Zeitschrift: Wissen und Leben
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 8 (1911)

Artikel: Lettres diplomatiques [suite]
Autor: Schreiber, H.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-764079

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LETTRES DIPLOMATIQUES

Paris, avril 1911

Mon cher ami,

Ainsi que je te l'ai écrit, le mois dernier, que nous le voulions ou non et même si nous nous contentons du rôle international le plus modeste, par le seul fait que nous existons, et ne serait-ce que pour maintenir notre existence, nous sommes tenus à une certaine politique internationale, politique générale de neutralité et de défense de notre indépendance, de notre dignité, politique spéciale économique en vue du développement des divers intérêts qui naissent et se multiplient forcément dans la vie internationale moderne.

Tu as bien compris que, du moment que nous y sommes tenus, autant faire de la politique active: qui n'avance pas, recule dans la lutte pour la vie; qui ne s'affirme pas, se fait oublier; qui ne lutte pas, est condamné à l'absorption progressive jusqu'à ce que le moindre incident amène la disparition totale.

Je pense à un adage que tu citais volontiers: „tout ce qui mérite d'être fait, mérite d'être bien fait." C'est une bonne maxime. Pourquoi négliger ce qui est une obligation? Donnons donc tous nos soins aux questions internationales et appliquons-nous à faire de la bonne politique.

Tu as compris aussi que la bonne politique ne s'improvise pas, qu'il faut s'y préparer tout comme l'état-major d'armée prépare le plan des campagnes militaires, et qu'il faut donc un état-major pour la politique internationale. Cet état-major est organisé dans d'autres pays avec un soin particulier et s'appelle ministère des affaires étrangères, ou des Relations extérieures, ou de divers autres noms qui importent peu. Notre état-major militaire n'a pas seulement la tâche spéciale de la préparation à la guerre, il en a aussi en quelque sorte le monopole: dans d'autres pays le ministère des affaires etrangères n'a pas seulement la tâche spéciale de l'étude et de la préparation de la politique internationale, il en a aussi, en quelque sorte, le monopole. Note bien cela! cela a son importance.

C'est un principe admis partout que seul le ministère des affaires étrangères traite avec l'étranger. Ce ministère y veille en

général jalousement et avec raison. D'abord, il est seul à avoir une vue d'ensemble sur toutes les affaires avec l'étranger, et ces affaires sont toujours plus ou moins connexes. En suite, il est, par définition, préparé pour les traiter, il sait voir la face internationale des choses et doit savoir subordonner les uns aux autres les divers intérêts en présence, leur assigner leur place dans l'ensemble des intérêts internationaux du pays, alors que les autres ministères ont une tendance à n'étudier les questions qu'à leur point de vue particulier. Il acquiert aussi l'expérience des négociations avec l'étranger, l'habileté spéciale, la souplesse et la fermeté tout à la fois qu'elles exigent. Enfin, il est et ne peut être responsable devant le pays que de ses propres actes et surtout il couvre la responsabilité des autres ministères devant l'étranger.

Cependant le ministère des affaires étrangères ne liquide par lui-même et seul que les affaires d'importance secondaire, questions d'étiquette et de protocole, questions de personnel, questions d'organisation interne. Pour le reste il est, pardonne-moi l'expression, le creuset où doivent se fondre et s'amalgamer la volonté et les intérêts du pays avec les exigences de l'étranger.

Les questions importantes de politique générale, d'intérêt général, sont, après étude de sa part, soumises par le ministère des affaires étrangères à la décision du conseil des ministres et la règle de conduite est fixée avant que le contact soit pris avec l'étranger; tout le long des négociations, toute modification de la situation pouvant entraîner un changement de la ligne de conduite adoptée doit être reportée devant le Conseil. — Pour les questions de nature spéciale et d'intérêt spécial, les questions économiques et celles qui exigent des connaissances techniques particulières, le ministère des affaires étrangères doit se mettre d'accord avec le ou les ministères dans le ressort desquels ces questions rentrent. En cas de divergence, le Conseil décide. Mais, j'insiste, seul le ministère des affaires étrangères prend contact avec l'étranger.

Et maintenant, si je considère l'organisation de ce ministère, j'en viens à penser au cerveau humain dans lequel les physiologistes ont déterminé des points où se localisent certaines fonctions, centres de la parole, de la vue et autres, centres qui sont en communication avec le monde extérieur par des prolongements

nerveux et les organes des sens et qui réagissent les uns sur les autres, ne formant entre eux tous qu'un seul tout.

