DIMITRIS MICHALOPOULOS

L'ATTITUDE FRANÇAISE A L'EGARD DU PACTE BALKANIQUE
DE 1934

La signature du pacte balkanique, qui eut lieu à Athènes, le 9 février 1934, fut un événement d'importance primordiale pour l'Europe d'alors; c'est à cette conclusion que l'on aboutit, tout au moins après le dépouillement des documents déposés aux archives des ministères des Affaires Etrangères des grandes puissances de l'époque—et surtout de France¹.

En effet, le maintien du statu quo et de la paix dans les Balkans, toujours considérés comme la poudrière du continent tout entier, était un des buts essentiels visés par l'action de la diplomatie des vainqueurs de la Grande Guerre. Le Quai d'Orsay notamment mais l'opinion publique française aussi suivaient de près et d'un oeil très vigilant l'évolution politique d'Athènes, de Belgrade, de Sofia ainsi que celle de Tirana et d'Ankara et ne manquaient point de s'alarmer de tout ce que l'on aurait pu tenir comme une menace pour la paix²; car il semble que cette paix était déjà le "souci majeur" du peuple français et de ses dirigeants.

Or, même avant la conclusion du pacte, et surtout au cours de l'élaboration de ses clauses, le refus bulgare d'y adhérer posait des problèmes: le système que l'on allait édifier serait-il sapé dès le début? Déjà en mars 1933, au dire au moins du ministre de Grèce à Paris, c'était avec *rage* qu'au Quai d'Orsay l'on parlait de la Bulgarie comme d'un *pays incorrigible*³. Au mois d'avril d'ailleurs, une tentative d'apaisement fut entamée: le ministre français des Affaires Etrangères fit une déclaration importante à la Chambre des Députés à l'adresse évidemment de Sofia. D'après cette déclaration, la France

1. Néanmoins, J.-B. Duroselle considère la conclusion du pacte comme le dernier succès—parfaitement illusoire d'ailleurs—de la "pactomanie". Voir J.-B. Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours* (Paris, 1978⁷), p. 173.

2. Cfr. L'article intitulé "Les progrès de la croix gammée dans les Balkans" (sans signature), *Le Quotidien* (Paris), 20 février 1934.

3. Archives historiques du ministère des Affaires Etrangères (de Grèce), Athènes (dorénavant: A.Y.E.), 1933, A/9, le ministre de Grèce à Paris, Sp. N. Markétis, au ministère des Affaires Etrangères, N° 3307, Paris, 30 mars 1933.

n'était nullement opposée à la révision des traités ayant mis fin à la Guerre; néanmoins, cette révision ne devait se faire que par le biais de la Société des Nations⁴. Quelques mois plus tard, en novembre 1933, le ministre de France à Bulgarie, Henri Cambon, eut une longue conversation, à propos du pacte balkanique, avec le président du conseil bulgare; ce dernier se montra irréconciliable. Il déclara, en effet, à H. Cambon que son pays demeurait hostile à toute espèce de pacte, restreint ou étendu, impliquant la confirmation des traités⁵. Le ministre de France lui signala alors que la Bulgarie, se retranchant dans cette attitude stérile et surtout considérant pratiquement comme provisoire le traité de Neuilly, n'était en mesure d'inspirer aucune confiance à ses voisins. Tout autre serait sa situation morale, souligna Cambon, si, par une manifestation large et valable pour tous (comme, par exemple, l'adhésion au pacte), elle se reconnaissait ... en état de paix consentie et non de paix imposée⁶.

Le développement de ces arguments par le représentant de France n'aboutit à rien. Aucun gouvernement bulgare ne pouvait admettre que la paix n'était pas un diktat. Bref, le geste français de bonne volonté, à savoir la déclaration ministérielle selon laquelle le gouvernement de Paris n'était pas opposé à la révision des traités, n'eut aucun résultat; la Bulgarie n'était pas disposée à prendre part à un concert balkanique éventuel.

