

Les démarches de Nicolae Titulescu contre le projet du Pacte à Quatre-Puissances (1933)

ANTONIO FAUR

« *Mussolini a voulu vendre sa propre peur de Hitler contre de la monnaie forte à l'Angleterre et à la France.* »
(*Nicolae Titulescu*)

L'ACTIVITÉ DIPLOMATIQUE de Nicolae Titulescu constitue un vaste champ d'investigation et offre de multiples possibilités de reconstitution historiographique. L'étude ci-présente se propose d'analyser la manière d'agir, ferme et efficace, du diplomate roumain contre le projet du Pacte de Quatre-Puissances (l'Allemagne, l'Angleterre, la France et l'Italie), signé à Rome, le 7 juin 1933.

Les démarches de Nicolae Titulescu, dans sa qualité de ministre des Affaires étrangères, firent l'objet d'un rapport qu'il remit au roi Charles I^{er} et au premier ministre Alexandru Vaida-Voevod : « Étant donné que la Petite-Entente m'avait chargé de me rendre à Paris et à Londres, afin d'expliquer notre point de vue sur le Projet d'accord à Quatre de Monsieur Mussolini, et pour défendre nos intérêts communs contre toute tentative de dictature dans la politique internationale, je me suis acquitté de cette mission du 29 mars à 9 avril [1933]. »¹ Ses remarques concernant le projet de ce pacte sont groupées en

Antonio Faur

Professeur à la Faculté d'Histoire, Géographie et Relations internationales de l'Université d'Oradea. Auteur, entre autres, du vol. **Realități transilvănene în rapoartele unor diplomați francezi (1945-1948)** (Réalités transylvaines dans les rapports des diplomates français, 1945-1948) (2008).

cinq points : son origine, la « thèse » du Ministère roumain des Affaires étrangères, l'opinion française, l'opinion britannique sur le contenu de ce document, les conclusions.

Dans son ouvrage consacré à la politique étrangère de la Roumanie (1937), Nicolae Titulescu s'arrête sur la première forme de rédaction de ce document diplomatique européen : « Que-est-ce que c'est, en deux mots, le *Pacte à Quatre* ? La création d'un directorat européen destiné à réviser les frontières de la Petite-Entente et de la Pologne. La Petite-Entente *m'a chargé de lutter contre le Pacte à Quatre-Puissances à Paris et à Londres.* »²

Comme le diplomate roumain le précisait bien, « après de longs pourparlers » avec le ministre français des Affaires étrangères, Joseph Paul-Boncour, et avec des diplomates britanniques, la conclusion qui s'imposa fut que certains articles du pacte devaient être sensiblement modifiés. Une telle action de la part de Nicolae Titulescu ne fut, certes, « de nature à plaire à Rome »,³ qui avait eu l'initiative de ce pacte. Nicolae Titulescu avoue qu'il ne fut pas animé, dans sa démarche diplomatique, d'un « sentiment antiitalien » :

*Je n'ai pas lutté pour minimaliser la gloire de Rome éternelle, mais pour que les Roumains puissent garder la terre de leurs aïeux. Je n'ai pas lutté pour empêcher un rapprochement franco-italien, mais pour empêcher la formation d'un « trust » européen qui aurait remplacé les frontières à peine constituées durant les 16 dernières années par de nouvelles frontières. Je n'ai pas lutté en opposant de Rome mais comme un descendant de Rome. C'est bien Rome qui nous a transmis aussi bien son sang que l'amour de la terre, l'instinct de conservation et l'impulsion de sacrifier plutôt nos vies que nos frontières. Si Monsieur Mussolini avait été roumain, il aurait agi exactement comme moi.*⁴

Titulescu déclare que la Petite-Entente « n'a rien contre un accord à quatre », si celui-ci vise exclusivement « les intérêts personnels des grandes puissances » européennes, puisqu'il pourrait en fait atténuer les rivalités qui existaient entre elles. Cependant les accords « qui disposent des droits des tiers, soit par une décision directe, soit en exerçant des pressions pour obtenir le consentement de l'intéressé »⁵ sont inadmissibles. Tel est le cas du « pacte Mussolini » (comme il est qualifié par Titulescu), que la Petite-Entente ne peut reconnaître pour plusieurs raisons, qu'il énumère dans son rapport.