Dans les ministères des affaires étrangères, le travail est de même divisé entre divers bureaux, sections ou directions où se localisent certaines fonctions. Le contact avec l'étranger est tantôt direct, tantôt il s'établit par l'intermédiaire de ces prolongements nerveux que sont les agents diplomatiques et consulaires. Le ministère fonctionne d'autant mieux que tout en restant plus homogène et en réalisant l'harmonie entre ses parties, il stimule plus l'activité propre de chacune de celles-ci. Il fonctionne d'autant mieux aussi, que le contact avec l'étranger est mieux établi, que les organes en sont plus nombreux, plus sensibles et plus fidèles.

La division du travail est comprise, suivant les pays, de fort diverses manières. On peut dès l'abord concevoir deux systèmes essentiels: division géographique et division technique.

D'après le premier système, tu peux imaginer un ministère composé d'autant de bureaux qu'il y a de pays étrangers, ces bureaux étant groupés suivant que les pays ont entre eux des points de ressemblance, des intérêts semblables, ou des alliances.

Le second système rappelle mieux ma comparaison de tout à l'heure. D'après lui tu peux t'imaginer un ministère composé d'autant de bureaux qu'il y a de genres d'affaires, bureaux subordonnés les uns aux autres suivant l'importance et groupés suivant la nature des affaires. D'après les catégories d'intérêts internationaux que je t'ai indiquées dans ma précédente lettre, il y aurait par exemple un bureau de la politique générale, un bureau des affaires commerciales et consulaires, un bureau des affaires juridiques, un bureau du personnel, etc. etc. chacun traitant les affaires de son ressort quel que soit le pays auquel ces affaires se rapportent.

Tu peux enfin grouper les pays, pour chaque groupe diviser le travail selon la matière et admettre que, pour certaines matières, tous les pays ne forment qu'un seul groupe.

Ce serait inutilement long et ce serait abuser de ta patience que de prétendre étudier en détail comment les divers Etats ont, d'après ces systèmes ou en les combinant, organisé leur ministère des affaires etrangères; je n'en veux retenir que les principes que je viens de t'indiquer.

Quant au contact avec l'étranger, l'organisation est à peu de chose près partout semblable. Ce contact s'établit parfois directement par conversation sans intermédiaires entre Chefs d'Etat ou entre ministres des affaires étrangères, mais ce sont là des cas exceptionnels. Quelle que soit la facilité des communications, il n'est pas possible aux Ministres et Chefs d'Etat de se déplacer continuellement et d'ailleurs l'appareil dont ces déplacements sont accompagnés, le bruit qu'ils font, leur donnent une certaine solennité qu'il n'est bon de déployer que dans des buts déterminés. Ils sont aujourd'hui surtout des actes de courtoisie internationale. Chefs d'Etat ou Ministres d'Etat ne peuvent user leur prestige dans les escarmouches de la politique courante, ni se compromettre dans des questions d'intérêt secondaire.

Un contact indirect et continu s'établit par les agents diplomatiques en mission ordinaire ou extraordinaire, par les agents consulaires et enfin le bureau de la presse.

La différence entre les agents diplomatiques et les agents consulaires est en partie conventionnelle, mais elle a aussi un sens pratique et tient à la nature de leurs missions. Les maisons de commerce assurent leurs relations avec les différents marchés soit par des succursales ou des représentants ayant une certaine autonomie et pouvant prendre de leur chef certains engagements, soit par des commissionnaires ou des correspondants, selon l'importance des marchés ou des affaires. Un Etat moderne est un peu une grande maison de commerce et a des représentants de diverses catégories. Le droit des gens a consacré toute une hiérarchie diplomatique dont il faut tenir compte tout comme on ne peut impunément négliger certains usages mondains, dont il serait puéril d'exagérer l'importance. Il en résulte cependant que les missions diplomatiques sont seules qualifiées pour traiter certaines catégories d'affaires et pour négocier avec les gouvernements étrangers. Les agents consulaires ne représentent pas les pays; ils servent et protègent plutôt les intérêts particuliers. Les diplomates sont „accrédités", les consuls sont „commissionnés."

Les missions diplomatiques sont toutefois coûteuses et ne peuvent se multiplier. On est obligé de s'en passer pour les

pays avec lesquels les relations sont trop rares ou trop simples pour motiver de grosses dépenses.

