donc bien que les chancelleries des pays membres de la Petite Entente se soient, tacitement ou non, mises d'accord pour présenter sous leur meilleur jour à la France les accords de Bled, quitte à ne pas trop insister sur les modalités de leur mise en œuvre. La presse populaire française, comme celle de toute l'Europe, se laissera elle aussi bernier en insistant sur la colère de l'Allemagne et en présentant ces accords comme définitifs.

3.3. ... et suscitant la colère de l'Allemagne.

La virulente réaction allemande à la conclusion des accords de Bled entre la Hongrie et la Petite Entente a sans doute elle aussi rassuré les capitales occidentales. C'est en effet au moment même où le régent Horthy se trouvait en visite officielle en Allemagne, auprès d'Hitler, qu'ont abouti ces négociations difficiles.

Arrivé à Kiel le 22 août, Horthy est triomphalement reçu, lors d'une cérémonie que tous les observateurs ont considérée comme fastueuse ⁷⁴, marquée par d'importants défilés militaires et des parades de navires de guerre. La presse n'a également pas fait mystère qu'il serait question de la Tchécoslovaquie lors des pourparlers avec les dirigeants hongrois. Et si le chancelier allemand n'a sans doute pas directement proposé une alliance militaire à Horthy, il n'en a pas moins laissé la porte ouverte, voire l'a directement encouragé, à prendre part au coup de force programmé contre Prague ⁷⁵. Face à une proposition allemande qui n'était pas une surprise pour des Hongrois informés depuis novembre 1937 au moins des ambitions du Führer, ces derniers ont argué de l'impréparation militaire de leur pays et aussi de l'impossibilité de prévoir à coup sûr, dans le cas de figure d'une participation hongroise à une agression contre la Tchécoslovaquie, la réaction de la Yougoslavie et conséquemment de la Roumanie, sans compter celle de la France, du Royaume-Uni et de l'URSS ⁷⁶.

⁷² DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 10, *op. cit.*, n°462, Spitzmuller à Bonnet, 26 août 1938.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *L'Humanité*, 24 août 1938 et *Le Figaro*, 25 août 1938. Voir aussi DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 10, *op. cit.*, n°503, François-Poncet à Bonnet, 30 août 1938.

⁷⁵ GASTONY Endre B., « Hungarian Foreign Minister Kálmán Kánya, Hitler, and Peace in Europe, August-September 1939 », *op. cit.*, page 12.

⁷⁶ *Ibid.*, page 14.

Dans le contexte de l'offensive politique menée par l'Allemagne contre la Tchécoslovaquie, les discussions entre Budapest d'une part, Prague, Bucarest et Belgrade de l'autre ne pouvaient que susciter la désapprobation des dirigeants allemands. À la mi-août 1938, au ministre de Hongrie en Allemagne qui informait Ribbentrop qu'un accord était en vue avec la Petite Entente, ce dernier lui avait répondu que le moment lui semblait particulièrement mal choisi pour ces négociations auxquelles la Tchécoslovaquie serait immanquablement associée⁷⁷. Ce qui dérange finalement l'Allemagne, c'est la renonciation par la Hongrie à l'usage de la force : « La renonciation de la Hongrie à l'usage de la force contre la Tchécoslovaquie, même si elle reste soumise à des négociations ultérieures, nous apparaît malvenue, particulièrement en ce moment »⁷⁸. Car si « *De facto*, la reconnaissance de l'égalité militaire est irrévocablement assurée bien que l'accord n'ait pas encore de force légale »⁷⁹, il en va naturellement de même pour l'emploi de la force dont l'annonce du bannissement suffit implicitement à son entrée en vigueur et répond d'ailleurs aux désirs profonds de la politique extérieure hongroise.

Le souci de la Hongrie était en effet de garder un équilibre tout relatif qui a pu, du fait d'un hasardeux concours de circonstance, apparaître comme de l'équilibrisme diplomatique. Ainsi, la décision d'organiser une visite officielle de Horthy en Allemagne entre le 22 et le 25 août a-t-elle été prise en avril 1938 et rendue publique seulement le 11 août, c'est-à-dire bien après que la Petite Entente a décidé (au mois de mai) d'organiser sa prochaine conférence en Yougoslavie, à Bled, au moment même du déplacement du chef de l'État hongrois⁸⁰. On peut donc légitimement supposer que le coup d'accélérateur donné aux négociations à l'initiative de Kálmán Kánya qui avait, le 9 août – soit deux jours avant l'annonce officielle du déplacement de Horthy en Allemagne – annoncé aux Roumains son intention de conclure rapidement un accord, même inabouti, a été influencé par la crainte de voir Hitler imposer à la Hongrie une plus étroite participation à ses côtés. L'ambassadeur de France en Allemagne, François-Poncet, note pertinemment que les « visiteurs hongrois ont évité de se lier à l'avance, et trop complètement, les mains »⁸¹. Prenant conscience du courroux allemand accentué par les réactions triomphales de la presse occidentale, Kánya ne ménagera pas sa peine pour faire comprendre à l'opinion et aux dirigeants allemands que la Hongrie s'était refusée à s'entendre avec la Tchécoslovaquie et qu'elle n'avait pris aucun engagement nouveau vis-à-vis de la Petite Entente⁸². Le président du Conseil Béla Imrédy lui-même, lors d'un discours à Kaposvár le 4 septembre