Le premier article du projet stipulait que les puissances signataires « allaient réaliser entre elles une politique effective de collaboration ». Elles s'engageaient en même temps à collaborer « dans le domaine des relations européennes » de manière à ce que « cette politique de paix soit aussi adoptée – en cas de nécessité – par les autres États ». Nicolae Titulescu estimait que « par cet article les

pressions des grandes puissances sur les petites puissances deviennent objet de Convention internationale », ce qui, à son avis, était « inadmissible ».⁶

Le deuxième article du projet cherchait à instaurer « le principe de la révision » territoriale promu par les grandes puissances, principe qui contrevenait aux traités de paix de Paris (1919-1920) et que la Roumanie et d'autres pays européens, y compris la France, avaient en permanence rejeté : « Par cet article 2, Mussolini ne fait qu'inscrire la révision à l'ordre du jour. » Et il le fait devant les quatre grandes puissances, et non dans l'Assemblée de la Société des Nations, comme il aurait été normal, pour donner aux pays intéressés la possibilité de se prononcer là-dessus. Par conséquent, « l'introduction dans la vie politique d'une telle stipulation est à la fois illégale et non-politique », elle sort de la légalité internationale, étant donné que les quatre grandes puissances « se substituent à un organe de droit international créé suite à des traités et bénéficiant de compétence illimitée ». La démarche de Mussolini est « non-politique », puisque'elle « fait naître des espérances irréalisables » parmi les pays révisionnistes, de même que des « appréhensions chez les anciens vainqueurs », créant une tension « dont la fin sera le recours aux armes ».⁷

Si l'Allemagne et l'Italie, les principales adeptes de la « révision », obtenaient satisfaction – soit-il par une simple « discussion » sur ce thème entre les quatre grandes puissances – elles auraient « recours à la guerre », qu'elles tiendraient pour « justifiée », pour que leurs prétentions soient considérées comme « justes ». Accepter « la question de la révision » signifierait donc « accorder une base morale à la guerre d'agression que pourraient déclencher »⁸ l'un des États aux tendances révisionnistes.

Lors de sa mission diplomatique à Paris, Nicolae Titulescu insista sur « le danger que pourrait représenter – pour la politique étrangère française – la croyance que France serait de moitié dans la révision ».⁹ Il y rencontra « tous les chefs politiques français, de l'extrême droite à l'extrême gauche, de nombreuses personnalités ainsi que les représentants de marque de la presse ».¹⁰ Parmi ses interlocuteurs, nous mentionnons J. Paul-Boncour, Édouard Daladier (le président de la France), E. Herriot, A. de Monzie (« le moteur de l'Accord à Quatre »¹¹ dans le gouvernement français), P. Cot, Georges Bonnet (le ministre des Finances), Henry Bérenger (le président de la Commission des Affaires étrangères dans le Sénat), J. Caillaux (grande autorité dans le parlement français), C. Chautemps (le ministre de l'Intérieur), Léon Blum, A. Tardieu (l'un des auteurs du Traité de paix de 1919), Pierre Laval, P. E. Flandin, Louis Marin, Franklin Bouillon et Henry de Jouvenel (l'ambassadeur de la France à Rome).¹²

Selon Titulescu, il y avait deux courants « au sein du gouvernement et du parlement français » : un pro et l'autre contre le projet de Mussolini de création d'un Pacte à Quatre-Puissances. Si au début des discussions « les hommes politiques français étaient très désorientés », à la fin « leur contentement était

visible d'entendre leur propre pensée prononcer par un autre ». ¹³ « Heureusement, ma visite à Paris coïncida avec le moment d'élaboration de la réponse française au projet italien, et ma démarche renforça – selon les propos du Président du Conseil français – la position de ceux qui étaient réfractaires à l'Accord à Quatre dans la forme proposée par Mussolini. » ¹⁴

Le diplomate roumain affirme que le gouvernement français élaborait un Contre-projet ainsi qu'un Mémoire, dans lesquels il « donna satisfaction aux objections que j'ai formulées au nom de la Petite-Entente ». Son « opinion défavorable sur la révision » est visible dans ce passage du Mémoire : « Le gouvernement de la Roumanie ne peut pas s'empêcher de souligner qu'en insistant sur le principe de la révision en termes généraux on risque de faire naître des espérances qui seraient par la suite impossibles à satisfaire ou de provoquer des inquiétudes qui, même si injustifiées, ne manqueraient pas de faire obstacle à un rapprochement entre les peuples. » ¹⁵

Considérant ces deux documents français comme un produit équilibré de la confrontation qui divisait le milieu politique français au sujet de la première forme, italienne, du projet du Pacte à Quatre, Nicolae Titulescu formulait l'avertissement suivant : « Il serait une grande erreur que de considérer la question comme définitivement tranchée en notre faveur même en France. Nous sommes à peine au départ, et lorsque je pense aux difficultés que je dus vaincre pour qu'il fût différent, je conclus qu'il est de notre devoir de surveiller, à tout moment, de près la politique française dans cette direction. » ¹⁶

Le succès diplomatique remporté par Titulescu en France est donc évident, étant donné que le texte final du projet ne contient plus les formulations critiquées. Toute différente fut sa mission en Angleterre. Ses premières impressions sont suggestives :

L'Angleterre vit aujourd'hui sous l'empire d'un paradoxe.