Les agents consulaires sont de carrière ou honoraires. Il est évident qu'on peut attendre davantage d'un consul de carrière que d'un consul honoraire; mais il y a là encore des motifs d'ordre financier qui ont amené la plupart des Etats à accepter le concours de bonne volonté de citoyens dévoués qui présentent certaines garanties. Ces concours peuvent être très précieux et les Etats les plus riches y font appel, lorsque les conditions de leur émigration s'y prêtent. Toutefois le consul honoraire qui a ses intérêts propres à soigner en première ligne, n'a jamais l'indépendance d'un consul de carrière. Il ne devrait jamais être mis en conflit avec ses propres intérêts, ce qui n'arrive que trop souvent, soit qu'il soit appelé à protéger des intérêts d'un compatriote inconnu contre un client précieux ou à fournir des renseignements à un concurrent, soit qu'il soit tenté de confondre son crédit consulaire et son crédit particulier. On ne peut tout exiger de sa bonne volonté.

Tout cela n'est pas nouveau et je t'en écris surtout pour être complet. Ce qu'il importe cependant de noter, c'est que, dans la plupart des pays, les agents diplomatiques et consulaires de carrière font partie du ministère des affaires étrangères et que ministère et missions ne font qu'un seul tout. Suivant les exigences du service, les fonctionnaires du ministère peuvent partir en mission à l'étranger et être remplacés par des agents diplomatiques ou consulaires rappelés de l'étranger. Cet échange profite aux uns et aux autres et donne les plus heureux résultats. Le fonctionnaire est mieux préparé quand il a vu l'étranger, ses idées s'élargissent, sa compréhension du rôle international de l'Etat est plus nette. L'agent diplomatique a tout à gagner à reprendre contact avec la direction centrale et à se rendre un compte plus clair des besoins du pays, de ses tendances, des idées dominantes. En même temps, il se fait connaître de ceux qui l'emploient. Ces derniers savent ce qu'ils en peuvent attendre, à quels postes il peut convenir. Enfin, il s'établit ainsi plus d'harmonie dans l'ensemble du système.

J'ai aussi mentionné la presse: la presse est l'organe, bien imparfait mais unique, de l'opinion publique mondiale et point n'est besoin

d'insister sur l'importance très grande de ce facteur dans la politique internationale. Il est indispensable qu'un ministère des affaires étrangères reste en contact constant avec l'opinion publique manifestée par la presse et cela passivement et activement. Passivement, en ce sens qu'il doit être tenu chaque jour au courant de ce qui se publie, quitte à rectifier son jugement d'après les rapports de ses agents. Journaux et rapports, ces deux sources d'information se complètent. Activement, pour faire publier les nouvelles qu'il importe de faire connaître et pour rectifier de fausses nouvelles par des communiqués officiels ou officieux. Activement encore, pour plaider devant l'opinion publique en faveur de causes qui ont trouvé ailleurs une oreille prévenue et pour opérer ainsi une pression efficace.

Ces relations avec la presse donnent beaucoup de travail, sont extrêmement délicates et facilement compromettantes. L'utilité s'est bien vite fait sentir d'instituer pour cela un service spécial chargé de trier et classer les articles de journaux, de faire les communications jugées utiles, enfin de trouver les journalistes qui devront plaider dans le sens désiré devant l'opinion publique.

Je crois t'avoir fait ainsi une esquisse assez complète de l'appareil par lequel, ailleurs, se fait la politique internationale, s'assurent le contact avec l'étranger et la défense pacifique des droits et des intérêts internationaux.

Que pouvons-nous nous assimiler de tout cela et comment?

Notre constitution et notre organisation fédérales ne ressemblent à rien au monde; elles sont originales et à nous. Elles ont fait leurs preuves et si elles n'ont pas été imitées, c'est qu'elles ont été créées pour nous et en vue de nos besoins spéciaux, de notre caractère et de notre tradition. Elles sont inimitables pour d'autres. De même je ne pense pas que nous devions imiter aveuglément ce qui se fait dans d'autres pays. Cependant l'organisme que je viens de te décrire me paraît trouver assez facilement place dans nos institutions et n'y rien gêner d'essentiel. Il suffit d'adapter cet organisme aux conditions spéciales de l'administration fédérale et aux exigences de notre droit public et constitutionnel.