En outre, Paul-Emile Naggiar, ministre de France à Belgrade, avait beau se réjouir, en décembre 1933, du retard de la conclusion du pacte, qui était dû au désir des gouvernements yougoslave et roumain surtout d'obtenir l'adhésion bulgare⁷: le refus de Sofia était définitif. Finalement, les Grecs firent preuve d'impatience⁸ et le pacte fut signé au mois de février 1934. Presque

4. *Journal Officiel du 7 avril 1933. Débats parlementaires, N° 50*. Chambre de Députés, 15^e législature. Session ordinaire de 1933. Compte rendu in extenso. 71^e séance. 1^{ère} séance du samedi, 6 avril 1933 (Paris, 1933), p. 1911 et suivantes.

5. Ministère des Affaires Etrangères. Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre 1939-1945, *Documents diplomatiques français, 1932-1939* (dorénavant: *D.D.F.*), 1^{re} série (1932-1935), tome V (13 novembre 1933-13 mars 1934), (Paris, Imprimerie Nationale, 1970), document N° 8, Henri Cambon, ministre de France à Sofia, à Joseph Paul-Boncour, ministre des Affaires Etrangères, Sofia, 14 novembre 1933, p. 11. Cfr. Panayotis Pipinélis, *Ιστορία της εξωτερικής πολιτικής της Ελλάδος, 1923-1941* (Histoire de la politique étrangère de Grèce, 1923-1940), Athènes, 1948, p. 97.

6. *D.D.F.*, 1^{re} série, tome V, *op. cit.*, document N° 8, Henri Cambon à J. Paul-Boncour, Sofia, 14 novembre 1933, p. 11.

7. *Ibidem*, document N° 161, Paul-Emile Naggiar, ministre de France à Belgrade, à J. Paul-Boncour, ministre des Affaires Etrangères, Belgrade, 21 décembre 1933, p. 317.

8. *Ibidem*.

deux semaines auparavant, le 22 janvier, le ministre français des Affaires Étrangères, Joseph Paul-Boncour, avait adressé une circulaire aux représentants de France aux pays balkaniques ainsi qu'à Londres, Rome et Prague où il était souligné, une fois de plus, l'intérêt que le gouvernement français voyait à ce que le pacte intervînt *entre tous les pays en cause*⁹. Néanmoins, le gouvernement de la République, malgré la vive appréhension qu'il éprouvait à l'égard de toute tentative de dissolution entre les puissances balkaniques, n'était nullement disposé à intervenir directement afin de forcer l'adhésion bulgare¹⁰. Or, il semble qu'une action indirecte visant à ce but fut entreprise par J. Paul-Boncour personnellement¹¹; il intervint en effet auprès de son homologue yougoslave en insistant sur la nécessité que la Bulgarie signât le pacte aussi. Quoi qu'il en soit, vers la fin de janvier 1934, les Yougoslaves admirent l'échec de leur tentative: en effet, on annonça officiellement à Naggjar que, à l'avis du gouvernement de Belgrade, la Bulgarie n'adhérerait ni alors ni dans un avenir prochain¹². Finalement, le 31 janvier, le ministre bulgare à Ankara dévoila à Jean-Baptiste Barbier, chargé d'affaires de France à la capitale turque, les vues de son gouvernement en ce qui concerne le pacte: *la Bulgarie n'adhérerait jamais à un système consacrant le statut territorial issu des traités de paix*. Les concessions yougoslaves faites à l'instigation française, notamment l'omission de toute clause de garantie de frontières¹³, étaient rejetées à Sofia. *Il est inutile de nous prier davantage*, souligna le ministre bulgare à son interlocuteur; *qu'on nous paye si l'on veut nous gagner*¹⁴.

Comme il est naturel, la presse se fit l'écho de tous ces efforts des diplomates. Le *Populaire* exprimait, le 5 février 1934, le regret de pratiquement toute l'opinion publique française en ce qui concerne l'absence de la Bulgarie dans le concert déjà créé par le pacte¹⁵. Quelques semaines auparavant, le 18 janvier, le *Temps* faisait remarquer que le pacte avait été favorisé par les

9. *Ibidem*, document N° 250, J. Paul-Boncour, ministre des Affaires Étrangères, aux représentants diplomatiques de France à Bucarest, Belgrade, Prague, Athènes, Sofia, Ankara, Londres, Rome; Paris, 22 janvier 1934, pp. 496-497.

10. *Ibidem*.