D'une part, l'opinion publique britannique est extrêmement défavorable à Hitler en raison des persécutions perpétrées contre les Juifs.

D'autre part, le gouvernement britannique prépare la révision comme un don à Hitler, afin de le calmer et le ramener dans le droit chemin.

L'opinion publique britannique est depuis longtemps révisionniste, car elle ne sait pas ce que c'est la révision...

Pendant en Angleterre aussi les hommes politiques et les publicistes de marque sont témoins pour affirmer que, dès que le grand public aura connu les exigences des ex-ennemis et réalisé que révision signifie guerre, elle changera d'avis. ¹⁷

L'invitation d'aller en Angleterre lui fut adressée par Sir John Simon, au moment où Nicolae Titulescu était à Genève, étant ensuite répétée par Lord Tyrell,

l'ambassadeur de l'Angleterre à Paris. Il se rendit en Angleterre « avec la pensée de n'insister pas trop [comme il l'avait fait en France] sur notre point de vue », mais plutôt « d'écouter la thèse de ses interlocuteurs britanniques, qui soutenaient avoir été mal compris », puisqu'en réalité « ils ne pensent pas à la révision concrète de certaines frontières, mais ils se bornent à exposer le point de vue de Mussolini, lequel, sans l'avoir accepté, ils l'examine avec intérêt ». ¹⁸ En Angleterre, Titulescu rencontra Ramsay Mac Donald, Sir John Simon, Sir Robert Vansittart (sous-secrétaire permanent d'État), Orme Sargent (directeur de la section roumaine), Alan Leeper (membre de la commission qui a tracé la frontière entre la Roumanie et la Hongrie en 1920 et, en conséquence, « le plus convaincu du péril que représentait la révision »¹⁹), Sir Frederick Leith Ross (conseiller économique du gouvernement britannique) et Sir Austin Chamberlain.²⁰

À la fin de son rapport, Nicolae Titulescu fait quelques considérations d'ordre politique et psychologique : « nous nous trouvons en présence d'une certitude en ce qui concerne le *mobile psychologique* qui constitue la vraie source du projet d'accord à quatre » ; il s'agit d'une appréhension générale « qu'inspire la politique de Hitler ». Craignant le führer allemand, la France « a voulu détacher l'Italie de l'Allemagne », l'Angleterre « suivit la direction politique proposée par Mussolini, qui redoute le plus Hitler », car elle se rendait compte que « le développement de la puissance allemande pourrait bientôt mettre Rome sous la dépendance de Berlin » (ce qu'il est d'ailleurs arrivé). « Mussolini a voulu vendre sa propre peur de Hitler contre de la monnaie forte à l'Angleterre et à la France »²¹ ; les propositions de Mussolini sont issues également de son « antipathie » pour la Société des Nations, qu'il a déconsidérée et où il ne peut donc pas « jouer le rôle de première main auquel il aspire ». Il a cru cependant à la possibilité de créer une organisation à caractère international (formée des quatre puissances européennes) qui « porte son empreinte ».²²

Nicolae Titulescu a, sans conteste, déchiffré les ressorts profonds de l'action entreprise par Mussolini dans le cas de ce Pacte à Quatre, mettant l'accent sur les ambitions du chef fasciste italien de jouer dans la politique européenne un rôle comparable à celui de Hitler.

Le verdict de Nicolae Titulescu dans la question du projet italien reste mémorable : « J'ai toutefois l'impression que le projet d'accord à quatre, tel qu'il fut conçu par Mussolini [...] a du plomb dans l'aile. »²³

La Petite-Entente formula ses points de vue dans un communiqué à Genève (le 25 mars 1933) ; en voici quelques passages significatifs :

1. La Petite-Entente ne peut pas reconnaître des accords qui auraient pour but de disposer des droits des tiers, soit par une décision directe, soit de manière indirecte, par des pressions exercées sur des puissances non-signataires.