Le Conseil fédéral tient lieu, chez nous, dans son ensemble, à la fois de Chef de l'Etat, de Chef du Gouvernement et de Conseil des Ministres.

Cependant, si les décisions sont toujours prises, en principe, par le Conseil fédéral agissant en corps, la répartition des affaires par départements correspond bien à la répartition entre ministères dans la plupart des pays. Ce qui nous distingue c'est, en dehors du déplacement des compétences, l'absence de département exclusivement chargé des affaires étrangères. Notre Département Politique, censé étudier d'un côté les questions générales de politique interne, chargé de l'émigration et des naturalisations, n'a, d'un autre côté, qu'une partie des attributions d'un ministère des affaires étrangères. Dans leur ensemble, les relations avec l'étranger sont chez nous un peu „res omnium et nullius"; tous les départements s'en occupent sans que personne en ait le contrôle d'une façon déterminée, ni la responsabilité. Je ne vois toutefois pas, pourquoi nous n'aurions pas un Département des Affaires Etrangères proprement dit! Je ne vois pas pourquoi nous ne laisserions pas à ce département le monopole et la responsabilité de toutes les relations avec l'étranger! Lui seul recevrait les communications des diplomates étrangers; lui seul communiquerait avec nos agents à l'étranger. Il aurait la surveillance de ces derniers; il en proposerait le choix au Conseil fédéral tout comme il le fait aujourd'hui. Il aurait à préparer toutes les négociations avec l'étranger en s'entendant toujours avec le ou les départements plus spécialement intéressés; puis, après que la ligne de conduite aurait été arrêtée en séance du Conseil fédéral, il conduirait les négociations en ayant soin de tenir le Conseil fédéral au courant de leur marche.

Il n'y a aucune raison constitutionnelle pour ne pas lui donner ce monopole qui est au contraire tout à fait dans l'esprit de la constitution. Le Département militaire n'a-t-il pas le monopole des affaires militaires? Le Département des Finances celui des affaires financières et ainsi de suite? Pourquoi laisse-t-on le Département du Commerce négocier directement les traités de commerce, le Département des Chemins de fer négocier lui-même les conventions ferroviaires, le Département des Finances seul arbitre de nos intérêts dans l'Union Latine, le Département de

Justice et Police seul juge du contentieux international, le tout sans qu'il y ait de lien entre toutes ces négociations un peu au hasard des circonstances? Il y a là une grave erreur.

Craint-on que le Département politique manque de compétence lorsqu'il s'agit de questions exigeant des connaissances spéciales? Il est évident qu'il faut mettre là des fonctionnaires qui, sans tout savoir, ont l'esprit ouvert un peu à toutes les branches de l'activité humaine. Mais il n'est pas du tout nécessaire que le Département politique étudie et prépare seul les affaires. Il devra au contraire demander chaque fois le concours du département spécialement intéressé, le cas échéant, de plusieurs départements. Le département co-rapporteur verra la face interne et technique des questions, le Département politique en verra la face externe, si je puis dire, et en devra indiquer la valeur internationale. A l'un, il appartient de préciser ce qui devrait être réalisé, à l'autre d'étudier ce qui peut être réalisé et à chercher les moyens d'atteindre le but désiré. La décision appartiendra toujours au Conseil fédéral comme le veut la constitution.

Craint-on que cette double étude ne retarde inutilement la liquidation des affaires? D'abord, ces retards ne se feraient sentir que pour les affaires étrangères et dans le domaine international nous avons de la marge. Ma petite expérience me dit que nous ne serons quand même pas les derniers à être prêts. D'ailleurs n'oublie pas que tous nos adversaires, dans toute négociation, suivent la méthode indiquée! Enfin, en matière internationale, les erreurs sont des batailles perdues et il faut des années et des sacrifices disproportionnés pour les réparer. Jamais les questions ne sont trop étudiées. N'est-ce pas parce qu'on a le sentiment qu'elles ne le sont pas toujours assez, qu'on parle tant actuellement de réorganisation?

Souvent il est vrai, très souvent même, les affaires dites courantes ne recevront au Département politique qu'un simple visa. Ce visa est cependant nécessaire à mes yeux pour permettre d'établir une comptabilité complète, si j'ose dire, des affaires en cours avec l'étranger, de faire le bilan des concessions obtenues et accordées, de peser les dispositions conciliantes de chaque pays, de proposer la dose de conciliation à accorder à notre tour et d'arriver ainsi, en y mettant le tact voulu, à tenir la balance

de ce que nous recevons et de ce que nous donnons, de se rendre enfin compte de notre situation internationale. Cette comptabilité n'existe pas aujourd'hui et, cependant, un instant de réflexion suffit à en démontrer mieux que l'utilité: la nécessité.

