BnF Gallica

Le diplomate ([Reprod.]) / par Jules Cambon,...

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

BnF Gallica

Cambon, Jules. Auteur du texte. Le diplomate ([Reprod.]) / par Jules Cambon,.... 1926.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF. Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :
- La réutilisation non commerciale de ces contenus ou dans le cadre d'une publication académique ou scientifique est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source des contenus telle que précisée ci-après : « Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France » ou « Source gallica.bnf.fr / BnF ».
- La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service ou toute autre réutilisation des contenus générant directement des revenus : publication vendue (à l'exception des ouvrages académiques ou scientifiques), une exposition, une production audiovisuelle, un service ou un produit payant, un support à vocation promotionnelle etc.

CLIQUER ICI POUR ACCÉDER AUX TARIFS ET À LA LICENCE

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

- des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
- des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter
utilisation.commerciale@bnf.fr.

LES CARACTERES DE CE TEMPS

LE POLITIQUE*, Par Louis BARTHOU, *de l'Académie Française.* — LE PAYSAN, Par Henry BORDEAUX, *de l'Académie Française.* — LE DIPLOMATE*, Par J. CAMBON, *de l'Académie Française.* — LE MÉDECIN, Par le Dr MAURICE DE FLEURY, *de l'Académie de Médecine.* — LE BOURGEOIS*, Par Abel HERMANT. — LE PRÊTRE*, Par Monseigneur E. L. JULIEN, *Évêque d'Arras, Membre de l'Institut.* — LE JOURNALISTE, Par LOUIS LATZARUS. — L'ÉCRIVAIN*, Par Pierre MILLE. — LE SAVANT*, Par le Prof. CH. RICHET, *Membre de l'Institut.* — L'AVOCAT*, Par HENRI-ROBERT, *de l'Académie Française, Ancien Bâtonnier.* — L'OUVRIER, Par Albert THOMAS. — Etc.

Les volumes parus sont marqués d'un astérisque.

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

LES CARACTÈRES
DE CE TEMPS

LE DIPLOMATE

26538

PAR

166
Y 28

JULES CAMBON
DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE

A PARIS
Chez HACHETTE

BIBLIOTHÈQUE
DU PALAIS
DE LA PAIX

Tous droits de traduction de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays.
Copyright by Librairie Hachette, 1926.

Il a été tiré de cet ouvrage soixante exemplaires sur papier de Hollande, numérotés de 1 à 60.

CHAPITRE PREMIER

LE DIPLOMATE

C'est folie de vouloir juger d'un trait des choses à tant de visages.
(MONTAIGNE.)

JE ne connais pas de métier plus divers que celui du diplomate. Il n'en est point où il y ait moins de règles précises et plus de traditions, point où il faille plus de persévérance pour réussir et où le succès dépende davantage du hasard des circonstances, point où une discipline exacte soit aussi nécessaire et qui exige de celui qui l'exerce un caractère plus ferme et un esprit plus indépendant. Chaque nation a ses mœurs, ses préjugés, sa manière de sentir. Les ambassadeurs ne s'en dépouillent pas en vivant à l'étranger, mais comme leur mission est de servir leur pays sans soulever autour d'eux aucune hostilité, ils cherchent naturellement à s'adapter, autant que possible, aux façons de vivre et de penser qui ne sont pas les leurs. Le public, qui ne saisit pas ce qu'il y a de complexe dans le rôle du diplomate, en est souvent comme dé-

routé, et il est porté à le juger sans indulgence. La Bruyère traduisait ce sentiment quand il traitait les ambassadeurs de caméléons. Il leur faisait grief de prendre conseil du temps, des lieux, des occasions, du tempérament et du caractère des hommes, et il concluait que toute leur politique tend à une seule fin qui est de n'être pas trompé et de tromper les autres.

Ce jugement étonnerait sous la plume du galant homme qu'était La Bruyère, si l'on ne savait dans quelles conditions il a vécu. Il a passé sa vie dans la maison de Condé, en familier distingué, mais néanmoins subalterne. Des grandes affaires dont on parlait autour de lui, il ne connaissait que l'écorce. La faveur dont jouissaient les habiletés d'un Gourville le blessait : de là, sans doute, ses amertumes. La Rochefoucauld, qui avait l'expérience de l'action, avait dit, avec plus de justesse, qu'on n'est jamais si aisément trompé que quand on songe à tromper les autres. Au vrai, prendre conseil du temps, des lieux, des occasions et du caractère des hommes avec qui l'on négocie, ce n'est pas si sot; c'est faire preuve de prudence et celui-là ne trompe pas qui est discret et qui sait attendre.

En réalité, ce qui sépare le diplomate de la foule, c'est qu'il paraît étranger à ses passions : il est tenu à une réserve professionnelle qui étonne. En France

surtout, où l'on a, en général, l'esprit absolu et le goût de la logique, on croit volontiers que ceux-là seuls sont sincères qui ont l'affirmation facile. On n'aime pas ces porteurs de secrets que sont les ambassadeurs.

Les peuples du Nord ont d'autres façons de sentir. Sans parler d'une sorte de pharisaïsme inconscient qui est fréquent chez les Anglo-Saxons, ce qui frappe le plus quand on vit en Allemagne, c'est combien les Allemands diffèrent de nous par ce côté-là. Chez eux, il se fait une sorte de dédoublement de l'individu. La soumission à une règle commune dans la vie quotidienne s'y allie aisément à une liberté sans limite dans les spéculations de l'esprit. Le plus grand effort de leur philosophie n'a-t-il point été de faire place à la raison pratique, à côté de la raison pure? L'Allemand ne se pique pas de logique. M. de Bismarck le prouva bien, lorsque, voulant affaiblir le particularisme dans l'Empire, il donna pour base au régime électoral du Reichstag le suffrage universel, tandis que, dans le Royaume de Prusse, il maintenait énergiquement le suffrage restreint le plus étroit. J'ai entendu un de ses successeurs défendre et attaquer, dans la même semaine, le suffrage universel, suivant qu'il parlait au Reichstag de l'Empire ou au Landtag du Royaume. Cette contradiction était communément acceptée. Un homme d'État distin-

gué, me parlant un jour à Berlin du socialisme allemand, remarquait que ses compatriotes socialistes, quand ils faisaient leur service militaire, ne s'embarrassaient pas des opinions antimilitaristes dont ils se montraient partisans dans la vie civile. « J'ai toujours pensé, ajoutait-il, que M. Renan, s'il était né en Allemagne, fût mort très probablement évêque, ou, pour le moins, chanoine. » Voilà des façons de penser qui eussent scandalisé en France; car on s'y fait conscience, en général, de conformer sa vie à ses idées. C'est là une des raisons, et non la moindre, pour laquelle les deux peuples ne se comprennent pas.

Quoi qu'il en soit, pour le gros du public, la diplomatie n'est que l'intrigue, et quand un ambassadeur n'intrigue pas, il n'apparaît plus que comme un homme de plaisir, tout occupé de fêtes et de dîners. Quelques personnes, cependant, ne se contentent pas de cette vue un peu sommaire : elles veulent pénétrer le fond des choses : elles se représentent le monde comme un théâtre et parlent volontiers des coulisses de la politique. C'est à leurs yeux une scène où tout n'est que décor, artifice et changements à vue. Convaincues que rien n'arrive que préparé et prémédité, elles font l'honneur aux diplomates de les prendre pour des Machiavel, grands machinateurs de catastrophes. Ces gens-là ne peuvent croire que

les choses vont plus simplement, que même un Richelieu ou un Bismarck ne sont pas les maîtres des accidents qui favorisent ou qui traversent leurs projets, et que, comme le remarquait Frédéric II, l'art de la politique n'est pas de faire naître les occasions, mais de savoir en tirer parti.

A la vérité, les qualités qui conviennent à un ambassadeur ne sont pas celles que doit avoir un ministre des Affaires étrangères. Celui-ci concentre en quelque sorte l'action de ses agents dispersés sur tous les points du globe, il compare les renseignements qu'ils lui envoient, les met en balance et maintient dans la conduite de la politique extérieure de son pays l'harmonie qui en assure l'unité et en procure le succès, — mais il vit dans son propre pays; il n'est pas en contact direct avec l'étranger. L'ambassadeur, au contraire, a ce contact direct. Il suit les instructions de son Gouvernement, mais en même temps, il l'informe, l'éclaire, l'avertit, et quelquefois doit le retenir. Sans doute, l'indépendance de son jugement ne doit pas aller jusqu'à l'indiscipline, mais un ministre dirigeant qu'elle indisposerait, n'aurait pas plus de sens qu'un homme qui se crèverait les yeux pour marcher et, d'autre part, un ambassadeur, qui n'oserait pas être autre chose qu'une boîte aux lettres, serait un danger pour son Gouvernement.

Vous voyez par là que la qualité la plus nécessaire

à un agent est l'autorité morale. Sa loyauté éprouvée doit inspirer au Gouvernement près duquel il est accrédité et à son propre Gouvernement une confiance telle que sa parole ne soit pas suspectée. Machiavel, dont l'opinion commune s'est fait une idée si fausse, donnant ses instructions à l'ambassadeur de Florence près de Charles-Quint, lui disait qu'un ambassadeur doit s'efforcer de ne pas passer pour un homme qui pense une chose et qui en dit une autre. On voit combien ceux-là se trompent qui font de l'intrigue le fond du métier diplomatique. « La véritable finesse, disait Choiseul, est la vérité dite quelquefois avec force, et toujours avec grâce. »

Que dites-vous de ce dernier mot? Il sent son XVIIIe siècle, mais il en dit plus qu'il ne semble au premier abord. Il indique que l'ambassadeur, s'il veut réussir, doit chercher à ne pas déplaire, et que, pour bien faire tout son métier, il est à propos qu'il ait une place dans la société du pays où il est envoyé.

Connaître un pays, c'est pénétrer son esprit, vivre dans l'atmosphère de ses idées et être à même de comprendre les rapports de sa politique extérieure avec sa situation intérieure. Pour y parvenir l'ambassadeur ne se contentera pas de s'entretenir avec les ministres et les hommes politiques. Souvent, des conversations en apparence frivoles lui en apprendront beaucoup plus que des discussions d'affaires : la sympathie

même des femmes distinguées qu'il rencontrera dans le monde lui sera précieuse. Fréquenter du temps du Directoire chez Mme de Staël, et sous la Restauration chez la princesse de Poix, ou chez Mme de Montcalm, c'était être à même de pénétrer les tendances et le jeu des partis; et plus tard, comment juger les secrets ressorts de la politique européenne, si on n'était point des habitués du salon de la duchesse de Dino, ou de la princesse de Lieven? Assurément, l'importance des salons est loin d'être aussi grande aujourd'hui qu'autrefois. Je crains même que les gens du monde ne se fassent de singulières illusions sur l'influence qui leur reste. Il n'en est pas moins vrai qu'il subsiste une société européenne, et que dans tous les milieux, intellectuels, politiques ou mondains du pays où l'ambassadeur doit exercer son action, il est bon qu'il se crée en sa faveur un préjugé favorable. Chacun sait que le monde n'est pas indulgent aux nouveaux venus. Un diplomate, qui prend possession de son poste, est le point de mire sur qui se concentrent les regards de la société où il pénètre. Ses collègues mesureront leur bienveillance à son égard à l'accueil qu'il y aura trouvé. Si par quelque côté il prête au ridicule, on ne le ménagera pas. J'ai vu des hommes distingués être jugés sans indulgence, pendant tout le cours de leur mission, parce qu'ils avaient la faiblesse d'être snobs. On ne

sait pas assez le mal que fait le snobisme. Dans la vie privée, ce n'est qu'un péché véniel; il en va autrement dans la vie publique, car le snobisme marque un certain défaut de jugement qui entraîne à des actes de véritable faiblesse. Il y a du reste plusieurs façons d'être snob. Quelques représentants de la plus vieille aristocratie affichent ce qu'ils croient être des idées avancées. Leur attitude est aussi déplacée que celle d'un ministre de la République qui affecterait d'avoir des idées monarchiques. N'est-il pas plus simple de paraître ce qu'on est? C'est seulement ainsi qu'on acquiert quelque considération.

La timidité de certains débutants se trahit quelquefois de singulière façon. Les uns abusent de la réserve : s'ils sourient seulement, ils craignent de laisser échapper un secret et ils ne se doutent pas qu'il n'y avait pas de conversation plus aisée ni plus libre que celle de M. de Talleyrand ou du prince de Bismarck. D'autres, à l'opposé, imposent leur familiarité; ils s'imaginent être naturels quand ils ne sont qu'indiscrets et prétendent appeler la confiance en s'abandonnant devant des collègues, qui les poussent malignement à se livrer pour tirer parti de leur naïveté. L'esprit de conduite dans la conversation est donc essentiel et, jusqu'à un certain point, il supplée l'expérience. Si l'ambassadeur y joint quelque savoir et de la généralité dans l'esprit, il se fera vite écouter. Je

dis de la généralité et non point du vague dans l'esprit. La politique étrangère n'est pas affaire de sentiment; son objet est d'accommoder les faits accidentels aux lois permanentes qui président aux destinées des nations. Ces lois existent : elles ne dépendent pas de nous. Les intérêts des peuples ne varient pas. C'est la nature, leur situation géographique et leur caractère propre qui les déterminent. Ainsi, l'histoire se répète : Philippe-Auguste à Bouvines et Joffre sur la Marne défendaient la même cause. Il en est dans la paix comme dans la guerre. Les mêmes préoccupations politiques se trahissent de la même façon aujourd'hui que jadis. Montesquieu remarque que les Romains imposaient souvent aux peuples vaincus de recourir à l'arbitrage pour régler leurs différends, et de couler leur flotte. Nous avons vu, il n'y a pas longtemps, d'autres que les Romains en agir de la sorte. Il n'y a rien de nouveau sous le soleil.

Par cela même que les intérêts des peuples ne changent pas, la politique étrangère d'une nation, quelles que soient les révolutions qui se produisent dans son Gouvernement intérieur, doit, de toute nécessité, être traditionnelle, et quand on s'engage dans une politique nouvelle, il faut en vouloir les conditions et en accepter les conséquences. L'ancienne monarchie en France en a fait l'expérience au XVIIIe siècle, lors du renversement des alliances. En voici un exemple

plus récent : une politique coloniale implique une politique navale, et par cela même, elle conduit à une politique d'union ou d'hostilité à l'égard des puissances maritimes. L'empereur Guillaume II parlait donc avec logique quand, poursuivant une politique coloniale, il disait que l'avenir de l'Allemagne était sur mer, mais la question est de savoir si l'on mesurait à Berlin combien les rapports traditionnels de l'Allemagne et de l'Angleterre en pourraient être affectés.