11. *Ibidem*, document N° 259, J. Paul-Boncour, ministre des Affaires Étrangères, à P.-E. Naggjar, ministre de France à Belgrade, Paris, 23 janvier 1934, pp. 506-507.

12. *Ibidem*, document N° 271, J. Paul-Boncour, ministre des Affaires Étrangères, à P.-E. Naggjar, Paris, 26 janvier 1934, p. 527.

13. *Ibidem*, N° 299, Jean-Baptiste Barbier, chargé d'affaires de France à Ankara, à Edouard Daladier, ministre des Affaires Étrangères, Istanbul, 31 janvier 1934, p. 574.

14. *Ibidem*.

15. *Le Populaire* (Paris), 5 février 1934.

conseils et l'action discrète de la diplomatie française¹⁶. Néanmoins, un vif mécontentement était évident dans l'édition du 30 janvier de ce même journal concernant l'attitude bulgare; on y soulignait, d'autre part, que le pacte était désormais une réalité¹⁷. Le 5 janvier, le *Journal des Débats* expliquait que ce dernier n'était pratiquement qu'un nouveau bastion érigé contre le révisionnisme; la Bulgarie intrinsèque était déjà une exception dans la péninsule balkanique. Or, il ne fallait pas surestimer les conséquences de son attitude. Bref, le pacte représentait un effort de stabilisation dans une région européenne agitée et, encore plus, il était une *construction politique tendant à garantir le statu quo*¹⁸. Le débat sur la Bulgarie et son attitude à l'égard de l'"entente balkanique" était pratiquement clos le 2 avril 1934. Le *Temps* consacra alors une colonne entière à ce sujet. On y reconnaissait que la Bulgarie était celle des puissances vaincues de la Grande Guerre qui s'efforçait *de s'acquitter avec le plus de conscience de ses obligations*. En plus, il était hors de doute qu'elle voulait vivre en paix avec ses voisins. Néanmoins, le gouvernement bulgare aspirait à la rectification, même pacifique, des traités et, en conséquence, ce pays ne pouvait pas adhérer au pacte. Là, il y avait une erreur: la signature de ce dernier n'excluait point la possibilité d'un changement des frontières. En effet, le pacte n'était qu'une *œuvre commune de consolidation de la paix* mais on pouvait très bien procéder à des changements territoriaux par le biais de la Société des Nations, dont le covenant prévoyait de tels cas¹⁹. Un dernier appât mis, non seulement par ce journal, mais par la France tout entière afin de faire sortir la Bulgarie du camp révisionniste? Nul n'en peut douter; mais on ne pourrait mettre en question les bonnes intentions de l'opinion publique française, désirent tellement la paix, à l'égard des pays balkaniques et notamment de la Bulgarie.

Un autre problème concernant le pacte, dont se préoccupa la diplomatie française, fut l'attitude italienne. Rome se présentait déjà en "maître de la Méditerranée" et ses ambitions contre l'Albanie et la Yougoslavie étaient archiconnues. En plus, le gouvernement d'Ankara craignait constamment une agression italienne, voire un débarquement en Asie Mineure, à la préparation de laquelle le Dodécannèse servirait de base, ainsi qu'un rapproche-

16. *Le Temps* (Paris), 18 janvier 1934.

17. *Le Temps*, 30 janvier 1934.

18. *Le Journal des Débats Politiques et Littéraires* (Paris), 5 février 1934.

19. *Le Temps*, 2 avril 1934; c'est à l'article 19 du covenant que l'on fait allusion. (Voir James Barros, *Office without power. Secretary-General Sir Eric Drummond, 1919-1933*, Oxford, 1979, pp. 46, 201, 250; le texte de cet article: *ibidem*, p. 410.)

ment entre Rome et Sofia, ce qui constituerait une grande menace pour la Turquie²⁰. Dans l'esprit du pacte d'ailleurs il y avait une nette tendance à faire des Balkans un domaine réservé aux Balkaniques, et à fermer la porte aux rivaux étrangers²¹ et, en conséquence, sa conclusion n'était qu'un obstacle à l'accomplissement des aspirations du gouvernement fasciste. Tout cela laissait prévoir une attitude italienne hostile à l'égard du pacte.

