

# Quelques pensées sur notre diplomatie

Autor(en): **Martin, William**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wissen und Leben**

Band (Jahr): **16 (1915-1916)**

PDF erstellt am: **13.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-917320>

## **Nutzungsbedingungen**

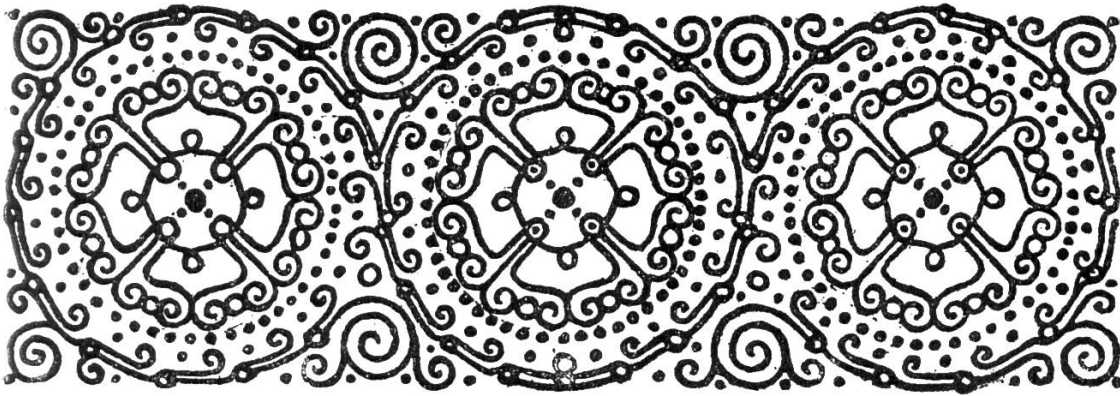
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



## QUELQUES PENSÉES SUR NOTRE DIPLOMATIE

Les leçons de la guerre commencent dès maintenant à s'imposer à nos esprits avec une clarté et une insistance singulières. L'insuffisance de notre diplomatie, en quantité et en qualité, est l'une des plus apparentes. Déjà, des revues et des sociétés ont mis cette question à leur ordre du jour et le gouvernement fédéral lui-même a cessé de se désintéresser d'un problème qui hante les patriotes.

On nous permettra de jeter quelques idées dans le débat ouvert, non pas des idées neuves, mais de celles qui échappent parfois par leur évidence même. Si nous nous hâtons de le faire, sans attendre le projet de réorganisation que nous annonce le Conseil fédéral, c'est précisément pour ne pas laisser renouveler une faute dont notre pays a déjà trop souffert. L'opinion publique, pour se manifester, attend l'initiative gouvernementale. Celle-ci s'exerce dans le vide, sans être aidée et portée par les suggestions populaires. Notre démocratie, dont nous sommes si fiers et si vains, en paroles, s'exerce traditionnellement *post factum*, c'est-à-dire trop tard. On ne saura jamais le nombre des pensées utiles qui ont été perdues par ce renversement des rôles. Dans un pays républicain, la voix publique doit monter tout d'abord jusqu'au pouvoir. C'est parce que la voix publique, la puissante *vox populi*, est faite de mille voix débiles que nous venons y ajouter la nôtre dès maintenant, dans un débat urgent, qu'il sera trop tard d'ouvrir lorsque des décisions gouvernementales l'auront déjà fermé.

Pour beaucoup de gens, la question diplomatique se réduit à une question de personnes. La Suisse est mal représentée; changeons les hommes, et elle le sera mieux! C'est une vue bien superficielle et assez injuste des choses. Notre corps diplomatique ne mérite pas le discrédit dans lequel il est tombé, et si nous devons parler ici des diplomates individuellement, ce serait pour les défendre, et non pour les accuser. Nous possédons certainement le corps diplomatique le plus sérieux et le plus travailleur qui existe au monde; sachons le reconnaître. D'ailleurs, les hommes sont passagers. Ils ne peuvent expliquer des défauts permanents, et leur remplacement ne saurait y remédier pour toujours. Les bons tonneaux, dit-on, rendent bon le vin qu'on y met. Au contraire, le cadre de notre diplomatie paralyse les hommes qu'on y fait entrer; c'est lui qu'il faut élargir.