Pour en revenir au diplomate, il doit, naturellement, chercher à réussir, mais il fera bien de ne pas le faire avec éclat. Le succès est quelquefois encombrant. Rien n'est plus dangereux que d'éveiller l'amour-propre d'un adversaire, et il n'y a de succès durable que celui qui est accepté par les deux parties. Un ambassadeur doit savoir s'effacer. Le Gouvernement près duquel il est accrédité appréciera sa réserve, et son propre Gouvernement lui en saura peut-être plus de gré encore. Il y a beaucoup de force dans la modestie.

Enfin, il est nécessaire qu'il se défende de tout emportement. Un ministre qui ne se maîtrise pas donne à ses adversaires un avantage incalculable. Est-il besoin de rappeler ce que nous avons vu en 1914 ? J'avais toujours apprécié grandement la modération du langage du chancelier de l'Empire, M. de

Bethmann-Holweg. Cependant, lorsqu'à la veille de la guerre, sous le coup de l'impression vive qu'il ressentit à la vue soudaine de l'Angleterre se rangeant à nos côtés, il traita, devant Sir Edward Goschen, de chiffon de papier le traité signé par la Prusse, qui garantissait à la Belgique sa neutralité, il n'était évidemment pas le maître de son émotion, et ce mot « chiffon de papier » pèse d'un poids lourd sur son pays dans la balance de l'histoire.

Parfois, l'ambassadeur peut se trouver dans une passe difficile, mais c'est surtout alors qu'il aura besoin d'être maître de lui-même. Un vieil auteur espagnol conte à ce sujet une bonne répartie de l'ambassadeur de Philippe III à la Cour de France. Don Pedro de Toledo (c'était le nom de l'ambassadeur) s'entretenait un jour au Louvre avec le roi Henri IV. Celui-ci, qui traitait parfois les affaires un peu cavalièrement, et qui n'oubliait pas qu'il était roi de Navarre, se mit à lui parler de ses droits sur la Navarre espagnole, et comme l'autre le contredisait : « Vos raisons sont bonnes, reprit le roi, jusqu'à ce que je sois dans Pampelune, mais alors nous verrons qui entreprendra de la défendre contre moi. » A ces mots, don Pedro se leva et s'en alla prestement vers la porte. « Où allez-vous si vite ? » lui cria le roi. « Eh ! Sire, répondit l'ambassadeur, je m'en vais attendre Votre Majesté dans Pampelune pour l'y recevoir comme il

lui est dû. » Henri IV se mit à rire et, depuis, on ne parla plus de Pampelune.

Je ne sais si, de nos jours, on verrait fréquemment un pareil colloque entre un prince et un ambassadeur presque ennemis. Il est vrai qu'au XVIe siècle, il y avait dans les rapports entre les nations moins de sentimentalité qu'à présent, mais aussi plus de simplicité, de bonne humeur et, au fond, de respect réciproque.

Aujourd'hui, de toutes les particularités de la vie diplomatique, celle qui frappe le plus le public en général, ce sont les relations amicales et souvent cordiales qui existent entre les diplomates des divers pays et qui font naître entre eux, si la politique et le patriotisme ne s'y opposent pas, une sorte d'esprit de corps et, quelquefois, de la camaraderie. Ceux qui s'en étonnent ne savent point ce que c'est que de rester de longues années à l'étranger, isolé et loin de chez soi. Les jeunes gens qui entrent dans le métier ne peuvent pas vivre pendant toute leur vie, se quittant et se retrouvant dans les diverses capitales du monde, courant parfois les mêmes aventures, et gagnant, du même pas, les grades de leur carrière, sans éprouver du plaisir à se retrouver. Pour moi, j'ai expérimenté combien les bonnes relations que j'avais avec plusieurs de mes collègues m'étaient précieuses. J'ai ainsi reçu d'utiles avis, des avertisse-

ments discrets et d'importants renseignements que, jamais, je n'aurais pu recueillir moi-même. J'en ai usé au grand profit des intérêts que j'avais à servir.

Mais il est temps de laisser là la personne des diplomates et d'en venir à ce qui est l'épreuve de la diplomatie, à la négociation.

CHAPITRE II

LA NÉGOCIATION

Quoi que ce soit qu'on veuille persuader, il faut avoir égard à la personne à qui on en veut.
(PASCAL.)

BURKE disait que gouverner, c'est transiger : « all government is founded on compromise ». L'art du diplomate tient de l'art de gouverner, car toute action diplomatique aboutit à une négociation, et qui dit négociation dit, pour une part au moins, transaction. On voit par là combien l'esprit diplomatique diffère de l'esprit juridique. L'application des lois et leur interprétation comportent théoriquement une certaine rigueur qui s'accommode mal de l'empirisme de la politique. Tenir compte des faits, avoir souci de l'opinion publique, s'incliner devant la nécessité, s'inquiéter des répercussions lointaines d'une décision, souffrir même un tort pour éviter un plus grand mal, tout cela est le fait d'une raison qui ne s'en remet pas uniquement à la lettre des textes pour décider. Il est vrai qu'il y a un droit des gens, mais quelque progrès qu'il ait faits depuis Grotius, il n'a

pas encore la précision impérative de nos codes. C'est peut-être heureux, car c'est à peine si les peuples commencent à comprendre que leurs relations doivent être réglées par le droit. Le droit des gens, encore à ses débuts, ne peut guère être jusqu'à présent autre chose qu'un droit coutumier. Assurément, les traités, les conventions d'arbitrage, les décisions du Tribunal de La Haye créent des rapports de droit entre les nations, mais où trouver la force exécutoire qui leur en imposera le respect? Jusqu'ici, il n'y en avait point d'autre que le recours à la fortune des armes, et tout l'effort de la diplomatie était de chercher par quels moyens on pourrait éviter d'en être réduit à cette extrémité.

D'autre part, on a trop souvent dans les Chancelleries l'illusion de croire qu'il n'y a point de droits pour les nations en dehors de ceux que les traités leur confèrent. Les nations sont des personnes morales qui ont une vie propre. Elles ne dépendent pas uniquement des conventions diplomatiques. Un peuple, rayé de la carte politique de l'Europe, subsiste, malgré l'indifférence des Gouvernements. La Pologne en a donné l'illustre exemple, et aussi l'Italie, que le dédain de Metternich traitait de simple expression géographique. Un homme d'État véritable tient compte de ces sentiments, qui subsistent au plus profond de l'âme des peuples et il fait souvent preuve de pré-

voyance en apportant dans une négociation de la générosité d'esprit. J'ai entendu louer certains diplomates d'avoir été de bons Européens. Cela voulait dire qu'ils avaient su s'élever au-dessus d'eux-mêmes et qu'à leurs yeux la prospérité de leur propre pays était, pour parler comme les mathématiciens, fonction de la prospérité d'une Europe dont toutes les parties sont solidaires les unes des autres. C'était là autrefois le vrai fondement de ce qu'on appelait la politique de l'Équilibre entre les nations. Je ne sais pourquoi cette expression : « l'Équilibre européen » n'est plus en faveur; je crains que ce ne soit parce qu'on ne comprend plus sa haute portée, mais si le mot n'est plus à la mode, la nécessité d'un équilibre entre les nations n'en subsiste pas moins. C'est au fond, l'espoir de contrebalancer le poids de certaines puissances qui, dans l'esprit des nations faibles, est la raison d'être de la Société des Nations. Le jour où cette idée de l'équilibre des forces politiques serait absolument mise de côté, il n'y aurait plus d'obstacle réel aux entreprises d'un Impérialisme quelconque, monarchique ou démagogique.

En 1909, mon ami, M. Louis Renault, l'éminent jurisconsulte, se trouvait avec moi à Berlin, quand se produisit l'incident de Casablanca. On se souvient de cette méchante affaire. Des soldats de la Légion étrangère, sollicités par les agents du Consulat alle-

mand, étaient sur les quais du port, prêts à s'embarquer pour rejoindre un steamer qui les attendait en rade. Des officiers français, qui se trouvaient là, forts de l'autorité que donnent les lois de la discipline militaire, les firent arrêter. L'agent allemand protesta, excipant des droits de juridiction sur leurs compatriotes que possèdent les consuls en pays de capitulation. L'affaire, finalement, fut soumise à l'arbitrage du Tribunal de La Haye qui nous donna gain de cause. M. Louis Renault me faisait remarquer, au cours de nos négociations avec le Gouvernement allemand, que le fondement même de l'idée d'arbitrage était de départager des parties qui, toutes deux, s'appuyaient sur des raisons de droit. Le diplomate n'est pas un arbitre, mais il est obligé, comme dit Pascal, d'avoir égard à la personne à qui il en veut, c'est-à-dire de se préoccuper des sentiments du pays avec lequel il négocie. Cela est quelquefois bien dur quand on est pénétré soi-même des émotions de son propre pays; il faut alors prendre sur soi, mais c'est à ce prix seulement qu'on parvient à des transactions justes et profitables.

Comme ces transactions déçoivent toujours quelque espérance, la diplomatie est nécessairement peu populaire. Les Français, qui ont l'esprit volontiers frondeur, n'ont jamais accepté de bon gré les concessions qu'un Mazarin ou un Talleyrand faisaient à la

nécessité du temps pour parvenir à un accommodement. Je n'en connais pas de plus bel exemple que l'accueil fait au XVIIe siècle par l'opinion publique à la Paix des Pyrénées, l'une des plus glorieuses que nous ayons jamais signées. La société d'alors, la cour aussi bien que la ville, en fut consternée. Saint-Evremont traduisit si vivement le jugement des salons qu'il dut quitter la France. L'esprit de parti et les intérêts particuliers n'acceptaient pas qu'après une guerre si longue et si coûteuse la paix fût rendue à la France, en lui apportant la Flandre et l'Artois, la Cerdagne et le Roussillon. La Rochefoucauld, tout infecté du poison de la guerre civile, a osé écrire : « Ce qui fait que l'on est souvent mécontent de ceux qui négocient est qu'ils abandonnent quasi toujours l'intérêt de leurs amis pour l'intérêt du fond de la négociation, qui devient le leur, par la gloire d'avoir réussi à ce qu'ils avaient entrepris. » La Rochefoucauld ne pouvait rien dire qui fût plus à l'honneur de ceux qui négocient, mais, admirez comme, à ses yeux, ce sont seulement des motifs de gloriole personnelle qui peuvent conduire un homme à sacrifier au bien général les intérêts de son parti. Son langage était celui d'un partisan découragé.

Bien des années plus tard, en 1685, Racine, qui n'avait rien d'un frondeur, disait, dans sa réponse à Thomas Corneille, lorsque celui-ci fut reçu à l'Aca-

démie française : « Autrefois, la France, trop facile à se laisser surprendre par les artifices de ses voisins, autant qu'elle était heureuse et redoutable dans la guerre, autant passait-elle pour infortunée dans les accommodements. L'Espagne, surtout, l'Espagne, son orgueilleuse ennemie, se vante de n'avoir jamais signé, même au plus fort de nos prospérités, que des traités avantageux et de regagner souvent par un trait de plume ce qu'elle avait perdu en plusieurs campagnes. »

Lorsque Racine parlait ainsi, il y avait sept ans qu'à Nimègue, l'Espagne nous avait cédé la Franche-Comté, le Cambrésis et Valenciennes. Il exprimait l'opinion commune de son temps. On dit volontiers dans certains milieux, ou du moins on semble croire, que nos contemporains ont des lumières supérieures à celles de la société du XVIIe siècle pour juger de la politique extérieure des États. Il me plait de le penser, mais, quoi qu'il en soit, un diplomate de nos jours, chargé d'une négociation, agira sagement s'il ne recherche pas les applaudissements du public plus qu'on ne le faisait autrefois, s'il s'arme de patience et s'il use de beaucoup de discrétion pour garder intacts son bon sens et la liberté de son jugement.

Il n'y a rien de plus haïssable qu'un homme qui manque de bon sens, mais chez un ambassadeur, le jugement est vraiment la qualité maîtresse : c'est

elle qui met tout à son point. Grâce à elle, le négociateur se garde de la subtilité, de la chicane, et il apporte en tout ce sentiment aigu de la réalité qui manque trop souvent aux hommes de cabinet. « Les plus grands clercs, dit un vieil auteur, ne sont pas les plus habiles ministres. » Brantôme a conté l'aventure du cardinal Bessarion à la cour de Louis XI. C'était l'homme de son temps qui savait le mieux le grec, et le Pape, qui en faisait justement grand cas, l'avait envoyé en France pour tenter un accommodement entre le roi et le duc Charles de Bourgogne. Le cardinal, à peine arrivé, s'empressa auprès du Téméraire, qui menait grand train, et le roi Louis le trouva si profondément ridicule qu'il refusa pendant longtemps de lui donner audience. Moins d'érudition, mais plus de connaissance des hommes eûssent peut-être mieux servi l'ambassadeur du Saint-Père.

Savoir attendre n'est pas moins nécessaire à qui veut réussir. A certaines heures, le vent n'est pas favorable et il faut louvoyer pour entrer dans le port. Pendant le cours d'une longue négociation que je poursuivais à Berlin avec M. de Kiderlen, l'opinion publique s'énervait dans nos deux pays. Comme je pressais le Secrétaire d'État d'en finir, celui-ci qui, sous une forme parfois brusque, cachait beaucoup de finesse, me répondit : « Laissons dire ; vous désirez aboutir et moi aussi ; mais il faut user les amours-

propres. Ce qui était impossible hier, ce qui serait difficile aujourd'hui, sera accueilli demain avec soulagement. » Hélas ! le soulagement que pressentait M. de Kiderlen ne fut que passager. L'apaisement n'était pas la paix, mais si précaire qu'il fût, il n'en était pas moins un bien.

Enfin, le négociateur doit être discret : c'est pour lui une obligation étroite. Il le doit par égard pour le ministre, son chef, et plus encore pour celui avec qui il négocie. Une négociation est une conversation : aucun des interlocuteurs n'est le maître d'en publier quoi que ce soit sans manquer gravement à l'autre. Livrer à la curiosité du public les hésitations, les marchandages, les tours et les retours de son adversaire, c'est couper les ponts derrière lui et souvent derrière soi-même et c'est s'exposer, presque à coup sûr, à faire tout échouer.

Je conviens que, de nos jours, la discrétion n'est pas à la mode. Le public a le goût des commérages et certains journaux s'appliquent à exciter et même à exaspérer ce goût-là. Les Gouvernements ne sont plus aussi libres qu'autrefois; il leur faut tenir compte de ces impatiences de l'opinion, mais de là à négocier sur la place publique, il y a loin. C'est du reste une vieille querelle que celle qu'on fait à la diplomatie secrète : à la Constituante, Pétion et Volney l'attaquaient et soutenaient qu'il suffisait à la France

d'être juste. Rewbell déclarait qu'une grande nation ne doit avoir pour alliés que la Providence, sa force et la Justice. La Convention, plus réaliste que la Constituante et qui savait que la France n'est pas seule dans le monde, donna tous pouvoirs au Comité de Salut Public de négocier secrètement, si cela était nécessaire, et les choses reprirent leur cours naturel.