En effet, le 25 janvier 1934 le *Giornale d'Italia* réprimandait notamment les Grecs, parce qu'ils n'avaient pas demandé l'autorisation de Rome avant de procéder à la conclusion du pacte²². Quelques semaines plus tard, le 8 mars, le ton du journal changeait : on y admettait la réalité du pacte et on y assurait l'opinion publique du pays que les signataires du pacte, ainsi que tous les partis, surtout en Grèce, étaient d'accord pour adopter une attitude amicale envers l'Italie²³. Dans cette tergiversation se reflétaient déjà toutes les nuances de la politique italienne, voire mussolinienne, assez compliquée d'ailleurs.

Il est, en outre, évident que cette politique avait un impact très important sur la position de l'Albanie. Ce pays allait-il adhérer au pacte ou non ? Les Yougoslaves, à l'instar des Turcs et même davantage, se sentaient victimes de l'expansionnisme italien. *Comment faire confiance à Mussolini ?* s'écria le roi Alexandre au cours d'un entretien qu'il eut, en décembre 1933, avec le ministre de France à Belgrade. *Il me fait constamment assurer de sa bonne volonté, mais ou bien me propose en sous-main des combinaisons qui, toutes, tendent à sacrifier l'un ou l'autre de mes alliés, ou bien m'envoie ici des gens pour m'assassiner*²⁴. Le pauvre souverain, que l'on allait tuer quelques mois plus tard, à Marseille, voyait clairement la situation ; néanmoins, il désirait ardemment la signature du pacte par l'Albanie aussi. Ce n'était que de cette manière que la frontière yougoslavo-albanaise serait garantie²⁵

20. *D.D.F.*, 1re série (1932-1935), tome VI (13 mars-26 juillet 1934), Paris, Imprimerie Nationale, 1972, document N° 160, Kammerer, ambassadeur de France à Ankara, à Barthou, ministre des Affaires Etrangères, Ankara, 1er mai 1934, pp. 385-386.

21. A savoir les puissances non balkaniques ; selon l'expression du roi Alexandre 1er de Yougoslavie. (*D.D.F.*, 1^{re} série, tome V, *op. cit.*, document N° 254, P.-E. Naggiar, ministre de France à Belgrade, à J. Paul-Boncour, ministre des Affaires Etrangères, Belgrade, 22 janvier 1934, p. 501.)

22. *Il Giornale d'Italia* (Rome), 25 janvier 1934.

23. *Il Giornale d'Italia*, 8 mars 1934.

24. *D.D.F.*, 1^{re} série, tome V, *op. cit.*, document N° 161, P.-E. Naggiar, ministre de France à Belgrade, à J. Paul-Boncour, ministre des Affaires Etrangères, Belgrade, 21 décembre 1933, p. 318.

25. *Ibidem*, document N° 254, P.-E. Naggiar, ministre de France à Belgrade, à J. Paul

et, en d'autres termes, l'irrédentisme albanais, pratiquement nourri alors par Rome et orienté vers la région de Kosovo serait ainsi officiellement désavoué. Or, cela n'était le cas ni de la Turquie ni de la Grèce. En effet, à la fin du mois de janvier 1934, J. Paul-Boncour, ministre français des Affaires Etrangères, adressa une dépêche au chargé d'affaires à Ankara, Jean-Baptiste Barbier, en lui communiquant des renseignements qui étaient parvenus. Selon ses informations, le gouvernement hellénique insistait non seulement pour que l'Albanie fût expressément tenue à l'écart du pacte, mais pour que les frontières terrestres de ce pays fussent formellement exceptées des frontières balkaniques dont le pacte allait prévoir le respect ou la garantie. Cette attitude du gouvernement d'Athènes était alignée sur celle du gouvernement d'Ankara; Barbier était donc invité à exercer une pression discrète sur Tevfik Rüştü, ministre turc des Affaires Etrangères, afin de le persuader de changer d'avis²⁶.