⁷⁷ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°216, The Minister in Hungary to the Foreign Ministry, 9 août 1938. Note.

⁷⁸ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°221, Circular of the State Secretary, 26 août 1938.

⁷⁹ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°223, The Minister in Hungary to the Foreign Ministry, 1^{er} septembre 1938.

⁸⁰ GASTONY Endre B., « Hungarian Foreign Minister Kálmán Kánya, Hitler, and Peace in Europe, August-September 1939 », *op. cit.*, page 17.

⁸¹ DDF, 1932-1939, 2^e série (1936-1939), tome 10, *op. cit.*, n°503, François-Poncet à Bonnet, 30 août 1938.

⁸² *Ibidem*. Voir aussi *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°223, The Minister in Hungary to the Foreign Ministry, 1^{er} septembre 1938.

1938, ira dans le même sens⁸³. Las, le 28 novembre 1938, Kánya est remplacé par István Csáky qui rapportera quelques temps plus tard que le rôle de son prédécesseur au moment de la conférence de Bled a été très sévèrement critiqué par Hitler⁸⁴.

Pour l'Allemagne, qui avait sans doute surestimé la volonté hongroise – du moins celle de son ministre des Affaires étrangères – d'aller à l'épreuve de force, la participation militaire de la Hongrie au démembrement de la Tchécoslovaquie n'était pas déterminante en soi mais aurait eu un impact politique important et l'avantage de soigner les apparences. En sortant du strict face-à-face germano-tchécoslovaque, avec le soutien hongrois, l'Allemagne légitimait ses objectifs et ses moyens d'action en reportant la responsabilité de la crise sur la seule Tchécoslovaquie.

L'euphorie, si tant est que ce qualificatif soit le mieux approprié, sera de très courte durée. Dès la fin du mois de septembre 1938, l'annexion des Sudètes par l'Allemagne à l'issue des accords de Munich et au détriment de la Tchécoslovaquie consacrera *de facto* la mort de la Petite Entente dont l'Allemagne considère immédiatement, et le fait d'ailleurs savoir très clairement à Bucarest et Belgrade, qu'elle a cessé d'exister⁸⁵. Cet événement illustre *a posteriori* la complète vacuité des protocoles de Bled et de l'énergie déployée pour leur aboutissement. La Hongrie elle-même, au regard de l'évolution de la situation internationale en Europe, répond au début de l'année 1939 aux appels du pied de la Roumanie pour la conclusion d'un accord tripartite roumano-yougoslavo-hongrois sur la base des accords de Bled, qu'elle ne conclura d'accords que bilatéraux sur des bases radicalement nouvelles dans la mesure où les protocoles de Bled lui apparaissent désormais complètement dépassés⁸⁶.

La France, encore relativement active au début des négociations, certes pas directement impliquée par la question de l'attribution des droits à la Hongrie comme elle l'était lors des discussions relatives au projet de pacte d'assistance mutuelle de la Petite Entente, semble néanmoins de plus en plus éloignée des pourparlers en cours, voire écartée de ceux-ci. Elle n'est finalement associée qu'à la marge, et seulement comme un intermédiaire en fin de compte bien peu écouté et guère consulté. L'attitude des partenaires de la France à l'issue de la conclusion des accords de Bled interroge et laisse accroire que Paris

⁸³ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°224, An Official of the Legation in Hungary to the Foreign Ministry, 6 septembre 1938.

⁸⁴ WAGNER Francis S., « Diplomatic Prelude of the Bombing of Kassa : Reflections and Recollections of a Former Diplomat », *Hungarian Studies Review*, vol. X, n°1, printemps 1983, page 69.

⁸⁵ Joachim von Ribbentrop donne l'instruction à toutes les missions diplomatiques allemandes de cesser d'utiliser dans leur correspondance diplomatique l'expression « Petite Entente ». Voir *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°287, The Foreign Minister to the Legation in Rumania, 8 février 1939.