D'ailleurs, dans les pays libres, c'est aux divers Parlements qu'aboutissent toutes les négociations, puisque la plupart des traités doivent être soumis à leur approbation, avant d'être ratifiés. Peut-être, pourrait-on dès lors dire sans paradoxe que, s'il y a du secret dans les négociations, ce secret cesse à l'heure même où elles se formulent en une convention, et que, finalement, il n'y a pas de diplomatie à proprement parler secrète. Quoi qu'il en soit, la nature humaine restera ce qu'elle est : il y a toujours eu et il y aura toujours des intrigants pour se jeter étourdiment au travers des négociations : ils feront état du peu qu'ils en auront surpris, ébranleront l'autorité des véritables négociateurs et rendront suspecte la bonne foi du Gouvernement qu'ils prétendront servir. Le public ne distingue pas entre cette diplomatie occulte et la diplomatie secrète, et comme les deux mots lui paraissent synonymes, il les juge toutes deux également compromettantes et dangereuses.

Pour si peu que l'on ait été responsable des intérêts

de son pays à l'étranger, on se rend compte que le jour où il n'y aurait plus de secret dans la négociation il n'y aurait plus de négociation du tout. En politique comme en mécanique appliquée, le calcul des forces ne va pas sans le calcul des résistances. Mille raisons, souvent inavouées, l'amour-propre, les intérêts particuliers, les préjugés traditionnels, les passions des partis à l'intérieur pèsent sur l'esprit des négociateurs, et ces obstacles ne peuvent être surmontés que dans le silence, loin des regards d'un public passionné et railleur. Le prince de Bismarck, qui avait une certaine expérience de ces matières, disait au Landtag de Prusse, en 1873, dans la forme familière qui lui était accoutumée : « Si vous voulez acheter un cheval, vous n'irez pas crier partout le prix le plus élevé que vous consentiriez à y mettre; et si vous voulez vous débarrasser du vôtre, vous n'irez pas publier le prix le plus bas auquel vous vous résignerez à le céder. La diplomatie doit agir avec cette sagesse élémentaire. »

C'est élémentaire, en effet. Quelles que soient les révolutions de l'avenir, il y aura toujours des ignorants, des bavards et des brouillons, et tant que les nations auront des intérêts à débattre, les mêmes règles de bon sens s'imposeront à ceux qui en auront la charge.

J'ai dit plus haut que la négociation était une con-

versation, mais quand cette conversation aboutit à un résultat, il faut bien qu'un écrit le constate. Cet écrit prend, dans l'usage, des noms différents. S'il traite d'intérêts généraux, on l'appelle communément un traité, et d'intérêts particuliers et temporaires, une convention. On dit les traités de Vienne et une convention postale.

On me pardonnera d'entrer, à ce propos, dans quelques détails. Beaucoup de personnes s'imaginent que, dès qu'un ambassadeur a remis ses lettres de créance, il peut négocier sur toutes les questions qui intéressent son pays. C'est une erreur. Les lettres de créance n'ont pas d'autre objet que de faire reconnaître son caractère diplomatique. A partir du moment où il les a remises, l'ambassadeur jouit du privilège de sa charge, il entre en relations officielles avec le Gouvernement près duquel il est accrédité, et il peut parler avec l'autorité du Représentant d'un État souverain, mais il n'a pas qualité pour conclure un arrangement quelconque sur un point particulier. Pour le faire, il lui faut des pouvoirs spéciaux. C'est pour cette raison que le préambule de tous les traités contient, après l'énumération des signataires, l'indication que les plénipotentiaires se sont communiqué leurs pleins pouvoirs et que ceux-ci ont été trouvés en bonne et due forme.

Cependant, la force des choses l'emporte quelque-

fois sur la rigueur du protocole. J'en puis citer un exemple personnel. J'étais ambassadeur à Washington en 1898, pendant la guerre entre les États-Unis et l'Espagne. Le Gouvernement français, sollicité par le Gouvernement de Madrid, me demanda si je croyais pouvoir arriver à un arrangement qui mettrait fin à la guerre. Après mûres réflexions, je répondis affirmativement. C'est ainsi que j'ai eu le rare honneur d'être, pour ainsi dire, doublement ambassadeur et de représenter pendant plusieurs mois l'Espagne en même temps que la France. Je poursuivis les négociations directement avec le Président des États-Unis, M. Mac Kinley, et le Secrétaire d'État, M. Day. J'avais moi-même la bonne fortune d'être assisté de M. Thiébaut, notre conseiller d'ambassade à Washington. Nous nous réunissions presque chaque jour à la Maison-Blanche. La négociation ne fut retardée que par l'obligation où j'étais d'en référer à tout moment à Madrid. M. Mac Kinley appartenait au parti républicain. Il avait été sénateur de l'Ohio et s'était rendu populaire en proposant un tarif protecteur favorable à l'industrie des États-Unis et qu'on appelait le tarif Mac Kinley. C'était un ami fervent de la paix : j'ai appris près de lui qu'on peut aimer la paix et néanmoins lancer son pays dans la guerre. La négociation ne fut pas toujours aisée. L'état d'esprit puritain subsiste chez beaucoup d'Américains, par-

ticulièrement dans la Nouvelle-Angleterre, et un grand nombre de personnes aux États-Unis se représentaient l'Espagne d'aujourd'hui comme l'Espagne du XVIe siècle. Enfin, nous parvînmes à nous mettre d'accord. J'obtins que, bien loin de payer une indemnité de guerre, l'Espagne qui cédait aux États-Unis Porto-Rico et les Philippines, recevrait une somme de 20 millions de dollars, somme qui me fut intégralement remise aussitôt après la signature du traité de paix. Le Gouvernement de Madrid approuva nos arrangements et il me télégraphia qu'il m'envoyait mes pleins pouvoirs pour signer l'accord. On peut penser que bien des jours devaient s'écouler avant que ces pouvoirs arrivassent à Washington et il était urgent d'éviter une inutile effusion de sang en arrêtant les hostilités. Nous pressâmes la signature des préliminaires de paix, mais je n'avais en mains aucun autre pouvoir qu'un télégramme. M. Day, très galamment, s'en remit à ma parole, et nous signâmes l'accord sans attendre davantage. Ce jour-là, l'humanité l'emporta sur le formalisme.

CHAPITRE III

DIPLOMATES D'AUTREFOIS ET D'HIER

C'est, au demeurant, très utile science que la science de l'entregent.

(MONTAIGNE.
Liv. I, Ch. XIII.)

I

JE n'ai pas la prétention d'écrire l'histoire de la Diplomatie, mais peut-être est-il à propos d'illustrer ce que j'en ai dit précédemment d'exemples pris dans le passé. En général, les diplomates ne sont pas, comme les militaires, les enfants gâtés des historiens. C'est à peine si ceux-ci font mention de leurs noms, et ce secret des négociations, qui leur est si souvent disputé par leurs contemporains, leur est largement dispensé par le silence de la postérité. Je voudrais rappeler ici les noms de quelques serviteurs du pays dont la mémoire est trop négligée aujourd'hui.

On n'enseigne pas à l'école ce qu'ont fait un Villeroy, un cardinal d'Ossat, un président Jeannin.

Tous ont été pourtant, au même degré que Sully, les collaborateurs de Henri IV. Son génie a trouvé en eux d'admirables instruments pour rendre la paix à la France. Le cardinal d'Ossat était à Rome pour réconcilier le roi avec le Saint-Siège. C'est une tâche qui s'impose en général à nos gouvernements après nos discordes. Il poursuivait aussi l'annulation du mariage du roi avec la reine Marguerite. Il y montrait un zèle, une sagacité, une fidélité sans exemple : ses dépêches sont restées des modèles et quand sa souplesse d'esprit se heurtait à quelque difficulté insurmontable, il écrivait à Henri IV : « Sire, ayez un succès, et Rome cédera. » Le roi appréciait beaucoup cette façon de traiter les affaires ecclésiastiques, et il faisait en sorte d'y satisfaire.

Le président Jeannin venait de la Ligue : il avait été le serviteur dévoué du duc de Mayenne, et c'est cette fidélité même, jointe à sa prud'homie et à son zèle pour le bien public, qui lui ouvrit le cœur de Henri IV. Il fut envoyé en Hollande pour y négocier la paix entre les Provinces-Unies et l'Espagne. « Il avait à combattre, a dit un ministre de Hollande, des difficultés invincibles, que les intérêts différents et opposés faisaient naître tous les jours, tant entre les parties qu'entre les factions qui commençaient à se former dans les Pays-Bas, tellement qu'une

prudence moins adroite que la sienne n'aurait jamais pu guérir les jalousies qui traversaient continuellement sa négociation. » Ni le prince d'Orange, ni le roi d'Espagne n'étaient disposés à traiter. Les négociations furent plusieurs fois rompues et reprises : elles duraient depuis deux ans, quand Jeannin, qui connaissait le pouvoir des mots et les faiblesses des plus grands hommes, s'avisa de remplacer le mot de paix par celui de trêve de longue durée. L'amour-propre des princes, qui ne voulaient pas consentir à la paix, s'accommoda d'une trêve, et c'est ainsi, comme conduites par la main par l'ambassadeur du roi de France, qu'après tant et de si terribles luttes les Provinces-Unies naquirent à l'indépendance et entrèrent dans la Société européenne.

Richelieu, Mazarin, Louis XIV dominent la politique de leur siècle. Ils furent, tous trois, servis par des agents pleinement intelligents de leur génie et dont la plupart sont ignorés de la foule. On se souvient, il est vrai, du Père Joseph, l'ami, le confident et souvent le conseil du grand cardinal. J'imagine que le Père Joseph doit moins la faveur du public à ses talents qu'au pittoresque de son personnage. S'il fût resté M. du Tremblay, au lieu de se faire capucin, il serait sans doute aussi ignoré de la foule que d'Avaux et Servien, qui négocièrent à Munster le Traité de

Westphalie, ou que de Lionne, ce voluptueux, laborieux et grand ministre que Mazarin légua à Louis XIV, comme lui-même avait été donné à la France par Richelieu mourant.

Il faut avouer que Mazarin n'a point dans l'estime des Français la place qu'il mérite. Tandis qu'il en est, comme Richelieu, dont la postérité n'aperçoit plus que les grandeurs, Retz a si bien fait que, de Mazarin, ce qu'elle voit d'abord, ce sont les petitesses. Sa mémoire est restée accablée sous le poids des brocards, des pamphlets et des chansons dont l'a poursuivi la jeunesse dorée qui entourait Condé et Beaufort et qui raillait les misères de l'homme, parce qu'elle était incapable de comprendre l'œuvre du ministre. Cependant, si Mazarin n'eût pas recueilli la succession de Richelieu, on n'ose mesurer le peu qui fût resté de l'œuvre du grand cardinal. Deux fois chassé, il continuait du fond de l'exil de conseiller et de diriger, et quand il revenait au pouvoir, imperturbable et persévérant, et reprenant les choses où il les avait laissées, il renouait les mailles des filets qu'il tendait autour de l'Espagne. Sa souplesse ne savait pas rompre : il ménageait l'avenir, même avec ses pires ennemis, et il a cet honneur de n'avoir jamais fait tomber une tête. Il aimait les objets d'art, les tableaux, les livres;

il se piquait aussi d'être expert dans les choses de la guerre et se plaisait à tracer des plans de campagne qu'un Condé ou un Turenne devaient exécuter. C'était chez lui une coquetterie, comme nous l'avons vu chez M. Thiers, qui lui ressemblait par plus d'un côté. J.-J. Weiss avait pour Mazarin un goût particulier : à ses yeux, il y avait une sorte d'élégance intellectuelle à comprendre les raffinements de ce grand politique. Il était séduit par le génie de cet Italien qui, malgré la misérable condition du pays, lui assura à l'extérieur les plus éclatants triomphes, et il le louait de s'être montré, quoique d'origine étrangère, plus français que beaucoup de Français.

A la fin de son règne, qui vit la France si près de sa ruine, Louis XIV trouva, pour le servir, des négociateurs d'une intelligence déliée, un abbé de Polignac, un maréchal de Tessé, et un vrai ministre, Torcy. Celui-ci était un si honnête homme qu'il parvint à dissiper les préventions que Saint-Simon avait contre lui, ce qui n'était pas chose commune, et Voltaire a dit de lui qu'il joignait la probité à la dextérité. Il montra la qualité de son âme dans un moment tragique. En 1709, la France était épuisée; on se décida à Versailles à demander la paix, et c'est dans un Conseil tenu le 28 avril de cette année-là que furent discutées les conditions dont la France devait faire l'offre aux alliés. Jamais Conseil ne fut si

triste. Les larmes coulaient des yeux du roi. Cependant, Torcy, convaincu qu'il était nécessaire de mettre fin aux hostilités, ne laissa pas à M. Rouillé, notre plénipotentiaire à La Haye, le soin de présenter ces conditions de paix à Malborough, au prince Eugène et à Hensius. Il résolut de se rendre lui-même en Hollande. « Il savait, a-t-il écrit, qu'un tel traité deviendrait pour lui et pour sa mémoire un prétexte de reproches et un sujet de déshonneur », mais il jugea qu'il en devait prendre la responsabilité et sacrifier sa réputation au salut de l'État. Je ne connais rien qui puisse faire plus d'honneur à un ministre qu'une telle résolution. La fortune de la France voulut que l'infatuation des alliés leur fit repousser ces propositions, qu'ils émirent des prétentions inacceptables et qu'ils donnèrent le temps à Villars de gagner la bataille de Denain et à Malborough de tomber en disgrâce.

Pendant le cours du XVIIIe siècle, la France n'a pas été pauvre de diplomates, mais sa politique a manqué de suite et, par là, elle était condamnée à échouer. Après la mort de Louis XIV, le Régent, inaugurant une ligne de conduite qui fut presque toujours celle de sa maison, retira à Torcy les affaires étrangères pour se rapprocher de l'Angleterre. Ce n'était pas une nouveauté. Henri IV et Mazarin avaient fait de même, l'un avec Elisabeth, l'autre

avec Cromwell, mais, cette fois, l'entente était autre chose qu'un expédient; elle était systématique. Pendant trente ans, le Cabinet de Versailles ne s'en départit pas et Horace Walpole a pu louer la loyauté du cardinal de Fleury.