A côté de ceux qui veulent changer les hommes, il y a ceux qui veulent les instruire davantage. On a proposé d'imposer à nos diplomates des études spéciales, politiques et commerciales, des stages dans les chambres de commerce ou au Département politique, etc. Toutes ces solutions répondent à des préoccupations légitimes, toutes sont susceptibles d'améliorer, sur des points de détail, la situation actuelle. Mais elles ne vont pas au fond des choses, elles ne frappent pas, comme disent les Allemands, le clou sur la tête. Ce ne sont pas les capacités individuelles qui manquent à nos représentants, et pour obtenir davantage de notre diplomatie, il ne suffit pas de la rendre plus savante.

Le procédé de recrutement dont nous usons est parfaitement soutenable. Il repose sur le choix direct par le chef du Département politique et vaut essentiellement ce que valent les qualités psychologiques de ce haut magistrat. Il n'y a aucune raison pour que la clairvoyance d'un conseiller fédéral soit inférieure à la désignation aveugle d'un examen en un domaine où l'intelligence est plus nécessaire encore que la science. Depuis quelques années, les choix qu'a faits le Département ont été, en général, excellents, et notre diplomatie possède, dans les grades subalternes, des éléments de première qualité. Nous verrions sans plaisir substituer le hasard des diplômes au jugement des personnages responsables.

On pourrait tenir un raisonnement analogue sur plusieurs des points en discussion. Contrairement à une opinion répandue, nous

rétribuons assez bien nos représentants, surtout en comparaison des autres Etats. Pays démocratique, nous nous devons de ne pas interdire aux citoyens peu aisés l'accès de nos hautes charges. C'est pourquoi les traitements de nos diplomates partent de 5000 fr. tandis qu'un attaché français gagne 100 fr. par mois. Nos ministres eux-mêmes sont mieux honorés que ceux des autres pays secondaires, et s'il est vrai qu'ils dépensent moins, c'est d'ordinaire qu'ils ont de moins grandes fortunes. Mais on ne peut pas demander à l'Etat de remplacer les millions que ne possèdent pas les particuliers. Il suffirait, pour éviter bien des réclamations, qu'il se montrât moins sordide dans l'examen de certaines petites dépenses.

Dans leur ensemble, les règlements qui régissent notre carrière diplomatique ne méritent, selon nous, que des retouches de détail. Leur réforme la plus urgente sera d'augmenter le nombre de nos légations. Il est inouï et même un peu honteux de penser que notre légation de Londres n'a été instituée qu'en 1891 et celle de Petrograde en 1904, et qu'ainsi nous avons passé le XIX<sup>m</sup> siècle sans être représentés auprès de ces deux grandes puissances auxquelles des liens politiques précis nous lient, et qui, par leur position et leurs intérêts, nous sont le plus naturellement favorables. Tout le monde s'accorde à penser que notre représentation dans les pays neutres, en particulier en Belgique, devra être développée. Le principe qui a présidé jusqu'ici à l'établissement de nos légations et à leur activité est exclusivement la protection de nos nationaux, préoccupation légitime, sans doute, mais de nature essentiellement consulaire. Nous devons réagir contre cette idée fautive, pour en revenir au principe de toute diplomatie, la politique. On propose de divers côtés d'imposer aux candidats à la carrière un stage dans une chambre de commerce ou des études de sciences commerciales. Cette exigence nous paraît en contradiction avec une autre, beaucoup plus urgente, qui réclame la séparation des fonctions consulaires et diplomatiques. C'est aux consuls que doivent naturellement incomber les tâches commerciales, c'est aux candidats de la carrière consulaire qu'il faut imposer un apprentissage dans cette branche. Quant aux diplomates, leur attention doit être tournée d'un autre côté et nous craindrions qu'une plus forte préparation commerciale les détournât plutôt de leur vrai devoir, qui est la politique.