2. *La Petite-Entente regrette d'avoir souligné l'idée d'une politique révisionniste et estime que par les actions fermes que pourraient provoquer une telle politique elle est loin de servir la cause de la paix et de la conciliation internationale.*²⁴

Le Conseil permanent de la Petite-Entente réuni à Prague, le 29 mai 1933, fit connaître ses objections liées aux stipulations du projet italien. Il exprima en même temps la satisfaction que « la première version du Pacte, dont l'esprit est contraire aux principes du droit international et aux droits qui en découlent pour toutes les autres nations du Pacte de la Société des Nations » fut « définitivement abandonnée ».

Dans sa nouvelle forme, le texte du Pacte à Quatre (paraphé le 7 juin 1933) subit plusieurs modifications, renonçant au « principe de la révision »,²⁵ contre lequel avait agi le représentant de la Roumanie et de la Petite-Entente, le ministre N. Titulescu. Faisant preuve d'une extraordinaire capacité de persuasion et d'une compétence hors du commun en matière de droit international, le chef de la diplomatie roumaine a réussi à bloquer, pour le moment, les tendances révisionnistes soutenues par Mussolini dans un projet d'envergure européenne. □

Notes

1. Archives du Ministère des Affaires étrangères (désormais AMAE), fonds *Dosare speciale*, 1920-1944, vol. 218, f. 301.
2. Nicolae Titulescu, *Politica externă a României* (1937), éd. George Potra, Constantin I. Turcu et Ion M. Oprea, Bucarest, Ed. Enciclopedică, 1994, p. 176.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*, p. 176-177.
5. AMAE, fonds *Dosare speciale*, 1920-1944, vol. 218, f. 301.
6. *Ibid.*, f. 304-305.
7. *Ibid.*, f. 305.
8. *Ibid.*
9. *Ibid.*, f. 306.
10. *Ibid.*, f. 311.
11. *Ibid.*, f. 319.
12. *Ibid.*, f. 312-322 ; Titulescu, p. 189.
13. AMAE, fonds *Dosare speciale*, 1920-1944, vol. 218, f. 311.
14. *Ibid.*, f. 322.
15. *Ibid.*, f. 324-325.
16. *Ibid.*, f. 325.
17. *Ibid.*, f. 326.

18. *Ibid.*
19. *Ibid.*, f. 331.
20. *Ibid.*, f. 326-334.
21. *Ibid.*, f. 335.
22. *Ibid.*, 337. On doit mentionner que Mussolini a parlé pour la première fois de ce projet avec le premier ministre de l'Angleterre, Ramsay Mac Donald, lors d'une visite que celui-ci avait entreprise à Rome, début mars 1933 (*ibid.*, f. 57). Les discussions qu'ils ont eues à cette occasion « inquiétèrent les États européens fermement attachés au principe du statu quo territorial » (Valeriu Florin Dobrinescu, Ion Pătroișiu et Gheorghe Nicolescu, *Relații politico-diplomatice și militare româno-italiene, 1944-1947*, Craiova, Intact, 1999, p. 157).
23. AMAE, fonds *Dosare speciale, 1920-1944*, vol. 218, f. 58.
24. *Ibid.*, f. 59.
25. Voilà le premier article du Pacte à Quatre : « Les Hautes Parties contractantes se concerteront sur toutes les questions qui leur sont propres. Elles s'engagent à faire tous leurs efforts pour pratiquer dans le cadre de la Société des Nations une politique de collaboration effective entre toutes les puissances en vue du maintien de la paix. »

Abstract

Nicolae Titulescu's Actions against the Four-Power Pact (1933)

Informed by French diplomats about the planned pact between the four powers (France, Germany, Britain, and Italy), initiated by Benito Mussolini in the spring of 1933, the Romanian minister of foreign affairs, Nicolae Titulescu, traveled to France and Britain and met with a number of prominent politicians, trying to obtain the elimination from the text of this draft of certain unacceptable provisions. Two of them really threatened the stability of the continent and came in contradiction with the principles underlying the League of Nations. The first had to do with the fact that the aforementioned countries could set up a European Directorate, in which Nicolae Titulescu saw an "attempt at instituting an international dictatorship." The second incriminated article concerned a possible "revision" of the Paris peace treaties of 1919–1920. This meant that revisionist countries like Germany, Italy, and Hungary were allowed to initiate such actions, which would have unavoidably led to military conflict. Nicolae Titulescu, acting also as a representative of the Little Entente, successfully tried to obtain the elimination from the draft of the Four-Power Pact of these claims advanced by Mussolini. In the final version of the pact, these unjustified claims—likely to have started the war six years earlier than it actually did—were no longer included.

Keywords

Four-Power Pact, Nicolae Titulescu, Benito Mussolini, Little Entente, revisionism