Quelles étaient les raisons de ce refus catégorique à l'adhésion albanaise opposé par Athènes et Ankara? En ce qui concerne le gouvernement grec, il semble que le désir de complaire à Rome était à l'origine de cette attitude²⁷. Ce désir était d'ailleurs exprimé notamment par Eleuthérios Venizélos, faisant déjà partie de l'opposition et considéré par le Quai d'Orsay comme étant de plus en plus *inféodé à l'Italie*, qui, évidemment, ne désirait pas la participation albanaise à un "concert balkanique"²⁸. Quant aux Turcs, ils aspiraient, eux aussi, à faire des concessions à l'Italie afin de l'apaiser²⁹; néanmoins, il ne faudrait pas sous-estimer leur désir de voir cette puissance exclue des Balkans. Ainsi la manœuvre du gouvernement d'Ankara ne serait qu'un coup magistral visant pratiquement, à la fois, à la satisfaction de Mussolini, qui demandait instamment que l'Albanie n'adhérât pas au pacte, et à l'isolement de la tête de pont italien qu'était désormais ce pays.

Quoi qu'il en soit, la pression que le chargé d'affaires de France exerça sur le ministre turc des Affaires Etrangères se montra très efficace. En effet, le pacte, avant d'être signé à Athènes, fut paraphé à la capitale yougoslave

Boncour, ministre des Affaires Etrangères, Belgrade, 22 janvier 1934.

26. *Ibidem*, N° 258, J. Paul-Boncour, ministre des Affaires Etrangères, à Jean Baptiste Barbier, chargé d'affaires de France à Ankara, Paris, 23 janvier 1934, pp. 505-506.

27. *Ibidem*, N° 254, P.-E. Naggiar, ministre de France à Belgrade, à J. Paul-Boncour, ministre des Affaires Etrangères, Belgrade, 22 janvier 1934, p. 501.

28. *Ibidem*, voir aussi le document N° 235, Adrien Thierry, ministre de France à Athènes, à E. Daladier, ministre des Affaires Etrangères, Athènes, 4 février 1934, p. 618.

29. *D.D.F.*, 1re série, tome V, *op. cit.*, document N° 350, A. Thierry, ministre de France à Athènes, à L. Barthou, ministre des Affaires Etrangères, Athènes, 9 février 1934, p. 661.

et de là P.-E. Naggiar, représentant de France à la capitale yougoslave, écrivait à Edouard Daladier, ministre des Affaires Etrangères, que selon l'article I, les quatre pays signataires (la Yougoslavie, la Grèce, la Roumanie et la Turquie) garantissaient mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques³⁰. L'Albanie n'avait finalement pas adhéré, à cause surtout de l'attitude négative de Mussolini³¹; or, ses frontières étaient désormais garanties et cela était un succès important du Quai d'Orsay. Conscient de l'apport français, le ministre yougoslave des Affaires Etrangères chargeait, dès le 24 janvier, P.-E. Naggiar de remercier J. Paul-Boncour de son action à Ankara³².

Il est hors de doute que la conclusion du pacte servait grandement le maintien de la paix et, en ce sens, la cause de la France ainsi que de toute puissance qui voulait alors éviter, à tout prix, le déclenchement d'une "autre guerre". L'Italie avait, certes, réussi à consolider le refus d'adhésion bulgare³³ et à tenir l'Albanie définitivement à l'écart du "concert balkanique" en cours de création, mais elle ne put empêcher la reconnaissance de la légitimité, pourrait-on dire, de l'ensemble des frontières balkaniques. A dire vrai, elle ne put pas ou elle ne voulut pas? On n'est pas en mesure de donner une réponse catégorique à cette question. On peut supposer néanmoins qu'étant donné que la parenté des régimes fasciste et national-socialiste ne régissant pas encore les relations italo-allemandes, Rome cherchait toujours, au bout du compte, l'appui de Paris. En effet, il ne faut pas oublier qu'en mars 1934 furent signés les fameux protocoles de Rome et, par conséquent, la politique du chancelier du Reich Adolf Hitler, visant déjà à l'Anschluss, comme allait le prouver l'assassinat d'Engelbert Dolfuss, au mois de juillet 1934, se trouvait sérieusement entravée. Bref, l'Italie ne voulait pas encore d'une Allemagne forte au-delà de ses frontières septentrionales; c'est pourquoi d'ailleurs le gouvernement fasciste ne désirait point alors la rupture avec le gouvernement de la République française. Qui plus est, cela était bien connu dans les milieux diplomatiques de l'Europe. Déjà en juin 1933, le ministre de Grèce à Bel-

30. Ibidem, document N° 329, P.-E. Naggiar, ministre de France à Belgrade, à E. Daladier, ministre des Affaires Etrangères, Belgrade, 5 février 1934, p. 626.