Les candidats à la diplomatie se figurent généralement qu'ils auront à faire de la politique. Ils sont vite détrompés. Dans la plupart des légations, le rôle des attachés se borne à écrire ou à recopier des lettres à la machine, ou à faire de la registrature, à écrire de beaux titres pour les gros dossiers, à classer, à cataloguer et à compter les lettres qui entrent et qui sortent. Nous payons des attachés pour économiser des dactylographes! Mais ce travail de commis, de second commis, correspond très exactement à la conception que nous avons du rôle de notre représentation. Les légations suisses sont souvent des consulats, même pas, des bureaux, des administrations, dont la raison d'être et l'activité se mesurent au nombre des lettres écrites et reçues. Ce qui convient à un bureau, ce sont des commis et non des diplomates. Mais pour représenter dignement et fructueusement un pays, il vaut mieux de l'intelligence qu'une belle écriture, du savoir-vivre que de l'assiduité.

Dans les légations d'autres pays, les attachés ont au moins un travail intelligent à faire, le chiffage et le déchiffage des dépêches. En Suisse, soit défaut de confiance, soit manque de besoin, ce travail ne leur est pas confié. On chiffre peu de dépêches, et les chefs ou les conseillers le font eux-mêmes. De sorte que les attachés n'ont aucune occasion de s'élargir l'esprit et d'acquérir des connaissances dans les deux sens qu'a ce mot: science et relations. Hypnotisés par leurs papiers, ils n'ont pas le temps d'approfondir les grands problèmes internationaux, et astreints à de longues heures de chancellerie, ils ne peuvent pas aller dans le monde. Loin d'être paresseux, ils travaillent trop. Les visites leur sont interdites en pratique et il suffit d'avoir habité une grande ville pour savoir que, sans visites, il n'y a pas de relations, et sans relations pas d'informations politiques.

C'est pourtant là le rôle principal de la diplomatie: informer le gouvernement. Cette tâche, nos représentants s'en sont rarement acquittés comme ils l'auraient dû. On n'a pas oublié que notre ancien ministre à Paris n'a appris les arrangements de Plombières que lorsque la Savoie eut été annexée à la France. Cette erreur monumentale d'un de nos diplomates les plus éminents est un symbole de ce que peuvent faire les autres.

Ils s'informent, certainement. Dans les chancelleries. Ils sont, par définition, les organes officieux des gouvernements auprès



desquels ils sont accrédités. Sauf dans l'une ou l'autre capitale, où notre représentant est en réaction contre le milieu, le Conseil fédéral apprend tout ce que les gouvernements étrangers veulent lui faire savoir. Et l'on s'étonne qu'il ne sache pas tout!

La plupart de nos diplomates ne se bornent pas à ignorer la politique internationale, ce qui serait, après tout, réparable; ils la dédaignent. Cela est plus grave, car il est plus difficile de réformer un état d'esprit que d'acquérir des connaissances. De plus, ils méconnaissent le rôle de l'opinion publique et redoutent ses manifestations. En cela, ils appartiennent, par le cœur et l'âme, à notre administration fédérale. Nous avons vu nous-même, par une longue expérience personnelle, combien les légations étrangères s'efforcent de s'appuyer sur l'esprit public, de l'influencer, dans leur pays et au dehors, de se servir de lui en le servant. Nos diplomates, au contraire, par un préjugé absurde contre les journalistes, vivent dans une tour d'ivoire, et la Suisse, le pays le plus démocratique du monde, en théorie, est la patrie par excellence de la diplomatie secrète. Comment s'étonner, dès lors, que le peuple se désintéresse et se méfie de ces diplomates, dont il ne voit jamais aucune œuvre positive! Il les croit inutiles, parce qu'il n'entend pas parler d'eux; il les croit volontiers malfaisants parce qu'ils agissent en secret, ou paresseux parce qu'il ne les voit pas agir. On ne peut pas faire de politique sur la place publique. Mais il serait opportun de faire savoir sur la place publique qu'on en fait.