Ce cardinal avait plus d'autorité à l'étranger qu'à Paris. A plusieurs reprises, il maintint la paix de l'Europe en imposant la médiation de la France aux puissances; il porta un coup décisif à l'Autriche en Italie, en lui enlevant Naples, la Sicile et la Toscane; enfin, il nous assura la possession de la Lorraine. C'étaient là des services qui n'étaient pas médiocres, mais Fleury se plaisait à négocier; il était vieux; il était patient; il était paisible; il n'aimait rien de ce qui entretient la verve des nouvellistes; les impitoyables salons de Paris lui reprochaient une politique qu'ils trouvaient trop modeste.

A sa mort, Louis XV voulut gouverner par lui-même. Il eut souvent le sens des vrais intérêts de l'État, mais il avait des intentions plutôt que des volontés. Timide, sensible aux échecs, peu sûr, aimant les voies obliques, ce prince ignorait que souvent c'est aggraver une faute que de vouloir la réparer et il n'avait ni la continuité dans les desseins, ni la fermeté dans l'exécution qui souvent forcent la fortune. Bernis et Choiseul furent les instruments de la politique de rapprochement avec l'Autriche

qui a conduit au renversement des alliances. Bernis n'en était pas partisan; il se soumit cependant, mais, après les premiers échecs, il parla de paix et fut disgracié. On lui donna plus tard l'ambassade de Rome; il y resta près de vingt ans. Il y grandit; il y montra une dignité aimable et une magnificence qui lui donnèrent beaucoup d'autorité. Il refusa de prêter serment à la Constitution civile du clergé; il dut se retirer; il était pauvre. La fin de ce cardinal, qui avait débuté en rimant de petits vers, ne fut pas sans noblesse.

Choiseul lui succéda au Ministère, par la grâce de Mme de Pompadour. Il était d'une autre trempe que Fleury et que Bernis. Autant l'opinion publique s'était montrée malveillante pour les deux cardinaux, autant elle accueillit Choiseul avec faveur. Le parti des philosophes prônait ses talents. Il avait su donner à la machine de l'État un ressort, et à sa politique générale une allure qui flattaient le goût des Français pour l'éclat. Il signa le Pacte de famille et nous donna la Corse. Sa politique reposait sur l'alliance avec l'Autriche et avec l'Espagne. Il la soutint brillamment, mais il éprouva de cruels déboires. Quand il fut exilé à Chanteloup, la société française lui fit fête; la mode fut d'y faire visite : on s'y précipitait, pendant que Frédéric II faisait placer au sommet du dôme qui surmonte le nouveau palais, à

Potsdam, trois statues de femmes élevant et soutenant la couronne royale. J'ai souvent vu ces trois figures : on dit qu'elles représentent Marie-Thérèse d'Autriche, Elisabeth de Russie et Mme de Pompadour.

L'ancienne monarchie ne devait pas périr sans être illuminée d'un dernier rayon de gloire. Elle le dut à M. de Vergennes, qui s'était distingué comme ambassadeur en Suède et à Constantinople. Appelé au Ministère, il y apporta une gravité qui contrastait avec les façons de ses prédécesseurs. « Je causais avec M. de Maurepas, disait le comte d'Aranda, ambassadeur d'Espagne, je négocie avec M. de Vergennes. » Naturellement, la solidité un peu lourde de ce ministre ne plaisait pas au monde de la cour. La reine ne l'aimait point. Il eut à défendre nos intérêts contre les intrigues autrichiennes. Joseph II usait très indiscrètement du crédit de sa sœur, Marie-Antoinette. « Songez, dit un jour la reine à Vergennes, que l'empereur est mon frère. — Je m'en souviendrai, répondit le ministre, mais je penserai surtout que Monseigneur le dauphin est le fils de Votre Majesté. » Il avait la confiance et l'appui du roi, mais la reine, qui soutenait Choiseul, toujours hanté de l'idée de 'alliance autrichienne, était exaspérée. Vergennes ne fut pas surpris lorsque les colonies anglaises d'Amérique proclamèrent leur indépendance. Dès

1763, quand nous perdîmes le Canada, il avait prévu que les colonies anglaises, n'ayant plus besoin d'être protégées contre leurs voisins français, se détacheraient de la mère patrie. Il prit la cause des *Insurgents* en main; il nous vengeait ainsi des désastres de la Guerre de Sept Ans et nous assurait l'amitié d'un grand peuple. L'Amérique et la France ont, avec beaucoup de raison, élevé des monuments à La Fayette et à Rochambeau; il eût été juste qu'elles honorassent également la mémoire de Vergennes.

II

Au commencement du XIXe siècle, deux grands diplomates ont occupé la scène du monde : Metternich et Talleyrand. Si Plutarque était encore à la mode, on pourrait, à sa façon, en faire le parallèle. Ils ont vécu dans le même temps, et, tantôt alliés et tantôt adversaires, ils ont été mêlés aux mêmes événements. De chacun d'eux, on a dit qu'il dirigeait la politique de l'Europe. Certes, il y avait entre eux bien de la différence; ils ont été cependant également détestés, attaqués, calomniés, mais, pour apprécier de tels hommes, c'est moins aux misères morales de leur vie qu'à l'ensemble de leur œuvre qu'il se faut attacher.

Le prince de Metternich débuta quand Napoléon commençait d'étonner le monde. Il ne vit dans ses succès qu'une succession de victoires militaires et, nommé ambassadeur à Paris, il y apparut, aimable et avantageux, comme un ministre d'ancien Régime. Je doute qu'il ait senti qu'il assistait à la naissance d'un ordre nouveau et que le drapeau tricolore, promené dans toutes les capitales, y laissait le ferment des idées révolutionnaires dont il était le symbole. Chancelier à Vienne, il restreignit son horizon aux frontières de la double Monarchie et il alla jusqu'à livrer la fille de son empereur au César victorieux dont il souhaitait d'apaiser l'orgueil. Quand la fortune tourna, il mit un art subtil à abuser Napoléon, à jouer de ses impatiences et à soutenir une neutralité armée qui masquait les préparatifs de l'État-Major autrichien, jusqu'au jour où sentant la France à bout, il put jeter le masque et se joindre aux Alliés. Napoléon vaincu, il prit la tête de la réaction en Europe. C'est alors qu'on vit des Congrès se succéder presque chaque année, à Aix-la-Chapelle, à Laibach, à Troppau, à Vérone, où la Sainte-Alliance décidait de combattre partout les espérances des partisans des institutions libérales, et d'intervenir militairement à Madrid et à Naples. En Allemagne, il dédaignait la Prusse et, se refusant au rétablissement de l'Empire d'Allemagne, il se croyait assuré que

l'Autriche tiendrait toujours le premier rang dans la Confédération germanique : son principal souci n'était pas Francfort, mais l'Italie; tous ses efforts, toute sa vigilance, tout le poids de l'Empire, il les porta sur cette Italie qui lui avait été abandonnée. Milan avait aimé la domination française, dont Stendhal avait gardé un si aimable souvenir : c'était un foyer mal éteint, dont Metternich voulait disperser les cendres. Il gouverna avec des moyens de police. Les hommes les plus sages, les plus distingués par la naissance ou par le mérite, j'ose dire aussi les plus chrétiens du royaume lombard-vénitien, étaient en exil ou dans les cachots du Spielberg. Il préparait ainsi un avenir bien différent de celui qu'il croyait fonder. Combien d'événements avons-nous vus, qui peut-être auraient été autres, si à Francfort et à Milan la monarchie autrichienne avait suivi une autre politique. Elle a failli parce qu'elle a manqué de générosité. La Révolution de 1848 éclata : Metternich s'enfuit et disparut.

C'est une bien fine remarque que fait quelque part Mme de Rémusat, que les hommes ne sont pas tout entiers ce qu'ils nous paraissent et que la vie de Cour et l'habitude de l'intrigue peuvent émousser la sensibilité de certains hommes d'État, mais qu'elles ne la détruisent pas. Le prince de Metternich n'était pas insensible aux émotions du cœur. Homme de

salon, il en aimait les succès. Les ménagements qu'il eut en 1814 pour Caroline Murat éclairent tout un côté de son personnage. On lui sait gré de ses faiblesses. C'était au temps de sa jeunesse que Gœthe avait enchanté l'Allemagne et il y avait toujours en lui du romanesque et du sentimental.

Le prince de Talleyrand était, lui aussi, un homme de salon. Il y portait une figure impassible, une bienveillance un peu banale, une raillerie légère, et, dans la conversation, un agrément qui séduisait tous ceux qui l'approchaient; mais il n'était pas romanesque. Son éducation ecclésiastique, dont il garda l'empreinte, le défendait contre tout abandon sentimental. Il était et il est toujours resté un homme du XVIIIe siècle. Toute sa vie, on a senti en lui l'intime ami et le compagnon de plaisirs de Biron, de Laclos et de Mirabeau.

Il avait le don de la prévision. C'est un don redoutable : l'homme n'aime pas qu'on l'avertisse et les Cassandre n'ont jamais été populaires. Pour lui, il avait les yeux fixés sur ce que serait le lendemain, et c'était le lendemain qui déterminait sa conduite.

Talleyrand quitta l'Église après avoir joué à l'Assemblée Constituante un rôle considérable. C'est à lui que Mirabeau mourant confia le soin de porter à la tribune ses dernières pensées. Quand la Terreur commença, il était en mission en Angleterre. Il en

fut expulsé : il eut soin de fuir cette Europe où il n'eût rencontré que des émigrés : il s'embarqua pour les États-Unis. C'était un monde nouveau et il n'avait pas peur des idées nouvelles. Dès qu'un Gouvernement régulier parut s'établir en France, il y revint et y trouva l'amitié de Mme de Staël. Grâce à elle, il fut ministre des Affaires étrangères. Ses grandes destinées commençaient.

Il s'attacha à la fortune du jeune héros qui accourait d'Égypte, ramenant avec lui l'espérance; il fut à côté de lui au 18 Brumaire, et c'est ainsi qu'avec le Premier Consul, il signa ces conventions fameuses, ce Traité d'Amiens et ce Traité de Lunéville qui, après dix ans de guerre, permettaient à la France de croire qu'elle avait enfin conquis la paix.

Bientôt, l'éblouissement dissipé, il fut effrayé de ce qu'il y avait de démesuré dans l'imagination de l'Empereur; il se replia sur lui-même et il se reprit. L'oserais-je dire? J'imagine que d'autres raisons, d'apparence légère, des froissements profonds et vivement ressentis, le détachèrent tout à fait. On raconte qu'un jour, comme il descendait l'escalier des Tuileries, après une conversation pénible avec l'Empereur, il s'écria : « Quel malheur qu'un si grand homme soit si mal élevé ! » L'Empereur avait dû le blesser d'une de ces injures, que rien, ni les honneurs, ni les caresses, ne peuvent ensuite faire ou-

blier. Il dut être humilié du rôle que Napoléon lui faisait jouer en lui confiant le soin de recevoir dans son château de Valençay, Ferdinand VII, roi d'Espagne, et quasiment prisonnier. C'est alors qu'il accompagna à Erfurt Napoléon encore dans tout l'éclat de sa gloire, mais, tandis que les Souverains allemands faisaient leur cour à l'Empereur, il rencontrait tous les soirs Alexandre Ier chez la princesse de Tour et Taxis; il le sentait inquiet des intentions de Napoléon, et, près de lui, il tâtait l'avenir. Ainsi jadis, Philippe de Comines, rebuté par les violences de Charles le Téméraire, suivait des yeux la politique du roi Louis XI et cherchait à deviner sa fortune.

Napoléon vaincu, Talleyrand fit prévaloir auprès des Souverains alliés le principe de la légitimité qui devait sauvegarder les anciennes limites de la France, mais, en même temps, lorsqu'il présenta le Sénat à Louis XVIII, il eut soin de maintenir la nécessité d'une Constitution, en proclamant que « des institutions libres étaient un appui et non un obstacle pour les Souverains amis des lois ». C'est alors qu'il fut envoyé à Vienne pour y représenter la France. Il y portait la confiance et presque la collaboration du roi. Sa connaissance de l'Europe, ses relations personnelles avec tous les hommes d'État de l'époque, et surtout sa science des hommes lui donnèrent, après les incertitudes du début, une influence prédominante dans

les délibérations du Congrès. Conformément à la tradition constante de la diplomatie française, il fut le soutien des faibles, et il s'appuya sur eux pour amener les Puissances occidentales à s'unir contre les ambitions des cabinets de Berlin et de Pétersbourg. Il commençait là de pratiquer la politique qui avait toujours été la sienne et celle de Mirabeau, et qui faisait de l'union de la France et de l'Angleterre dans la défense des idées libérales, le plus solide fondement de la paix en Europe. M. Thiers a reproché à M. de Talleyrand d'avoir laissé la Prusse obtenir en 1815 une frontière commune avec la France, car, sous l'ancien Régime, sauf dans le pays de Clèves, la Prusse ne dépassait pas le Rhin. On peut en effet le déplorer, mais je doute qu'il eût pu en être autrement. C'était le dessein formel de l'Angleterre de nous attacher au flanc cette voisine toujours inassouvie. Lord Castlereagh écrivait le 1er octobre 1815 à Wellington : « L'Angleterre ne peut plus fonder exclusivement son système de défense sur le royaume des Pays-Bas. M. Pitt était tout à fait dans le vrai lorsque, déjà, en 1805, il voulait donner à la Prusse plus de territoire sur la rive gauche du Rhin et la mettre davantage en contact militaire avec la France. » On avait pensé à donner la Saxe à la Prusse et à former des provinces rhénanes un royaume pour le roi de Saxe, mais, ce prince infortuné, retenu dans Berlin, ne

consentait pas à cet échange, et Louis XVIII, pour des raisons de famille, n'y consentait pas davantage. Talleyrand, à qui la confiance du roi était nécessaire, ne pouvait se séparer de lui.

Quoi qu'il en soit, grâce à ce mélange de dignité et de souplesse qui lui était propre, il fit si bien que la France, entrée en vaincue au Congrès, en face d'une Europe unie contre elle, en sortait avec ses anciennes frontières, ayant disloqué les alliances ennemies, et conquis pour elle-même des amitiés et une autorité nouvelles.