⁸⁶ *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Series D (1937-1945), Volume V, *op. cit.*, n°292, memorandum de la Légation royale hongroise à Berlin, in memorandum by the Head of Political Division IVa, 13 février 1939.

a même été sciemment bercé par l'illusion d'un succès diplomatique présenté comme majeur mais finalement en trompe-l'œil.

Indéniablement, ce sont bien les trois coups de force successifs et décisifs de l'Allemagne qu'ont été la remilitarisation de la Rhénanie, l'*Anschluss* puis l'annexion des Sudètes qui ont réussi à briser définitivement, mais par touches successives, l'alliance laborieusement conclue au cours des années vingt entre la France et la Petite Entente et entre les membres de la Petite Entente eux-mêmes. Il paraît donc hasardeux de qualifier les décisions de Hitler de « politique du coup de force » ; un coup de force succédant à un autre coup de force, au gré des circonstances. Il n'y a en effet rien d'impulsif dans la volonté allemande de détruire l'ordre de Versailles, rien d'anarchique dans la mise en œuvre de ce projet politique et diplomatique. Tout semble bien plutôt répondre à la volonté d'aboutir à un plan aux objectifs arrêtés. C'est en somme ce que révèlent en creux, et parmi d'autres événements analogues de cette seconde partie de la décennie, les négociations autour de l'égalité des droits à la Hongrie.

LE COMMUNIQUÉ OFFICIEL

LA DÉCLARATION COMMUNE

Bled, 23 août. — Après leur réunion de ce matin, les trois ministres des Affaires étrangères de la Petite-Entente ont reçu les journalistes, à qui M. Stoyadinovitch, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères de Yougoslavie et président du Conseil permanent de la Petite-Entente en exercice, a donné lecture du communiqué suivant :

« Le Conseil permanent de la Petite-Entente s'est réuni à Bled en session ordinaire, les 21 et 22 août, sous la présidence de M. Stoyadinovitch, qui, à partir de cette session et pour la période annuelle suivante, assumera la charge de président du Conseil permanent de la Petite-Entente.

« La Yougoslavie était représentée par M. Krotta, ministre des Affaires étrangères, et la Roumanie par M. Petresco Comnène, ministre des Affaires étrangères.

« Les trois ministres ont procédé à un examen détaillé de la situation générale et de toutes les questions de politique extérieure intéressant spécialement les Etats de la Petite-Entente.

« Au cours de cet examen, ils ont constaté avec satisfaction l'existence de certains éléments favorables et ont exprimé l'espoir que ces éléments favorables seront développés et renforcés par un effort patient et continu de tous les Etats intéressés.

« En même temps, les trois ministres ont souligné le profond attachement des Etats de la Petite-Entente à la politique de paix et d'entente et ont manifesté leur ferme conviction de rester fidèles à cette politique.

« Le Conseil permanent de la Petite-Entente, partisan convaincu des méthodes pacifiques, félicite l'Entente balkanique et la Bulgarie de la conclusion heureuse de Salonique de questions de auxquelles Etats ont non seulement confirmé la nouvelle era de concorde, de consolidation et de prospérité dans les Balkans, mais ont également apporté une contribution des plus précieuses à l'œuvre commune de la paix générale.

Les accords avec la Hongrie

« Le Conseil permanent a constaté avec satisfaction que les négociations poursuivies depuis tant au avec la Hongrie ont permis d'arriver à une entente qui comporte une renonciation réciproque à tout recours à la force entre la Hongrie et les Etats de la Petite-Entente, et la reconnaissance de la part de ces trois Etats de l'égalité des droits de la Hongrie en matière d'armements.

« Certaines autres questions en cours de discussion en vue de débayer le terrain pour permettre le développement des rapports de bon voisinage entre la Hongrie et les trois Etats de la Petite-Entente n'ayant pas encore été résolues, la publication desdits accords n'a pu encore avoir lieu. Cependant, les Etats de la Petite-Entente et la Hongrie ont tombés d'accord qu'il sera publié simultanément, à Bled par le Conseil permanent de la Petite-Entente, et à Budapest par le gouvernement hongrois, un communiqué identique qui constatera l'état actuel des négociations dont il est question.

« En se félicitant des résultats importants déjà acquis, le Conseil permanent exprime l'espoir que grâce à l'esprit de mutuelle compréhension qui tient compte non seulement des intérêts des pays en cause mais aussi de ceux de la région danubienne tout entière, l'accord complet ne tardera pas à être réalisé.

La collaboration avec la S.D.N.

« Le Conseil permanent se rend pleinement compte que, dans la situation actuelle, la Société des Nations ne peut répondre entièrement aux tâches qui lui ont été confiées par les auteurs du Pacte. Toutefois, les trois Etats de la Petite-Entente sont unanimes dans leur désir de collaborer avec l'institution de Genève et de lui prêter leur concours dans les limites des possibilités existantes.