Au surplus, pourquoi nos ministres assumeraient-ils, par amour de l'art, des tâches que personne ne songe à leur imposer? Et comment acquerraient-ils une autorité qu'un système gouvernemental, devenu une tradition, tend à leur enlever? Chaque fois qu'une affaire d'importance particulière sollicite leur attention, le Conseil fédéral se hâte d'envoyer, pour la traiter, des négociateurs spéciaux, à moins qu'il ne l'évoque à lui pour la faire négocier, à Berne même, par l'un des Départements fédéraux.

Dans ce gouvernement, tout le monde négocie, sauf ceux qui en sont chargés par leurs fonctions. Les avantages de ce système sont évidents: ces négociateurs, n'ayant à s'occuper que d'une seule affaire, de leur ressort technique, la connaissent bien. Mais les inconvénients ne sont pas moins clairs, ni moins grands. On ne peut demander à des techniciens une expérience approfondie

de la politique générale. Ils connaissent à fond l'affaire qui leur est confiée, mais ils ne voient qu'elle. De là est venue — à moins que les termes de cause et d'effet ne doivent être intervertis — l'habitude de notre administration de sérier toutes les questions, de les traiter pour elles-mêmes, sans lien les unes avec les autres. C'est ainsi que nous pouvons faire des concessions importantes dans une convention ferroviaire, sans avoir l'idée d'en demander de réciproques dans le traité d'établissement que discutent en même temps, dans une autre aile du même bâtiment, d'autres négociateurs. C'est ainsi que, dans d'autres questions, nous ne songeons jamais à tirer parti des rivalités des pays avec lesquels nous traitons, que nous ne songeons pas, en un mot, à faire de la politique.

Cet inconvénient, le plus grave, n'est pas le seul. L'habitude que nous avons d'envoyer, pour toutes les affaires importantes, des négociateurs spéciaux, affaiblit le crédit de nos représentants et leur sens des responsabilités. Que peuvent penser les gouvernements étrangers de diplomates auxquels on n'ose confier que des besognes secondaires? Et que doivent penser d'eux-mêmes, de leur importance et de leur devoir, ces hommes qu'on investit de hautes fonctions pour ne pas les leur laisser remplir?

Ce n'est pas tout encore. A côté de ses représentants ordinaires et de ses négociateurs exceptionnels, la Suisse possède, dans toutes les capitales, une nuée de représentants officieux, plus ou moins autorisés, plus ou moins accrédités, qui ne s'inspirent, le plus souvent, que de leur patriotisme ou de leur désir de jouer un rôle. C'est ce qui arrive toujours en pareil cas. Lorsque l'autorité s'échappe des mains des responsables, des irresponsables la ramassent. Dans l'histoire et dans tous les pays, lorsque la diplomatie ou le gouvernement ont failli à leur tâche, les individus se sont substitués à eux, la diplomatie secrète est née.

Nous n'avons pas à élucider ici la question des responsabilités. D'ailleurs, qui, dans le pays, n'est pas responsable de cet état de choses fâcheux?

Le Conseil fédéral nomme les diplomates et règle leur avancement. Il a les serviteurs qu'il choisit, et il les choisit à son image. C'est là surtout qu'on redoute les visites et les relations mondaines, qu'on série les questions au lieu de les joindre, qu'on méprise et

redoute l'opinion publique. Parmi les insuffisances de nos diplomates, les plus graves sont celles que leur impose le Conseil fédéral.

Le Département politique serait acquis à plus d'une amélioration. Malheureusement, ses mains sont liées par les Chambres. Le long des paragraphes de la Constitution, la responsabilité descend. On connaît pourtant assez la complaisance de notre Parlement à l'égard des initiatives gouvernementales pour ne pas croire qu'il s'opposerait sérieusement à des réformes qu'on lui présenterait comme indispensables. La méfiance du Parlement envers les diplomates ne réduit que dans une faible mesure la responsabilité du gouvernement.