Le Gouvernement de la Restauration durait, mais, une fois encore, Talleyrand se tenait à l'écart, prévoyant à quelle catastrophe la politique des ultras conduisait la monarchie. Quand éclata la Révolution de Juillet, quand les hommes de 1830, dans une pensée un peu illusoire de symétrie historique, crurent réaliser en France quelque chose comme ce qu'avait été la Révolution de 1688 en Angleterre et épargner à la nation une rupture complète avec les traditions de son passé, quels souvenirs de sa jeunesse et de ses amitiés d'autrefois et quelles espérances endormies depuis quarante ans dut éveiller en Talleyrand l'avènement de cette dynastie bourbonnienne et cependant révolutionnaire qui sortait du Palais-Royal. Il alla à Londres pour présenter la jeune Monarchie à l'Europe. Il y fut accueilli avec cette

curiosité admirative que la société anglaise réserve volontiers aux hommes célèbres qui lui viennent de l'étranger. Comme le président Jeannin jadis avait fait pour les Provinces-Unies, il présida à la reconnaissance de la Belgique indépendante. Ainsi se manifestait dans les Pays-Bas la suite de la politique française. En proclamant le principe de non-intervention, M. de Talleyrand ruina la politique de la Sainte-Alliance et inspira le traité de neutralité qui confiait le nouveau royaume à la protection des grandes Puissances. Ce fut son dernier ouvrage : il faisait honneur à sa prévoyance autant qu'à son amour de la paix.

Cet homme, qui, jusque devant la mort, montra son souci des bienséances, avait, au cours de sa vie, souvent changé de parti; il n'avait jamais changé d'opinion. Il eut une suite et une unité de vues, dont rien, ni les enthousiasmes des débuts de la Révolution, ni les séductions du génie de l'Empereur, ni la faveur de la Monarchie restaurée, ne l'avait fait dévier. Son idéal dans la politique intérieure était resté celui de l'Assemblée Constituante, une Monarchie libérale et constitutionnelle. Au dehors, il poursuivit, avec l'alliance anglaise, l'établissement d'un équilibre européen qui, laissant à la France la place qui lui convient parmi les nations, lui paraissait la seule garantie de la paix du monde.

Dans la négociation, M. de Talleyrand frappait par

la façon ouverte, droite et sans réticences avec laquelle il traitait les affaires, montrant ainsi qu'il était autant homme d'État que diplomate. Il exprimait son opinion sans se laisser aller à argumenter ni à disputer, et Lord Palmerston a remarqué qu'il n'avait jamais vu un homme montrer moins de prétention et plus de dignité dans les conférences diplomatiques.

Talleyrand avait au plus haut degré ce qu'il aimait à trouver chez les jeunes gens qui l'approchaient, de l'avenir dans l'esprit. On voit par là combien Metternich et Talleyrand différaient. La qualité de l'esprit n'était pas la même. L'un n'a pas su faire entrer dans sa politique le sentiment des changements que le temps apporte avec lui : il a cru qu'il pouvait tout arrêter et tout contenir. L'autre, se défendant de s'abandonner à aucune chimère, se retirant et se reprenant quand il lui semblait que la politique n'était plus à la mesure du bon sens, a marché avec les générations qui se succédaient et, à chaque étape de sa vie, il s'est fait l'instrument de leurs espérances. Metternich a été l'homme de la Sainte-Alliance. Talleyrand, jusqu'à sa mort, est resté l'homme de 1789.

Le XIXe siècle a vu se continuer l'œuvre de la Révolution. M. de Cavour et M. de Bismarck ont commencé de détruire l'édifice construit par le Congrès de Vienne. Jamais tant de persévérance ni plus de génie n'ont été déployés que par ces deux hommes extraordi-

naires; mais, à tout prendre, je ne sais si l'œuvre de M. de Cavour n'est pas plus étonnante que celle du prince de Bismarck, tant il fallut d'audace et de prudence au Gouvernement de Turin pour construire l'unité de l'Italie. Un diplomate distingué, M. le chevalier Nigra, servit cette politique. Elle ne pouvait se poursuivre qu'avec l'assentiment du Gouvernement des Tuileries, et l'état d'une grande partie de l'opinion en France ne laissait pas au chef de ce Gouvernement la liberté de manifester ses inclinations secrètes. De là, ses apparentes tergiversations, et les reproches qu'on lui adressait de droite comme de gauche, les uns l'accusant de déloyauté, les autres critiquant sa faiblesse. Le chevalier Nigra, qui s'était rendu populaire dans beaucoup de milieux parisiens, sut, avec un art consommé, être à la fois pressant et patient, et il montra la puissance que donnent à un ambassadeur les sympathies dont il s'est entouré.

L'hégémonie de la Prusse ne s'établit pas en Allemagne sans un effort prolongé de sa diplomatie. Avant 1866, M. de Bismarck eut affaire au comte de Benst, qui était alors le chef du Gouvernement saxon, et qui prit la tête de la résistance opposée au Gouvernement de Berlin par la Confédération germanique. C'était un homme remarquable, qui passait pour homme d'esprit, mais qui était peut être un peu trop confiant en lui-même. Comme il jouait à Dresde

un personnage dont l'importance débordait du cadre étroit où il se trouvait enserré, on disait de lui qu'il était un géant dans un entresol. Malheureusement, il rencontra plus géant que lui. Après Sadowa, il entra au service des Habsbourg. Chancelier autrichien, il présida à l'établissement du Dualisme, et put ainsi mettre fin au conflit, qui, depuis 1848, faisait de la Hongrie l'ennemie domestique de l'Autriche. Il apaisa les Hongrois, mais cet apaisement suscita d'autres haines, car la Constitution nouvelle de l'Empire négligeait les éléments slaves de sa population : ainsi, il prépara les catastrophes futures, d'où devait sortir la dissolution même de la Double Monarchie.

En Russie, l'autorité d'un chancelier parut, pendant un certain temps, contrebalancer celle de M. de Bismarck. M. de Gortschakov avait beaucoup des qualités d'un homme d'État et quelques petits ridicules. Comme jadis M. de Kaunitz, il attachait une importance un peu excessive aux soins qu'il prenait de sa personne et sa vanité était célèbre. Son ami et son adversaire M. de Bismarck en sut tirer parti, mais il le blessa au Congrès de Berlin, en enlevant à la Russie tous les avantages qu'elle avait tirés du traité de San Stefano. C'est ainsi que malgré tout le prix que Bismarck attachait à l'alliance russe, il fut le premier auteur du mouvement qui

rapprochait la Russie des Puissances occidentales.

Quant à la France, sa politique extérieure, au cours du dernier siècle, fut comme le miroir des états d'âme qu'elle traversa. Entre 1814 et 1848, Louis XVIII et Louis-Philippe présidèrent à sa direction. Tous deux étaient les fils du XVIIIe siècle; ils en avaient, l'un et l'autre, les qualités et les défauts : une claire raison, un scepticisme assez libéral et une certaine sécheresse d'imagination. Leur esprit, classique comme la littérature de leur temps, se défiait de l'enthousiasme. Aussi, la jeunesse française, qui entra dans la vie vers 1820, ne savait pas où se prendre avec eux. Comme l'a dit Lamartine, la France s'ennuyait. La France était devenue romantique. Un prince vint après eux, qui lui fit voir ce que c'est qu'une politique romantique. Ce Napoléon sentimental garda toujours en lui quelque chose du conspirateur qu'il avait été dans sa jeunesse. Il prétendait continuer et venger son oncle, le grand Empereur, et un jour, il proclama orgueilleusement, à la face de l'Europe, qu'enfin les traités de 1815 n'existaient plus. Il n'avait pas d'autre but que de les détruire sans se rendre compte que ces traités avaient, malgré nos désastres, maintenu à la France la situation éminente à laquelle notre diplomatie l'avait amenée au cours des siècles, et que ruiner l'ordre européen qu'ils avaient établi, c'était travailler pour d'autres que pour elle. Il repré-

sentait bien cette génération d'hommes, nourris d'un lait trop fort, chez qui les regrets, les espoirs, les rêves allaient plus loin que la volonté et que Musset a peinte dans les premières pages de la « Confession d'un enfant du siècle ». Ce qu'il y avait de contradictoire dans sa pensée et dans sa politique se retrouvait jusque dans son Conseil et parmi ses agents. Les uns lui parlaient des traditions prudentes de notre chancellerie; les autres l'encourageaient à s'abandonner à sa chimère, et, entre le comte Walewski et le prince Napoléon, entre M. Drouyn de Lhuys et M. Thouvenel, il allait d'un pas hésitant sur le chemin qui le conduisit à Sedan.

Après 1871, la France sut attendre. J'ai entendu M. Thiers dire, à cette époque, que, dans plus d'une occasion, elle aurait pu sortir de son recueillement et jouer un rôle dans les affaires de l'Europe. Le souci de la dignité du pays, plus encore que la prudence, l'avaient retenue. Les hommes qui sont venus après lui ont poursuivi un même dessein. Pour ne parler que de ceux qui ne sont plus, le duc Decaze, M. de Freycinet, M. Gambetta, M. Jules Ferry, M. Delcassé ont, chacun suivant son génie particulier, travaillé au relèvement extérieur du pays et acquis à la France la sympathie du monde entier. Ils ont été bien servis; à la veille de la guerre de 1914, aucune diplomatie n'était supérieure à celle de la République.

Je ne puis nommer ici tous nos ambassadeurs,

mais il me sera permis de rappeler celui qui, après avoir organisé le Protectorat tunisien, marqua son passage à Constantinople, en défendant les chrétiens massacrés contre la barbarie du Sultan Rouge. Transféré à Londres, il y resta plus de vingt ans; il y avait conquis l'amitié des Souverains, la confiance du Gouvernement, le respect de la nation britannique. Sa loyauté dissipa tous les malentendus qui existaient entre notre pays et l'Angleterre. La sagesse de ses conseils n'en diminuait pas la force. La distinction de son esprit, non moins que sa discrétion et la mesure de son langage, lui assuraient une autorité à laquelle aucun de ses collègues n'échappait et, comme il était le doyen des ambassadeurs de l'Europe, ils se plaisaient tous à la reconnaître. — Et que dirai-je de cet autre qui semblait un vivant contraste avec lui, quoiqu'il fût son plus intime ami? Grand, audacieux, la parole décisive mais aussi prudent qu'énergique et suivant, sans s'en départir, la ligne de conduite qu'il s'était tracée. Placé au poste le plus délicat du monde, dans un milieu fier et justement susceptible, il a, malgré mille traverses, dénoué peu à peu les liens qui unissaient Rome à Berlin et, d'un adversaire possible, il a su faire un ami, un allié, un frère d'armes.

CHAPITRE IV

LE CORPS DIPLOMATIQUE

Il n'y a aucun métier qui n'ait son apprentissage et en montant des moindres conditions jusqu'aux plus grandes, on rencontre dans toutes un temps pratique et d'exercice qui prépare aux emplois.

(LA BRUYÈRE.)

I

LA démocratie aura toujours des ambassadeurs et des ministres; c'est une question de savoir si elle aura des diplomates. Ce n'est pas la forme du gouvernement qui importe en cette affaire, ce sont les rapports de la vie politique et de la vie sociale. Ce métier exige de ceux qui l'exercent quelque culture et une certaine habitude du monde. Il semble donc naturel que le corps diplomatique se recrute dans les milieux où ces qualités se rencontrent, et c'est là que gît la difficulté; la démocratie supporte malaisément tout ce qui ressemble à une sélection. — Mais on peut se demander s'il est nécessaire qu'il y ait un corps diplomatique et s'il ne suffit pas que le Gouver-

nement choisisse des représentants suivant les convenances du moment. En réalité, cela aurait pu se soutenir sous l'ancienne monarchie, où la fixité de la politique extérieure était maintenue jusqu'à un certain point par l'institution royale. Cela serait plus hasardeux dans une démocratie. Les ministres qui s'y succèdent ne sont pas nécessairement des hommes d'État. Ils sont donc exposés à apporter dans la conduite des affaires des vues sentimentales ou des préjugés de parti. Aussi, peut-on soutenir sans paradoxe que, dans une république démocratique plus encore qu'en monarchie, il est nécessaire qu'il y ait une tradition et des cadres diplomatiques.

L'exemple des États-Unis vaut d'être considéré. Après chaque élection présidentielle, les ambassadeurs sont renouvelés : leur emploi devient le plus souvent la récompense de services électoraux. Le Gouvernement de Washington, séparé du reste du monde par l'Atlantique et le Pacifique, a, en ces matières, une liberté que n'ont pas les Gouvernements de la vieille Europe, où l'on a des voisins. Cependant, il est constant qu'il se dessine aux États-Unis un courant vers la formation d'un corps diplomatique. Si les grands postes sont pour la plupart réservés aux favoris du parti triomphant, les postes secondaires et les chancelleries comptent nombre d'agents expérimentés et qui ne changent pas.

En France, les jeunes gens qui veulent entrer dans ce qu'on est convenu d'appeler « *la Carrière* », doivent passer un examen. C'est un concours où il n'y a pas beaucoup d'élus. Autrefois, les postulants pouvaient entrer par une autre porte. De jeunes attachés, qu'on appelait attachés autorisés, obtenaient de faire un stage dans une ambassade. Au bout d'un an ils étaient admis à passer un examen spécial. Ils s'y présentaient avec les notes du chef sous lequel ils avaient servi, et c'était là une épreuve qui n'était pas sans avantage. Sainte-Beuve a noté qu'il y a une quantité de choses de la société et de la vie et du monde moderne, qu'on apprend par l'air, dans l'atmosphère générale et par les relations de tous les jours. S'en fier aux examens seulement pour juger les hommes, n'a qu'une apparence de justice; à côté du savoir, il y a le savoir-vivre, la pénétration de l'esprit, l'intelligence en un mot, et cela ne s'apprend pas à l'école.

Cependant, il est des postes sur lesquels les Gouvernements peuvent avoir des vues particulières; ils choisissent alors leurs agents comme il leur plaît et suivant leurs convenances. Tous les Gouvernements ont usé de cette liberté et je serais, quant à moi, bien mal venu de la critiquer, puisque j'étais Gouverneur général de l'Algérie quand on m'envoya à Washington. On en usait sous l'ancien Régime comme à pré-

sent : Villars était aussi bon diplomate que grand général, et le nombre est grand des hommes d'Église et des magistrats qui ont illustré la diplomatie française. C'est qu'à une certaine hauteur, l'unité des intérêts de l'État apparaît et s'impose. Les particularités professionnelles s'effacent : les horizons s'élargissent; les points de vue se confondent. Toutes les routes qui conduisent à ces sommets s'y rejoignent. Qu'on ait servi son pays dans l'armée, dans les cours de justice, dans la haute administration, on a pu y acquérir l'expérience des hommes et le sentiment du bien de l'État. De tous les apprentissages diplomatiques, il n'en est pas qui vaille la pratique des grandes affaires.