« Le mandat de la Roumanie comme membre du Conseil de la Société des Nations expirant au mois de septembre prochain, la tâche de représenter la Petite-Entente au sein du Conseil incombera, suivant le tour de rôle établi, à la Yougoslavie.

« En ce qui concerne les différentes questions figurant à l'ordre du jour de la prochaine assemblée, les trois ministres ont résolu que les délégations

de leurs Etats continueront, comme par le passé, à maintenir entre elles un contact permanent et étroit en vue de concorder à tout moment pour arriver à une attitude commune.

« Le Conseil permanent de la Petite-Entente constate avec satisfaction que la discussion qui a eu lieu à la dernière session de la S.D.N. tenue à Genève du 9 au 14 mai, sur la question soulevée par le gouvernement britannique des conséquences découlant de la situation actuelle en Ethiopie, s'est déroulée de façon à faciliter la solution sur le plan général d'un problème qui a été l'une des causes du malaise existant en Europe. La dite solution ne peut que contribuer grandement à l'œuvre de concorde et d'apaisement qui représente une des nécessités les plus pressantes et dont les Etats de la Petite-Entente ont toujours été les champions les plus dévoués.

« Le Conseil permanent a fait des déclarations que le représentant de la Roumanie a faites au cours de la dite discussion, en soulignant que, dans cette discussion, la politique poursuivie par les Etats membres de la Petite-Entente a trouvé sa pleine confirmation.

La question du Danube

« Le Conseil permanent a examiné dans ses grandes lignes la question du Danube. Il a décidé que les experts techniques des trois gouvernements se réuniraient prochainement à Belgrade pour examiner cette question dans tous ses détails, en imprimant au désir exprimé par le Conseil permanent de trouver d'un commun accord les solutions qui puissent permettre de continuer la collaboration avec tous les Etats intéressés.

« Le Conseil permanent a souligné, une fois de plus, l'importance de l'œuvre du Conseil économique de la Petite-Entente visant au développement des relations commerciales entre les Etats de la Petite-Entente. Les trois gouvernements sont pleinement conscients de la nécessité d'augmenter au plus haut degré les échanges commerciaux entre les trois Etats. Ils ne manqueraient pas de donner leur appui à toute mesure proposée à cette fin.

« La prochaine session du Conseil permanent de la Petite-Entente aura lieu au mois de septembre à Genève à l'occasion de la 19^e réunion de l'Assemblée de la Société des Nations.

Une déclaration de M. Comnène, ministre des Affaires étrangères de Roumanie

Après la lecture du communiqué, M. Comnène, ministre roumain des Affaires étrangères, a pris la parole :

« Nous ne pouvons, et il notamment déclaré, quitter le sol yougoslave sans exprimer au gouvernement et au peuple yougoslaves notre gratitude et notre reconnaissance pour les sentiments dont ils ont fait preuve à notre égard, sentiments qui ne manqueraient pas de contribuer efficacement à la consolidation et au renforcement des liens entre les trois Etats de la Petite-Entente.

Bled, 23 août. — Ce soir, à 18 heures, on a publié à Bled le communiqué suivant :

« Communiqué publié simultanément à Bled par le Conseil permanent de la Petite-Entente et à Budapest par le gouvernement hongrois.

« Les négociations en cours depuis l'année dernière entre la Hongrie, d'une part, la Roumanie, la Yougoslavie et la Petite-Entente, d'autre part, inspirées du désir commun de débayer le terrain des éléments de nature à entraver le développement des rapports de bon voisinage entre la Hongrie et ces trois Etats, ont permis d'arriver à des accords préliminaires.

« Ces accords comportent la reconnaissance de la part des trois Etats de l'égalité des droits de la Hongrie en matière d'armements et une renonciation réciproque à tout recours à la force entre la Hongrie et les trois Etats en question.

« Lors des pourparlers qui ont précédé la réalisation de ces accords, toutes les autres questions dont la solution pourrait influencer d'une manière favorable les rapports entre les Etats danubiens ont également fait l'objet d'un examen approfondi et bienveillant.

« Des déclarations précisant l'attitude des Etats ci-dessus mentionnés concernant ces questions ont été envisagées dans leur forme définitive.

« Il est à espérer qu'une fois ces difficultés surmontées, les négociations relatives à ces questions seront menées à bonne fin. Tous les accords réalisés et les déclarations en question seront simultanément publiés.

« En même temps on a annoncé que la légation de Yougoslavie à Bucarest et celle de Roumanie à Belgrade seraient réciproquement élevées au rang d'ambassades.