Un Département politique entièrement renseigné sur toutes les affaires internationales serait aussi en mesure de prendre des initiatives, d'attirer l'attention du Conseil fédéral sur les points faibles de la situation internationale, sur les traités à conclure et le moment propre pour entamer des négociations pouvant amener le développement de telle ou telle branche de notre économie nationale ou assurer à nos compatriotes à l'étranger un droit meilleur. Il pourrait aussi signaler les défauts des traités existants.., mais à quoi bon allonger? Il remplirait sa fonction de ministère des affaires étrangères et ne peut la remplir que si on lui en donne les moyens; et les moyens sont le monopole, pour que rien ne lui échappe, et le personnel.

Prends ton annuaire et dénombre le personnel du Département politique dont tu dois détacher la division de l'émigration et le bureau des naturalisations. Il est certain qu'un secrétaire et un adjoint ne peuvent suffire à la tâche que je leur assigne: d'arriver à dominer l'ensemble de notre situation internationale et d'en connaître les moindres détails. Notre seule légation de Paris est mieux dotée et son personnel n'arrive qu'à peine par un travail fiévreux à se rendre maître des affaires avec un seul pays. Je ne pense pas te proposer la constitution de toute la série de bureaux d'un grand ministère. Nous n'en avons pas besoin.

Nos relations internationales, sans être aussi compliquées que celles d'une grande puissance, sont cependant loin d'être simples. Recherche un peu dans notre histoire récente toutes les conférences internationales auxquelles nous avons participé et où je me demande si nous avons toujours joué le rôle que nous aurions pu! Recherche toutes les conventions, tous les traités que nous avons signés et où je me demande si nous avons obtenu tout ce que nous aurions pu avec une préparation plus complète. Je ne parle pas des incidents diplomatiques heureusement rares. Tu conviendras que pour se rendre maître de tout cela, il faut au chef du Département politique un nombre suffisant de collaborateurs. En admettant qu'il se réserve pour lui avec l'aide d'un

1er secrétaire la politique générale et les questions personnelles, et qu'un secrétaire adjoint soit plus spécialement chargé du service de la presse, deux secrétaires accompagnés de deux adjoints se partageant les affaires juridiques, contentieuses, économiques et autres devraient travailler avec ardeur pour arriver à tout voir avec une attention suffisante. Il faudrait naturellement leur donner le personnel subalterne nécessaire de registrateurs, de comptables et de copistes.

Pour emprunter aux pays étrangers une pensée heureuse, je voudrais que le personnel supérieur, les secrétaires et les adjoints fussent de „la carrière". Je voudrais appeler à ces postes des diplomates de divers degrés de la hiérarchie (ou des consuls de carrière, quand nous en aurions), qui devraient passer quelques années à l'administration centrale, y montrer leurs aptitudes et leur savoir, y apporter le fruit de leurs expériences à l'étranger, y compléter leur connaissance des besoins du pays.

Je voudrais que le secrétaire attaché au Chef du Département eût été ministre à l'étranger et qu'aucun diplomate n'arrivât à être chef de mission en Europe sans avoir passé par le Département. Ne serait-il pas possible de concilier ce système avec le principe du choix de tous nos fonctionnaires au concours? Je n'en doute pas et d'autant moins que ce principe a parfaitement été concilié avec les exigences techniques de l'organisation militaire et des services publics, postes, télégraphes, etc. Je ne vois du reste pas pourquoi les diplomates formeraient nécessairement une catégorie à part parmi les fonctionnaires fédéraux et pourquoi l'échelle de leurs traitements ne serait pas établie sur la base de la loi qui fixe tous les autres traitements, quitte à leur allouer une indemnité spéciale pour le temps de leur séjour à l'étranger, indemnité pour laquelle on tiendrait compte des conditions spéciales des divers postes.

On a beaucoup parlé ces derniers temps de revenir au système Droz pour la direction supérieure du Département politique et de réunir de nouveau le Commerce à la Politique sous la dénomination de Département des Affaires Etrangères et sous la direction d'un Conseiller fédéral qui ne changerait pas toutes les années. Si j'ai pu être tenté d'applaudir à cette idée, c'est que je suis persuadé que le Conseiller fédéral auquel ce département

serait confié, ne tarderait pas à comprendre la nécesssité de l'organiser avec plus de soin, à peu près comme je l'indique. Mais à y regarder de plus près, je crois que c'est une erreur.