Le corps diplomatique a de l'esprit de corps et cela est juste; il serait fâcheux qu'il en fît une sorte d'esprit de caste. On y a naturellement une tendance à fronder l'usage que fait le Gouvernement de la liberté de choisir ses agents en dehors de la carrière. Peut-être est-il bon qu'il en soit ainsi. Il en est de cette liberté du Gouvernement comme de toutes les autres, elle tomberait facilement dans l'abus si elle n'était pas surveillée et critiquée. Au fond, l'esprit de coterie a toujours existé. C'était un sentiment de même nature qui inspirait Saint-Simon quand il faisait grief à Louis XIV d'embourgeoiser les hauts emplois. En quoi il avait tort : les prédécesseurs de Louis XIV

n'avaient eu comme lui que le souci d'être bien servis et ils regardaient plus au talent de leurs agents qu'à leurs parchemins. Jeannin était le fils d'un tanneur, et le cardinal d'Ossat quasiment un enfant trouvé. Les véritables hommes d'action n'ont jamais pris très au sérieux les prétentions de la naissance; voici comme s'exprimait sur ce point un diplomate du XVIIe siècle, qui connaissait la matière : « La plupart des grands seigneurs sont plus propres pour une ambassade de cérémonie que pour la négociation. Dans une ambassade d'obédience, où un orateur emprunté porte la parole pour une solennité de baptême ou de mariage, dans l'occasion d'une mort ou d'une naissance, ou pour voir jurer l'exécution d'un traité, c'est là où ils triomphent. Ils ne sont nés que pour les compliments et ne se donnent pas le loisir ni la peine de se faire aux affaires. » Telle était l'opinion de ces commis qui, sous l'ancien Régime, faisaient marcher la machine diplomatique. Saint-Simon lui-même illustre bien cette observation; envoyé à Madrid pour une ambassade de cérémonie, il ne fit état que de la Grandesse et ne parut préoccupé que des plus minces détails d'étiquette.

La vérité est que, dans le choix de ses agents, le Gouvernement doit regarder d'abord au bien du service. Les exclusions, d'où qu'elles viennent, d'en bas comme d'en haut, marquent chez celui qui les fait une égale

étroitesse d'esprit et le mépris des intérêts de l'État.

La République, depuis bientôt soixante ans qu'elle existe, a fait preuve d'un remarquable éclectisme; elle a pris ses ministres dans la carrière; elle en a pris au dehors; elle a eu, somme toute, la main assez heureuse. M. Take Jonesko, qui fut ministre des Affaires étrangères dans son pays, a conté dans ses Souvenirs une conversation qu'il eut un jour à Vienne, en 1911, avec le comte d'Aehrenthal. Le ministre autrichien lui avoua qu'il avait cru longtemps à la supériorité de la Monarchie en matière de politique étrangère, mais que la France lui donnait un démenti et faisait avec un indéniable succès une excellente politique. Il faut reconnaître qu'il y a dans l'histoire de la diplomatie peu de pages plus remarquables que celle qu'a écrite la diplomatie française de 1871 à 1914. Maintenir la dignité de la nation vaincue devant les cabinets européens, en général hostiles à l'idée républicaine et empressés à rechercher l'amitié du vainqueur; faire accepter une politique qui poursuivait en Asie et en Afrique une expansion de puissance répondant au besoin d'activité du pays; acquérir des amitiés et préparer ce concert des nations qui nous permit de soutenir l'attaque de l'envahisseur, ce fut la tâche de la diplomatie française et elle l'accomplit avec bonheur. M. d'Aehrenthal avait raison; la République n'avait rien à envier à la Monarchie.

Et cependant, il se trouve beaucoup de personnes qui s'imaginent qu'une nation peut se passer de diplomates, parce qu'il y a plus de gens qu'on ne pense qui ne regardent jamais par la fenêtre, et qui limitent leur horizon à leur chez soi. Malheureusement, tout le monde n'a pas ce tempérament casanier. Les nations ont des voisines, qui sont fréquemment indiscrètes, quelquefois batailleuses, et qui leur rappellent trop souvent qu'elles ne sont pas seules sur la terre. La vie économique d'un peuple, s'il est vigoureux, déborde ses frontières, et, à mesure qu'il grandit, il multiplie ses relations avec le reste du monde; c'est ce contact entre les nations, entre les races, qui a toujours été le véhicule de la civilisation et, quand un peuple s'enferme chez soi, comme fit jadis la Chine, il s'étiole. Les grands conducteurs de peuples n'ont jamais cru à la possibilité de l'isolement. La préoccupation constante du prince de Bismarck a toujours été de s'assurer des alliances, ou, à tout le moins, des amitiés, et ce n'est pas le moindre des griefs qu'il avait contre l'empereur Guillaume II que de l'avoir vu, par ses imprudences, compromettre les relations de l'Allemagne avec la Russie. Napoléon lui-même, malgré qu'il fût en guerre avec toute l'Europe, si je voulais définir sa politique, je dirais qu'elle fut la recherche, par la force, des alliances continentales. En allant à Madrid et à Moscou,

l'Empereur voulait surtout imposer à l'Espagne et à la Russie de faire partie de son système contre l'Angleterre. Grâce au ciel, ces exemples ne sont pas de ceux qu'une démocratie libre sera jamais tentée de suivre, mais, de ce que les mœurs politiques ne seront plus ce qu'elles étaient autrefois, il ne s'en suivra pas que les conditions mêmes de la vie nationale seront changées. Tant que les Gouvernements des divers pays auront des rapports entre eux, il leur faudra des agents pour les représenter et les renseigner, et, qu'on leur donne le nom qu'on voudra, ces agents feront de la diplomatie.

Le rôle de ces agents deviendra chaque jour plus malaisé. La presse, les couloirs des Parlements, l'activité des hommes d'affaires, l'ignorance du public, les impatiences de l'opinion qui veut tout connaître et qui, le plus souvent, après qu'on lui a tout expliqué, n'en sait pas davantage, créent une atmosphère qui n'est pas favorable au développement d'un dessein politique, mais si les Gouvernements montrent un peu de prudence et de tact dans le choix de leurs agents, ceux-ci surmonteront toutes ces difficultés. Chaque époque a eu les siennes. Richelieu disait que l'antichambre du roi lui avait donné plus de mal que tout le reste de l'Europe. Il faut s'en souvenir pour ne pas se décourager de servir son temps.

II

Le métier diplomatique n'est pas un métier sédentaire. Il se fait, entre les bureaux du ministère et les ambassades, un échange incessant de personnel. C'est un vieil usage et qui est fort bon, car les agents qui se trouvent à Paris, ont une tendance à reprocher à leurs camarades qui vivent à l'étranger d'en subir l'influence, tandis que ceux-ci accusent volontiers leurs collègues du ministère de limiter leur horizon à celui du quai d'Orsay. Les voyages forment la jeunesse et ils apprennent aux hommes mûrs à se garder de ces jugements absolus auxquels on est trop enclin quand on regarde le monde sous un seul point de vue et qu'on n'est pas pénétré de la diversité des hommes et des choses.

C'est le 1er janvier 1589 que naquit le ministère des Affaires étrangères. Jusque-là, ces affaires étaient réparties entre les quatre secrétaires d'État qui se partageaient l'administration du royaume. Henri III les rassembla dans les mains d'un seul d'entre eux qui se nommait Louis Ravol. Depuis lors, c'est-à-dire en 337 ans, 128 ministres se sont succédé à la tête du département. La liste en est glorieuse et elle comprend quelques-uns des plus grands noms de notre histoire. L'ancienne Monarchie, de 1589 au

10 août 1792, c'est-à-dire pendant deux cent trois ans, n'a fait appel qu'à 34 ministres : — la Révolution, l'Empire et la Monarchie constitutionnelle, en soixante-dix-huit ans, du 10 août au 4 septembre 1870, en ont eu 51. Depuis le 4 septembre, la République en a compté 43. La durée de la fonction ministérielle tend manifestement à être de plus en plus courte, et cela n'est pas sans inconvénient.

En Angleterre, une institution originale est destinée à mettre de la continuité dans la politique du Foreign-Office, je veux parler du Sous-Secrétariat d'État permanent. Dans ces dernières années, des hommes comme Sir A. Nicolson, aujourd'hui Lord Cranock, Lord Hardinge que nous avons eu comme ambassadeur à Paris, Sir Eyre Crew, qui siégea à la Conférence de la Paix, se sont succédé dans ce grand emploi qu'occupe aujourd'hui Sir W. Tyrrel. J'ai connu ces hommes distingués et ai eu le grand honneur d'être leur ami : je n'ai jamais vu que leur collaboration, si précieuse à leur ministre, eût jamais porté atteinte à son autorité. Cependant en France, le titre de Sous-Secrétaire d'État est, en général, réservé à des hommes politiques en passe de devenir ministres, mais qui ont encore quelques chevrons à gagner avant de recevoir un portefeuille. Au fond, le titre n'y fait rien. Au Quai d'Orsay, les directeurs qui ont succédé à ces fonctionnaires considérables qu'on appelait

modestement commis sous l'ancien Régime, ont comme eux un rôle qui, pour être effacé, n'en est pas moins important. Ce sont eux qui traitent avec les ministres étrangers les affaires qui n'appellent pas l'intervention personnelle du ministre : ils centralisent, ils dirigent, ils contrôlent le travail des bureaux, et ils assurent aux documents qui traduisent les intentions du Gouverneur leur forme et leur figure définitives. Nos directeurs se sont toujours montrés soucieux de maintenir aux dépêches de notre Chancellerie ce caractère ou, pour mieux dire, ce style qui, par sa clarté même, est la marque de la justesse de la pensée. On dit que Napoléon appréciait particulièrement les notes et les mémoires de M. Reinhard. La tradition ne s'en est pas perdue. Pour ne parler que de ceux qui ne sont plus, des directeurs comme M. Desprez, M. Nisard et mon ami M. Francis Charmes étaient bons écrivains. J'ai beaucoup connu M. Nisard. Ses façons courtoises, l'amabilité de son abord, sa connaissance de l'Europe, sa prudence, son jugement sûr et le soin qu'il apportait à ne jamais compromettre son ministre donnaient un grand poids à sa parole. Il avait du reste de qui tenir et l'on pourrait dire de lui ce que Sainte-Beuve disait de son père, M. Désiré Nisard, qui fut au siècle dernier le représentant éminent de la critique classique : « il avait un de ces esprits comme il y en a peu, fixés et non arrêtés, défendus

par des principes et qui restent ouverts aux bonnes raisons; un esprit qui a en soi son moule distinct et qui imprime à tout ce qu'il traite ou ce qu'il touche un certain composé bien net de sagacité, de savoir et de moralité. » M. Nisard avait malheureusement une infirmité qui était une grande gêne pour lui et pour les autres, mais qui peut-être ajoutait à son attention aux affaires. Il était sourd, absolument sourd, d'une surdité qui n'avait rien de diplomatique, mais sa pensée était si alerte qu'il comprenait tout et que ses interlocuteurs se soumettaient volontiers à l'incommodité d'une conversation avec lui.

Quoi qu'il en soit, on raillera toujours les bureaux, et ceux-ci survivront aux railleries par la raison qu'ils sont nécessaires. Les reproches qu'on leur fait seraient-ils cent fois plus justes, qu'il en serait tout de même. — Si le ministre est vraiment un chef, il sera le maître de ses services : — si, au contraire, ce qui s'est vu quelquefois, il n'est pas suffisamment préparé pour sa tâche, il trouvera parmi ses collaborateurs des hommes compétents qui le mettront à même de la remplir convenablement et de faire figure. Il en sera quitte, en sortant du ministère, pour appeler respect de la tradition, ce qu'avant d'y entrer il dédaignait sous le nom de routine.

CHAPITRE V

LES CONSULS

Les grandes entreprises des négociants sont toujours nécessairement mêlées avec les affaires publiques.

(MONTESQUIEU,
L. XX, Ch. I. Esprit des Lois.)

PEU de temps avant de mourir, M. de Talleyrand prononça devant l'Académie des Sciences morales et politiques l'éloge de M. Reinhard, qui avait été lui-même ministre des Affaires étrangères. Il rappelait que M. Reinhard avait étudié la théologie au séminaire de Dusseldorf et à la Faculté protestante de Tubingen, et nota que cette étude lui avait donné une force et une souplesse de raisonnement que l'on retrouvait dans toutes les pièces sorties de sa plume. Il remarquait à ce propos que plusieurs de nos grands négociateurs dans le passé avaient été bons théologiens. La foule, qui se pressait sous la coupole de l'Institut, pour honorer une dernière fois le vieux prince, applaudit à ce passage de son discours. Il semblait qu'il fit apparaître, derrière l'homme d'État, l'ombre de l'ancien évêque d'Autun.

Il est singulier, en effet, de voir le nombre d'agents

remarquables que, sous l'ancienne Monarchie, l'Église a fournis à la diplomatie. Les plus grands lui appartenaient. Ils apportaient un rare dévouement dans le service du roi : à Rome notamment, leur habit leur permettait souvent de tenir au Saint-Siège un langage plus libre que celui dont les laïcs auraient usé. Depuis le commencement du XIXe siècle, il n'en va plus de même : le clergé n'est plus un ordre dans l'État. Quand, en considération de la nature de certaines affaires, les Gouvernements ont fait appel au concours de quelque ecclésiastique, ils l'ont fait en raison de sa situation personnelle et sans lui donner aucune mission officielle.

De nos jours, c'est aux hommes politiques et aux hommes d'affaires que les Gouvernements s'adressent quand ils cherchent des agents en dehors des cadres de la carrière diplomatique. C'est un signe des temps. Manifestement, nos pères avaient d'autres préoccupations que nous. De tous les ressorts qui mettent en mouvement la machine de l'État, les intérêts matériels sont devenus les plus puissants et ce sont eux également qui déterminent les rapports des nations entre elles. On le voit aujourd'hui à propos du pétrole ou du caoutchouc. Jamais n'est apparue plus juste la remarque de Montesquieu que les grandes entreprises de l'industrie et du commerce sont une part essentielle des affaires publiques.

Il en résulte que les agents officiels établis à l'étranger pour veiller aux intérêts de notre commerce et prêter assistance à nos nationaux ont vu leur personnage grandir : ce sont les consuls. Dans l'éloge de Reinhard, qui avait été consul général à Milan, Talleyrand définissait le rôle de ces fonctionnaires. « Leurs attributions, disait-il, sont variées à l'infini. Ils sont dans le cas d'exercer dans l'étendue de leur arrondissement, vis-à-vis de leurs compatriotes, les fonctions de juge, d'arbitre, de conciliateur; souvent, ils sont officiers de l'état-civil; ils remplissent l'emploi de notaire, quelquefois celui d'administrateur de la marine; ils surveillent et constatent l'état sanitaire. Ce sont eux, qui, par leurs relations habituelles, peuvent donner une idée juste et complète de la situation du commerce, de la navigation et de l'industrie particulière au pays de leur résidence. »

Les consuls ne manquent pas à cette partie de leur tâche, qui est de faire profiter de leurs observations les commerçants et les industriels de leur propre pays; leurs rapports sont portés à la connaissance du public dans des bulletins spéciaux. Cependant, j'ai quelquefois entendu nos commerçants se plaindre de l'inertie de nos agents à l'étranger, et lorsque j'allais au fond des choses, j'ai souvent constaté qu'ils ne pouvaient accuser que leur propre négligence à

consulter les documents qu'ils avaient sous la main.