31. *D.D.F.*, 1^{re} série, tome V, *op. cit.*, document N° 257, Degrand, ministre de France à Tirana, à Paul-Boncour, ministre des Affaires Etrangères, Tirana, 23 janvier 1934, p. 505; cfr. P. Pipinélis, *op. cit.*, pp. 179-180.

32. *D.D.F.*, 1^{re} série, tome V, *op. cit.*, document N° 226, P.-E. Naggiar, ministre de France à Belgrade, à J. Paul-Boncour, Belgrade, 25 janvier 1934, p. 522.

33. *D.D.F.*, 1^{re} série, tome VI, *op. cit.*, document N° 160, Kammerer, ambassadeur de France à Ankara, à Barthou, ministre des Affaires Etrangères, Ankara, 1^{er} mai 1934.

grade, Léon Mélas, avertissait le ministère hellénique des Affaires Etrangères que le gouvernement italien, en proie à l'inquiétude que lui causait l'agitation nazie en Autriche³⁴, recherchait le rapprochement avec la France³⁵. Ainsi Mussolini avala-t-il la pillule du pacte balkanique pour ne pas se brouiller avec le gouvernement de Paris; il en ressentait néanmoins une certaine amertume³⁶.

Au mois de juin 1934, Louis Barthou, ministre français des Affaires Etrangères, visita Belgrade; il y fut accueilli de façon enthousiaste, en champion de la paix³⁷. En sa personne on honorait pratiquement toute la politique française ayant comme objectif primordial l'édification d'un système de "coexistence pacifique", comme on dirait aujourd'hui. Or, tant Barthou que le roi Alexandre de Yougoslavie allaient trouver la mort quelques mois plus tard; il était désormais archiconnu que les ennemis de la paix étaient nombreux et puissants en Europe.

Bref, on pourrait considérer la conclusion du pacte balkanique comme étant un des derniers efforts pour prévenir la guerre³⁸; c'est pourquoi en outre, l'adhésion des divers pays fit secondée par la diplomatie française, tellement soucieuse du maintien de la paix. Or, au mois de janvier 1933, A. Hitler avait saisi le pouvoir en Allemagne et bientôt l'Axe Rome-Berlin allait se former; les méthodes hitlériennes et, à partir d'un certain moment, mussoliniennes bouleverseraient vite la réalité diplomatique en Europe. Ainsi le pacte s'est finalement avéré caduc; mais ce n'était ni la faute de ses signataires ni celle de la France.

34. Cfr. J.-B. Duroselle, *op. cit.*, p. 172.

35. A.Y.E., 1933, A/3/6, Léon Mélas, ministre de Grèce à Belgrade, au ministre des Affaires Etrangères, N° 1577, Belgrade, 23 juin 1933; cfr. F. d'Amoja, *Declino e prima crisi dell'Europa di Versailles. Studio sulla diplomazia italiana ed europea, 1931-1933* (Milan, 1967), p. 380.

36. *D.D.F.*, 1^{re} série, tome V, *op. cit.*, document No 257, Degrand, ministre de France à Tirana, à Paul-Boncour, ministre des Affaires Etrangères, Tirana, 23 janvier 1934, p. 505.

37. Voir le journal *Pravda* (Belgrade), 24 juin 1934 (articles en français).

38. Du point de vue français, au moins. Or, en ce qui concerne le point de vue grec, hors l'ouvrage déjà cité de P. Pipinélis, voir notamment le livre de Constantin Svolopoulos, *Το βαλκανικόν σύμφωνον και η ελληνική εξωτερική πολιτική, 1928-1934. Ανέκδοτον κείμενον του Ελευθερίου Βενιζέλου* (Le pacte balkanique et la politique étrangère de Grèce, 1928-1934. Un texte inédit d'Eleuthérios Venizélos), Athènes, 1974, ainsi que celui d'Alexis Kyrou, *Ελληνική Εξωτερική Πολιτική* (La politique étrangère de Grèce), Athènes, 1955 pp. 83-86.