D'abord, compris comme je le comprends, le Département politique est très suffisamment chargé sans qu'on y joigne le Commerce. Ensuite, avec ce système, les affaires commerciales ne jouiraient pas de l'avantage que je préconise de la double étude au point de vue intérieur et au point de vue extérieur. D'aîlleurs, il n'y a pas que des questions commerciales internationales; il y en a, je suppose, suffisamment qui nous intéressent au point de vue national et qui risqueraient d'être reléguées au second plan. Le Commerce, l'Industrie et l'Agriculture me paraissent avoir suffisamment d'intérêts communs pour être assez heureusement réunis sous une même direction comme ils le sont.

Il ne me déplaît pas que le Département politique soit attribué au Président de la Confédération et change ainsi de chef chaque année. S'il est organisé comme je le propose, l'unité et la suite dans la question des affaires étrangères seront très suffisamment assurés par un personnel „de la carrière", dans lequel il se formerait vite des traditions et il serait heureux qu'un chef nouveau vînt chaque année réagir contre des tendances routinières fâcheuses dans toute administration, néfastes en politique internationale. D'un autre côté, si tu considères le Conseil fédéral comme représentant en corps l'autorité directoriale exécutive de la Confédération, tu conçois facilement l'avantage qu'il y a à ce que chaque Conseiller fédéral vienne à son tour se familiariser pendant une année avec l'aspect international des affaires. En lui donnant pour premier collaborateur un diplomate expérimenté, la mise au courant des affaires serait bien facilitée chaque année. Je crains seulement que ce collaborateur n'en vienne à acquérir trop d'influence et c'est pour cela que je voudrais pouvoir le renvoyer à la tête d'une mission à l'étranger et le remplacer par un autre chef de mission d'ailleurs suffisamment au courant de l'organisation du travail par un précédent séjour au département.

Je pense éviter ainsi que le département ne se particularise trop et ne soit tenté de se laisser aller à une politique internationale trop personnelle ou aventureuse et parfois contraire aux aspirations du peuple.

Rien n'empêche d'ailleurs d'instituer, comme d'autres l'ont proposé, une délégation de trois membres du Conseil fédéral plus spécialement chargés de l'examen des questions internationales importantes, délégation composée du Président en charge, du Président sortant de charge et du Vice-Président du Conseil fédéral. Je persiste seulement à croire que la seule institution de cette délégation ne changerait pas grand'chose à l'état actuel si on ne lui donne pas, en la forme que je viens de dire, les moyens matériels de surveiller efficacement et d'étudier à fond les affaires étrangères.

A ces moyens il faut enfin ajouter un corps diplomatique et consulaire aussi complet que le permettent nos ressources, bien instruit et connaissant son devoir. C'est une erreur assez commune de croire qu'il suffit d'orner un homme d'un titre pour en faire un bon diplomate ou un bon consul. C'est une erreur fâcheuse qu'il faut combattre énergiquement. Dans la vie internationale moderne les relations sont si multiples, touchent à tant de champs divers de l'activité humaine, sont si complexes et font naître des questions si délicates qu'on n'apprend pas tout en un jour et qu'il ne suffit pas d'être bon juriste ou bon commerçant, ni même les deux à la fois, pour être bon diplomate ou bon consul. Il faut encore un apprentissage spécial.

Il ne viendrait à l'idée de personne de nommer colonel le premier citoyen venu, quelles que fussent d'ailleurs son intelligence et son énergie et de lui confier sans préparation, l'instruction d'une partie de notre armée. Or, les intérêts de la Suisse à l'étranger méritent et nécessitent bien plus encore une préparation spéciale que la conduite d'un corps de troupes. Non seulement il faudrait être apte à tout comprendre, mais il faut, cela est indispensable, connaître la face internationale des questions et les méthodes à appliquer pour les résoudre. Il faut surtout connaître à fond les usages internationaux et les usages spéciaux du pays où l'on se trouve, ses lois, son administration.