Dans les Échelles du Levant, les consuls européens ont, depuis le XVIe siècle, joué un rôle qui n'était pas simplement commercial. Des conventions, auxquelles on a donné le nom de Capitulations, leur avaient conféré une autorité particulière, et ce régime s'étendit à tous les pays d'Extrême-Orient, comme le Siam, la Chine et le Japon. En vertu de ces conventions, les consuls avaient un droit de juridiction sur leurs compatriotes en matière pénale, civile et commerciale, et jouissaient presque entièrement des privilèges diplomatiques. En ces pays, la justice était si imparfaite, l'autorité du Gouvernement si arbitraire et les mœurs si différentes des nôtres que, sans les Capitulations, les Européens n'auraient pu vivre en sécurité, ni le commerce s'exercer paisiblement.

C'est à la France que les puissances civilisées durent l'instauration de ce régime de faveur, et l'honneur en revient à François Ier qui osa rompre le cadre étroit dans lequel s'enfermait jusqu'à lui la politique internationale. Il donna à M. de Laforêt qu'il envoyait à Constantinople, la mission de traiter avec le grand seigneur Soliman, et, en février 1535, cet ambassadeur signa avec la Porte la première convention qui soustrayait les Français à la juridiction des cadis. Les autres puissances chrétiennes manifestèrent leur indignation de voir la France

négocier avec les Infidèles; après quoi, elles s'empressèrent de suivre son exemple.

Ce droit de protection exercé par les consuls s'est bientôt étendu à d'autres qu'à leurs compatriotes. Alors que les Grecs orthodoxes se réclamaient tous de la Russie, le Saint-Siège avait confié à la France le soin de défendre en Orient les intérêts des catholiques de toute nationalité. Le Gouvernement français, quel qu'il fût, se montra toujours attentif à remplir ce mandat, et le général Aubert-Dubayet, ambassadeur du Directoire à Constantinople, était sur cet article aussi exact et aussi énergique que ses prédécesseurs, les ambassadeurs du Roi. La religion, dans les pays d'Orient, se confond avec la nationalité; la protection religieuse était une force considérable dont profitait l'influence morale de la France et, par suite, son autorité politique. Les écoles, les hôpitaux, les couvents et tous les établissements que le zèle des missionnaires avait semés sur le sol de l'Asie-Mineure, arboraient le drapeau français aux jours de fête ou aux jours de péril. Au reste, nos consuls n'ont jamais failli à leur tâche. L'état d'anarchie, qui était l'ordinaire de l'Empire Ottoman, leur a malheureusement donné trop souvent l'occasion de se dévouer. Les troubles étaient incessants, mais c'est en 1895 et en 1896 qu'ils dépassèrent en violence ce qu'on avait jamais vu. Sur

toute la surface de l'Empire, les bandes fanatiques se ruaient sur la population arménienne, la massacraient, la pillaient et enlevaient les femmes pour les vendre comme esclaves sur le marché. Quelques fonctionnaires turcs faisaient leur devoir, mais l'action de l'autorité était si molle en général qu'on pouvait se demander s'il n'y avait pas entre les assassins et le Gouvernement quelque connivence et si le dessein n'était pas arrêté en haut lieu de supprimer la nation arménienne toute entière. A Diarbékir, à Erzeroum, à Sivas, à Trébizonde, à Constantinople même, les chrétiens indigènes vivaient dans la terreur. Les populations chrétiennes fuyaient éperdues, cherchant un asile dans nos Consulats et dans nos écoles. Partout, nos agents les accueillirent, les protégèrent, et même les défendirent le fusil à la main. L'horreur qu'inspira au monde civilisé la nouvelle de ces massacres ne fut égalée que par son admiration pour le courage de nos consuls. Le pape Léon XIII exprima, à plusieurs reprises, au Gouvernement français sa gratitude pour nos agents qui avaient sauvé tant de vies humaines.

Mais tout peut dégénérer en abus. On a vu, dans certains pays, des consuls européens accorder largement la protection de leur pavillon à des indigènes qui ne cherchaient, auprès d'eux, qu'une sauvegarde contre leur propre Gouvernement ou qui n'étaient

que les prête-noms d'hommes d'affaires étrangers. Lors de notre établissement au Maroc, nous nous sommes heurtés à mille difficultés qui provenaient de ces protégés d'aventure. Ces abus devaient nécessairement amener une réaction, surtout dans un temps où les races de couleur commencent à contester à l'homme blanc la supériorité qu'elles lui attribuaient jusqu'ici. Depuis 1899, le Japon a rejeté le régime des Capitulations, et voilà que, dans la nouvelle Turquie, l'Assemblée d'Angora, qui croit se libérer de l'Europe en adoptant ses institutions et ses coiffures, prétend également enlever aux consuls leurs droits séculaires de juridiction.

On conçoit aisément que les consuls jouant un rôle si spécial dans de vastes Empires, comme la Turquie ou la Chine, le caractère de leurs fonctions ait été l'objet de beaucoup de controverses. En France, une jurisprudence constante les a toujours considérés comme des fonctionnaires publics, mais leur a, en même temps, refusé ce caractère représentatif qui n'appartient qu'aux chefs des missions diplomatiques, aux ambassadeurs et aux ministres. Ils ne reçoivent pas de lettres de créance de leur propre Gouvernement, mais de simples lettres de provision, et ils ne peuvent exercer leurs fonctions qu'après que le Gouvernement de leur résidence leur a donné l'exequatur et les a ainsi officiellement

reconnus. Leur rôle n'est donc pas un rôle politique en principe; en fait, au moins en Orient, il peut parfois le devenir. A vouloir tout définir, on risque de tout embrouiller. Il faut faire confiance aux consuls et s'en remettre à leur prudence pour ne rien compromettre. Certains d'entre eux, il est vrai, épousent quelquefois avec trop de véhémence les griefs particuliers de ceux de leurs compatriotes avec lesquels ils vivent. Plus leur poste est lointain, plus ces consuls semblent convaincus que le prestige de leur pays est engagé dans des querelles de village, qui apparaissent mesquines et misérables dès qu'on les regarde de Londres, de Paris ou de Berlin. M. de Bismarck, qui était parfois agacé par l'agitation agressive de ses subordonnés et qui dédaignait de prendre la massue d'Hercule pour écraser une puce, appelait ce petit travers le *morbus consularis*. C'est une maladie qui sévit dans tous les pays. M. de Talleyrand en avait depuis longtemps indiqué le remède, quand il disait à ses secrétaires : « Surtout, messieurs, pas de zèle! » Ce que M. Thiers traduisait par ces mots : « Il faut tout prendre au sérieux, et rien au tragique. » Bismarck, Talleyrand, Thiers, n'est-il pas plaisant de les trouver tous trois également soucieux de voir leurs agents garder la mesure en tout. C'est la bonne règle et qui ne s'applique pas seulement aux consuls.

CHAPITRE VI

LE PROTOCOLE

« *Sacrum inter exteras gentes legatorum jus.* ».
TACITE. Hist. Liv. III, LXXX.)

IL n'y a pas de gens plus cérémonieux que les sauvages. Quand deux Touaregs se rencontrent dans le Sahara, du plus loin qu'ils s'aperçoivent, ils s'arrêtent, descendent de leur monture, s'asseoient sur le sable, se saluent et font avec leur lance et leur bouclier en peau de gazelle des gestes qui ont quelque chose de rituel. Ils n'osent s'approcher l'un de l'autre qu'après s'être ainsi reconnus. Feu M. Masqueray, qui fut professeur à la Faculté des lettres d'Alger, m'a conté autrefois que, lorsqu'il vint à Paris en 1889, il y conduisit un Touareg que nous avions fait prisonnier et lui fit visiter l'Exposition Universelle. Cet homme lui avoua que, de tout ce qu'il avait vu, ce qui l'avait le plus surpris, c'était le spectacle de la rue. Il ne pouvait comprendre que nous pussions marcher au milieu de la foule, sans précautions et sans armes.

Peut-être, l'origine de la politesse n'est-elle autre que la peur. Il en fut probablement ainsi entre les particuliers et, certainement, entre les nations. La Bible, au livre des Rois, rapporte la vengeance impitoyable que David tira des Moabites, qui avaient insulté ses envoyés, et quand un roi asiatique, quelque Pharnace ou quelque Antiochus, recevait ceux du Sénat romain, il entrait sûrement plus de crainte que de déférence dans les marques de respect dont il les accablait. C'est ainsi que peu à peu s'établit l'usage d'entourer les représentants étrangers de tout un appareil de courtoisies. Lorsque les ambassades se transformèrent en missions permanentes, ce qui n'était qu'un usage devint une règle. Ainsi naquit le Protocole. C'est une sorte de religion; elle a ses pratiques et ses mystères; les introducteurs des ambassadeurs sont ses ministres. Leur ministère est plein d'embûches : ce n'est pas rien que de donner une apparence de réalité à ce qui n'est proprement que vanité et de ne froisser aucun amour-propre. Il y faut la vocation. De tous les introducteurs des ambassadeurs que j'ai rencontrés, je n'en ai pas connu de plus convaincu de la grandeur de sa fonction que le marquis del Zarco, qui remplissait cette charge à la Cour d'Espagne. C'était un petit homme attentif et empressé, ponctuel, précis, minutieux, n'oubliant rien de ce qui pouvait

faciliter leur tâche aux ministres étrangers, fécond en bons avis et grand conteur d'anecdotes : il était merveilleux et il avouait qu'au dire du roi Alphonse XII la Providence l'avait, de toute éternité, destiné pour ce poste-là.

Naturellement, les règles du Protocole apparaissent aujourd'hui un peu démodées. S'il se trouve toujours des personnes qui ont pour elles une sorte de respect dévotieux, d'autres les tournent en ridicule. Les unes et les autres ont tort; c'est le propre des usages que, tout en les critiquant, on doit s'y soumettre. N'est-il pas aussi sot d'entrer dans une église le chapeau sur la tête que, chaussé, dans une mosquée ?

Au fond, tout n'est pas dénué de sens dans ces frivolités solennelles. Les agents étrangers représentent quelque chose de plus élevé qu'eux-mêmes. C'est à la personne morale dont ils sont l'expression que s'adressent les honneurs qui leur sont rendus. On n'a du reste pas assez remarqué que le protocole ne connaît ni peuples victorieux, ni peuples vaincus, et qu'il impose à des nations même ennemies des égards réciproques, sans tenir compte du rapport de leurs forces. Ce n'est là, il est vrai, qu'une affaire de forme, qui ne préjuge rien quant au fond, mais, pour une fois, Bridoison a raison de s'attacher à la forme. Elle signifie le respect de la dignité et de l'indépendance des nations faibles, et cela n'est pas

peu de chose. Tout le droit des gens s'y trouve inclus. La Société des Nations, dont nous sommes si fiers, n'a fait que mettre en pratique le principe de l'égalité des puissances souveraines.

La plus importante des prérogatives des ministres étrangers est l'exterritorialité, c'est-à-dire le privilège, pour eux et leur maison, de n'être pas soumis à la juridiction du pays où ils sont accrédités. « La raison, dit Montesquieu, n'a pas permis que des ambassadeurs dépendissent du souverain chez qui ils sont envoyés, ni de ses tribunaux. Ils sont la parole du prince qui les envoie et cette parole doit être libre. Aucun obstacle ne doit les empêcher d'agir; il faut suivre à l'égard des ambassadeurs les raisons tirées du droit des gens et non celles tirées du droit politique. »

Mais, par suite du privilège dont jouissent les ambassadeurs, leur Gouvernement doit prendre soin qu'ils soient bien accueillis. Il est de règle de ne point nommer un ambassadeur sans avoir pris l'agrément du Souverain près duquel il est envoyé. Cet agrément est rarement refusé, mais il est bon, avant de le demander, de tâter le terrain.

Autrefois, quand un ambassadeur prenait possession de son poste, il était reçu en cérémonie. Il faisait ce qu'on appelait son entrée. Tous les ambassadeurs allaient le chercher dans leur carrosse et l'accompa-

gnaient jusque chez lui. Cette ostentation de politesse était le plus souvent l'occasion de conflits, car chacun de ces messieurs disputait la préséance aux autres. L'histoire diplomatique est pleine de ces querelles. En 1661, on vit à Londres, lors de l'entrée d'un ambassadeur de Suède, les gens du comte de Watteville, ambassadeur d'Espagne, se quereller avec les laquais du comte d'Estrades, ambassadeur de France; ils coupèrent les traits des attelages. On mit l'épée à la main et beaucoup d'Espagnols, de Français et d'Anglais restèrent sur le carreau. Grâce au ciel, on ne voit plus de ces batailles; il en faut faire honneur à l'adoucissement de nos mœurs, et aussi au fait que les ambassadeurs se rendent aujourd'hui à leur poste, comme tout le monde, en chemin de fer. D'ailleurs, le Congrès de Vienne a fixé l'ordre des préséances et peut-être, de toutes ses décisions, est-ce celle-là qui durera le plus longtemps. Les ambassadeurs se placent suivant la date de leur arrivée dans le poste qu'ils occupent; le plus ancien parle en leur nom quand ils sont en corps : on l'appelle le doyen.

De tout le cérémonial dont jadis était entourée l'entrée en fonction des ambassadeurs, rien ne reste aujourd'hui. Cependant la remise de leurs lettres de créance au chef de l'État se fait encore avec une certaine solennité. En Espagne, les usages du XVIIIe siècle subsistent en partie et c'est un spectacle

qui étonne toujours les étrangers, que de voir passer dans les rues de Madrid, comme au temps de Charles III, le cortège qui conduit au Palais le nouvel ambassadeur. Le roi le reçoit dans la salle du trône, entouré des membres du Gouvernement et de toute la Cour qui est fort brillante, et il se fait un échange aimable mais solennel de discours et de compliments. Il arriva un jour qu'un ambassadeur distrait oublia ses lettres chez lui. Il remit au roi une feuille de papier soigneusement pliée, et la cérémonie n'en fut pas moins imposante. Il n'est pas besoin de dire que l'ambassadeur, dès qu'il fut rentré à l'ambassade, s'empressa de réparer sa bévue auprès du Secrétaire d'État.