Cependant, il est exact que nos députés n'ont jamais regardé d'un bon œil les crédits pour notre représentation à l'étranger. Ils y voient des dépenses somptuaires et ne s'en occupent, le plus souvent, que pour les critiquer et les réduire. Ils participent à la méfiance et à l'ignorance du peuple à l'égard de nos diplomates et de leur œuvre. Ainsi, bien que notre démocratie soit surtout verbale, c'est au peuple qu'il faut aller pour expliquer presque tous les phénomènes, bons et mauvais, de notre vie publique.

Si le peuple a eu, jusqu'ici, une méfiance profonde envers les diplomates et leur œuvre, nous en avons déjà dit la raison, c'est qu'on ne lui a rien révélé de cette œuvre, qu'il en a ignoré la nécessité et les bienfaits, et jusqu'à l'existence. La presse de son côté n'en a rien dit parce que, la plupart du temps, elle-même n'en a rien su. Tout se tient. L'ignorance du peuple en matière politique, l'inexpérience de l'esprit public en face des problèmes internationaux ont la même cause que la méfiance du peuple envers les diplomates. Cette méfiance a, de son côté, contribué à limiter le nombre et le champ d'action de nos représentants: c'est un serpent qui se mord la queue.

Au terme de ces réflexions, une constatation s'impose à nous: c'est que nos divisions, conséquence de notre manque de maturité politique, et l'insuffisance de notre diplomatie ont une seule et même origine, et doivent avoir un seul et même remède. Quel est-il?

La conclusion se dégage de ce que nous avons dit. Si nos divisions et l'absence de diplomates éminents sont dues à l'ignorance du peuple, en matière politique, c'est lui qu'il faut instruire tout d'abord. Mais cette ignorance n'est-elle pas due elle-même à



l'absence de politique active, de la part de notre pays? On nous reprochera sans doute de résoudre la question par elle-même, mais ce n'est pas exact. L'absence de politique et l'absence de diplomates sont deux défauts étroitement connexes. Il faut distinguer celui qui est antérieur. Pour nous, c'est l'absence de politique. Lorsque nous aurons une politique, nous trouverons des hommes pour la faire. Au contraire, à quoi bon avoir des hommes, si nous n'avons pas de tâche à leur donner?

Avoir une politique active ne signifie pas nécessairement prendre parti pour les uns et contre les autres. Disons-le pour ceux qui, déjà dans des occasions précédentes, se sont efforcés de nous mal comprendre. Cela signifie simplement agir selon son intérêt, sans se laisser paralyser par des engagements internationaux contraires à notre souveraineté, ou par des traditions politiques surannées: *Itaque censeo Carthaginem delendam esse*. Carthage, c'est notre désintéressement politique, qui confine tantôt à la rêverie, tantôt à l'incompréhension.

Telle est la raison pour laquelle il ne nous paraît pas opportun d'attendre, pour élever la voix, que le Conseil fédéral ait pris des décisions ou présenté des propositions pour la réforme de notre diplomatie. Nous sommes certains qu'il le fera dans le meilleur esprit, car il a beaucoup appris, depuis quelques mois, comme le prouve la création d'un service d'informations à la presse, rattaché au Département politique. Mais le Conseil fédéral a trop souvent agi en dehors de l'opinion publique, et de ses suggestions. Dans un pays comme le nôtre, le peuple ne saurait se condamner lui-même à n'agir et à ne penser qu'après les autorités. Si son action doit être efficace, elle doit précéder les décisions exécutives, et non les suivre. Nous l'avons trop souvent oublié. De plus, une solution administrative ne saura, en aucun cas, épuiser le problème. Il est, avant tout, national et moral. C'est l'esprit public qu'il faut réformer, le souffle qui anime notre peuple qu'il faut vivifier. Ce ne sont pas les bureaux qui pourront le faire, mais le peuple lui-même et nous devons nous adresser à lui, et sans retard. Un peuple, a-t-on dit, a les représentants qu'il mérite. Rien n'est plus vrai. Si nous croyons avoir à nous plaindre des nôtres, nous n'avons qu'à en mériter de meilleurs.

GENÈVE

WILLIAM MARTIN