Je ne crois pas nécessaire d'augmenter sensiblement le nombre de nos missions diplomatiques. Je ne pense pas non plus proposer la suppression des consulats honoraires qui ont rendu et rendent bien des services à peu de frais. Mais il faudrait compléter le système par la création d'une série de consulats de carrière

destinés surtout à ouvrir à notre commerce et à notre industrie des débouchés nouveaux au moment où les difficultés de la concurrence s'aggravent de tendances protectionnistes qui se manifestent un peu partout. Ces marchés nouveaux seront le plus souvent des pays où le commerce a besoin d'une protection efficace et d'un appui sûr qu'on ne peut attendre suffisamment des consulats honoraires, pays où, du reste, nous ne trouvons pas encore de maisons suisses en nombre et assez bien établies pour assurer la continuité d'un poste consulaire honoraire. Mais même dans des pays de civilisation plus ancienne, où le droit est mieux assuré, le crédit plus solide, des consulats de carrière judicieusement situés, étudiant avec conscience les ressources de leur arrondissement consulaire, renseignant le commerce, pourraient défricher des champs commerciaux nouveaux et féconds, nouer de précieuses relations.

Il faut cependant un personnel sûr, consciencieux et dévoué, instruit. Je le préfère moins nombreux et choisi avec d'autant plus de soin.

Pour avoir un bon personnel, il faut lui assurer l'existence, souvent coûteuse en pays étranger, et compenser l'obligation de s'expatrier de manière à rendre la carrière désirable aux esprits capables. Nous avons jusqu'à ce jour trop compté sur l'attrait extérieur de la carrière diplomatique et l'avons ainsi laissée accessible aux seuls gens fortunés. C'est anti-démocratique d'abord et c'est restreindre le choix du Conseil fédéral. Le résultat en a été aussi de rendre la carrière impopulaire alors qu'il aurait au contraire fallu y intéresser le peuple.

Mais il ne suffit pas de bien payer, il faut aussi préparer, et je voudrais compléter tout mon système par une école diplomatique et consulaire à créer dans une quelconque de nos universités et assurant à ses élèves sortis en bon rang un certain avenir.

Ne me crois pas atteint de mégalomanie et ne t'effraye pas de la dépense nécessitée par toute cette organisation! Ce ne serait pas si coûteux, je t'assure. La Belgique a le double d'habitants de la Suisse et son budget des affaires étrangères est quadruple du nôtre, mais aussi son commerce a pris une avance que nous

aurons de la peine à rattraper. Il ne me faut pas quatre millions, il ne m'en faut que guère plus de la moitié, soit un peu plus du double des crédits actuels. Ne pourrait-on pas trouver ce million ou ce million et demi de plus par an en économisant un peu par ci par là? On n'atteindrait du reste le crédit total qu'au bout de quelques années, car ce n'est pas d'une pièce qu'on peut tout organiser et recruter le personnel nécessaire.

Notre parcimonie sur ce point nous a déjà coûté cher; craignons qu'elle ne nous soit un jour fatale!

L'augmentation du personnel du Département Politique ne coûterait pas plus de 50 à 60000 francs; 100 à 150000 francs suffiraient à améliorer la dotation des légations existantes de manière à assurer le nécessaire aux jeunes diplomates et à rendre la carrière accessible aux jeunes gens capables sans fortune.

Les frais de déplacement occasionnés par le roulement du personnel ne méritent presque pas mention et l'on pourrait créer suivant les besoins deux ou trois missions diplomatiques nouvelles et une vingtaine de consulats de carrière dont il y aurait beaucoup à espérer lorsque plus tard nous aurions peu à peu formé et instruit un personnel suffisant.

En voici assez pour aujourd'hui, cher ami. J'ai fait ce que j'ai pu pour me restreindre et tout en écartant bien des questions sur lesquelles j'aurais voulu attirer ton attention, je crains d'avoir été bien long; mais tu as pris patience, j'en suis sûr, car tu es persuadé, comme moi, que rien ne doit être négligé dans la lutte internationale pour la vie, rien surtout pour notre Pays dont les conditions d'existence vont devenir de plus en plus difficiles en une époque où tout va aux gros capitaux, aux grosses masses.

Je voudrais encore t'entretenir une prochaine fois de quelques questions qui ont leur importance, surtout parce qu'elles sont très généralement mal comprises et que de cette incompréhension est née une prévention fâcheuse qui paraît presque insurmontable. Je crois donc une explication franche nécessaire.

A bientôt! Ton tout dévoué

H. SCHREIBER.

□□□