Pour en finir avec ces fastidieuses questions d'étiquette, je rappellerai qu'on donne aux ambassadeurs le titre d'Excellence. C'est un usage universellement suivi qui est venu d'Italie à la fin du XVIe siècle. Les Français eurent beaucoup de peine à s'y plier et ils furent les derniers à s'accoutumer à ces façons de parler qu'on employait couramment à Rome, à Madrid et dans les Cours allemandes. L'usage une fois établi, la galanterie française l'étendit aux ambassadrices; nous étions alors le peuple le plus courtois qui fût au monde.

Lorsque la mission des ambassadeurs prend fin, la remise des lettres de rappel se fait simplement.

Cependant, c'était autrefois la coutume que les ambassadeurs, au moment où finissait leur mission, reçussent des présents magnifiques. En France, lorsque l'ambassadeur de Venise prenait son audience de congé, le roi lui mettait l'épée qu'il avait au côté et lui donnait l'accolade. Il lui faisait cadeau de vaisselle d'argent, et de son portrait enrichi de diamants. On considérait partout comme une égale incivilité de ne point faire ces présents et de les refuser : le cardinal d'Ossat, quittant Venise, ayant fait mine de rompre avec l'usage, on lui représenta qu'il ne ferait, rien moins qu'insulter la République. Venise était d'ailleurs, très particulière sur cet article : elle eût fait informer contre un de ses ministres qui serait revenu de mission sans avoir reçu les présents d'usage. En Angleterre, la reine Élisabeth, qui était fière, en faisait de fort riches, et quant au Pape, un vieil auteur dit : « qu'il n'était pas chiche de bénédictions, de médailles et d'indulgences qui sont des fruits du terroir. »

Il n'entrait dans l'esprit de personne à cette époque que ces présents pussent en quoi que ce soit faire soupçonner le désintéressement des ministres qui les recevaient, non plus que leur fidélité à leur devoir envers leur propre pays. Ce sentiment ne serait plus compris aujourd'hui ; il explique, jusqu'à un certain point, la facilité avec laquelle, au commencement du

XIXe siècle, certains diplomates, et parmi les plus grands, acceptèrent les cadeaux des princes avec qui ils traitaient. Ils étaient encore des hommes d'ancien Régime.

Sans doute, nos mœurs sont devenues plus sévères, ou du moins, elles le paraissent. Quant aux gouvernements, ils ne font plus de cadeaux aux ambassadeurs : ils se contentent de leur donner des décorations, ce qui est moins coûteux. Ils ont, en outre, l'habitude d'échanger entre eux ces décorations, toutes les fois que la visite d'un Souverain, la signature d'un Traité, une Exposition, une cérémonie quelconque, en offrent l'occasion. Ainsi les diplomates, au cours de leur carrière vagabonde, récoltent beaucoup de rubans de toutes les couleurs. Ce sont les accessoires du métier.

Il arrive aussi que les missions diplomatiques se terminent d'une façon peu agréable. On a vu plus d'une fois des Gouvernements demander le rappel d'un ambassadeur. C'est la mésaventure qui arriva à Lord Sakville, ambassadeur d'Angleterre en Amérique. A la veille d'une élection présidentielle, il avait eu l'imprudence d'écrire à un correspondant, qui le lui avait demandé, son avis sur les divers candidats à la présidence des États-Unis. Cette lettre, bien que strictement privée, fut publiée dans la presse. Le Gouvernement de Washington, ému de l'indiscrétion de

'ambassadeur, demanda immédiatement à Londres qu'il fût rappelé. J'ai été le témoin d'un incident qui a quelque analogie avec celui-là. Peu de temps avant la guerre qui éclata en 1898 entre l'Amérique et l'Espagne, le duc d'Arcos, alors ambassadeur d'Espagne à Washington, écrivit à M. Canalejas, qui était en mission à La Havane, une lettre dans laquelle il jugeait librement le président Mac Kinley. Cette lettre fut dérobée et la presse la publia. Le hasard fit que je me trouvai chez le duc d'Arcos, au moment où le Secrétaire d'État, M. Day, se présenta pour lui demander si cette lettre était bien de sa main. Le duc, coupant court à toute discussion, en reconnut l'authenticité. Il ajouta que, sans s'arrêter au fait que cette lettre était une lettre privée qui avait été soustraite à son destinataire, il avait, dès sa publication, envoyé sa démission à son Gouvernement et qu'il n'était plus qu'un simple particulier, et ces messieurs se séparèrent en exprimant l'un et l'autre le regret qu'un incident de cette nature mît fin à la mission de l'ambassadeur.

Enfin, les relations diplomatiques peuvent être rompues par une déclaration de guerre. Dans ce cas-là, il n'était pas agréable autrefois d'être ambassadeur chez les Turcs. Le Sultan, jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, faisait enfermer les ambassadeurs au château des Sept-Tours qui ressemblait beaucoup à une pri-

son. Des Vénitiens y restèrent plusieurs années : un d'entre eux y mourut. On vit même, au moment de la guerre de Candie en 1646, La Haye-Wautelet, ambassadeur de France, jeté dans un cul de basse-fosse et bâtonné. Le dey d'Alger en usait plus cruellement encore : il fit attacher un jour le consul de France Levacher à la bouche d'un canon. — Les puissances chrétiennes étaient plus humaines : Louis XIV se piquait même de raffinement dans la courtoisie. Au moment où il allait entrer en guerre avec les Provinces-Unies, il prescrivit que, dans toutes les villes où passerait l'ambassadeur des États, Pierre de Groote, et jusqu'à sa sortie du Royaume, les honneurs militaires lui fussent rendus, et que les gouverneurs des places frontières prissent l'ordre de lui. Depuis lors et sans pousser les choses aussi loin, les puissances chrétiennes se sont toujours montrées soigneuses de donner aux ambassadeurs ennemis rejoignant leur pays, toutes les facilités possibles et d'entourer leur départ des attentions les plus délicates.

Il est parfois arrivé qu'un Gouvernement ne se soit pas conformé à cette tradition. J'en ai fait l'expérience, en 1914. L'opinion universelle a blâmé cet oubli des usages.

CHAPITRE VII

LA LANGUE DIPLOMATIQUE

Un même sens change selon les paroles qui l'expriment.
(PASCAL.)

PENDANT de longs siècles, la chrétienté a connu une langue commune, le latin, dont usaient les honnêtes gens voués aux travaux de l'esprit. La Réforme et la formation des grands États qui a donné, chez chacun d'eux, l'essor à l'esprit national, ont, au XVIe siècle, ruiné cette domination verbale que la Rome chrétienne avait héritée de la Rome antique. Ainsi se sont élevées entre les peuples les frontières intellectuelles nées de la diversité du langage, mais les nations dans les relations politiques et économiques qu'elles ont entre elles, ont manifestement besoin d'éviter tout malentendu. Un jour, à Washington, je m'étonnais près d'un juriste éminent du style de certaines lois anglaises dont le texte, pendant une page entière, ne comportait ni un point, ni une virgule, et je le comparais à celui, si bref et si clair, de notre Code civil. « Il faut bien, me répondit en souriant mon

interlocuteur, laisser quelque chose à la jurisprudence. » Entre nations, ce sont les congrès, les arbitrages, et quelquefois la guerre, qui fixent la jurisprudence; il vaut donc mieux parler clair pour éviter autant que possible de laisser quelque chose à l'interprétation des gouvernements. C'est ainsi que, grâce à l'hégémonie intellectuelle que la France exerçait en Europe au XVIIe et au XVIIIe siècles, le français était devenu la langue diplomatique. M. Villemain, dans sa préface du Dictionnaire de l'Académie, a admirablement défini ce qui a assuré à notre langue ce noble privilège : « Un caractère essentiel de la langue française, dit-il, celui qui la rend si propre aux affaires, aux sciences et à la vie, celui qu'elle ne peut pas perdre sans changer tout à fait, la clarté, instinct de notre esprit, devenait de plus en plus une loi de notre littérature. Elle se marquait par l'ordre direct du langage, la lumière des expressions et cette netteté précise où l'on reconnaît, à quelques égards, l'influence de la géométrie, de cette science judicieuse, qui avait formé Descartes et dont Pascal et ses amis mêlèrent l'inflexible justesse à l'ardeur même de l'éloquence. » On ne saurait mieux dire; il est à craindre que le romantisme et le goût du pittoresque n'aient un peu altéré le caractère de précision géométrique que possédait notre langue. Quoi qu'il en soit, celle-ci fut, pendant des siècles, considérée, d'un aveu général,

comme le meilleur véhicule que pussent emprunter les relations internationales et ceux qui, comme les Anglais, rédigeaient leurs notes dans leur propre langue, avaient soin d'y joindre une traduction française. Les cours du Nord, et particulièrement la Russie, adoptèrent notre langue, au point que les communications entre le Gouvernement de Pétersbourg et ses propres agents étaient rédigées en français. Sous le règne d'Alexandre III, un puissant mouvement panslaviste, dirigé surtout contre l'influence allemande, entraîna la Russie dans des voies nouvelles. Le Gouvernement renonça à l'emploi exclusif du français. J'ai cependant connu de vieux ambassadeurs russes, qui avaient servi sous Alexandre II et qui persistaient à ne faire usage dans leurs dépêches que de notre langue. Ils tenaient même la main à ce que son privilège fût respecté. Le comte Osten Sacken, qui, pendant longtemps, représenta brillamment le czar à Berlin, reçut un jour de la Wilhelmstrasse une communication rédigée en allemand. Il y répondit en russe, et la Wilhelmstrasse lui renvoya aussitôt la même communication en français. « On y a compris, me disait le comte Osten Sacken en me contant cette anecdote, qu'on s'exposerait, avec ce nouveau système, à recevoir des notes en chinois ou en turc. »

C'est en français que le Congrès de Vienne en 1815, le Congrès de Paris en 1856, poursuivirent leurs tra-

vaux. Il n'en fut pas de même à Versailles en 1919; l'anglais partagea la prérogative qui, jusque-là, avait été un monopole pour notre langue. L'emploi exclusif du français comme langue diplomatique semblait donc perdre du terrain, mais on a senti les graves inconvénients d'une licence qui conduirait à faire des congrès l'image de la Tour de Babel, et, il en faut rendre grâce à M. Briand et à Sir Austen Chamberlain, on n'a parlé que français à Locarno. Les instruments diplomatiques qui consacraient l'accord des Puissances n'ont été rédigés que dans notre langue.

Les États-Unis se sont toujours montrés fort attachés à l'emploi de l'anglais. Lorsque, en 1895, un tribunal arbitral se réunit à Paris pour régler les difficultés que soulevaient entre les États-Unis et l'Angleterre les questions de juridiction dans la mer de Behring et la protection des phoques, il fut convenu que toute l'affaire serait traitée en anglais. M. Ribot, alors ministre des Affaires étrangères, ne manqua pas d'exprimer à M. Vignaud, chargé d'affaires des États-Unis, sa surprise de voir une pareille condition mise à un règlement diplomatique qui devait se poursuivre à Paris. Le président des États-Unis, M. Harrison, à qui M. Vignaud avait rapporté cette conversation, maintint fortement l'usage de l'anglais : il autorisa seulement son chargé d'affaires à déclarer qu'au moment où chacun des arbitres ferait connaître son

avis, les arbitres français, italiens et suédois, le pourraient faire dans leur propre langue. Depuis lors, l'entrée des États-Unis dans les affaires européennes et le peu d'intérêt qu'ont à leurs yeux les traditions de nos Chancelleries ont donné à l'emploi de la langue anglaise une force nouvelle. Enfin, certains diplomates ont récemment négligé un ancien usage qui avait été jusqu'ici consacré par une sorte d'accord universel; M. de Langwerth, ambassadeur d'Allemagne à Madrid, lorsqu'il remit ses lettres de créance au roi Alphonse XIII, prononça en espagnol le petit discours qu'il lui adressa.

Le caractère propre de notre langue lui assurera toujours la faveur des diplomates, mais nous ne serions pas seuls à regretter qu'elle n'eût plus cette universalité que Louis XIV et Voltaire avaient su lui donner. Une langue unique au service de la politique internationale était un lien intellectuel entre les nations. Elles ont trop de tendance à s'isoler, et c'est préparer entre elles de futurs malentendus que de les obliger de recourir à des interprètes pour déterminer le sens de leurs conventions.

CHAPITRE VIII

LA DÉMOCRATIE ET LA GUERRE

Après une révolution qui a tout changé, il faut savoir renoncer à ses haines, si l'on ne veut renoncer pour jamais à son bonheur.

(TALLEYRAND.)

PENDANT les journées de mai 1871, quand l'armée entrée dans Paris achevait de vaincre l'insurrection, M. Jules Simon, qui était alors ministre de l'Instruction publique, vint un jour de Versailles, rue de Grenelle, pour visiter son ministère et constater l'état dans lequel la Commune l'avait laissé. Je l'accompagnais. La visite terminée, M. Jules Simon descendit au jardin. La chaleur était extrême. Paris semblait vide. Au loin, le canon se faisait entendre. Après que nous eûmes fait quelques pas, je ne pus m'empêcher de rompre le silence et de maudire cette affreuse lutte qui mettait des Français aux prises, pendant que l'armée allemande occupait encore Saint-Denis. « Vous êtes jeune, me dit Jules Simon; il n'y a de guerres justifiables en raison que la guerre civile et la guerre religieuse. »

Ce mot m'est depuis lors souvent revenu à l'esprit. Si les hommes mettent jamais fin aux guerres entre nations, peut-être verront-ils des guerres plus atroces, les guerres de classes et les guerres de doctrine. Il n'est personne qui soit plus fermé à la pitié qu'un rêveur qui veut réaliser sa chimère. Remarquez, en effet, que les plus ardents à combattre l'idée de la guerre entre nations se montrent volontiers fauteurs de discordes civiles. Le monde a été livré à la dispute et l'homme est toujours ingénieux à trouver des raisons de haïr et de se battre. Montesquieu, bien avant Rousseau, avait écrit que, sitôt que les hommes sont en société, ils perdent le sentiment de leur faiblesse et que l'état de guerre commence. Les nations feront donc sagement de s'appliquer à elles-mêmes ce qu'Emerson dit pour chacun de nous : « Celui-là n'a pas appris la leçon de la vie, qui chaque jour ne surmonte pas une crainte. »

Cependant, c'est beaucoup que l'humanité commence de prendre en horreur l'idée de la guerre entre nations : les conventions d'arbitrage, le tribunal de La Haye, la Société des Nations sont l'expression d'un sentiment général qui rendra désormais la guerre plus rare. C'est l'aboutissement d'un long et lent travail, qui s'est fait sentir jusque dans la langue des Chancelleries, car la diplomatie a été l'auxiliaire active, mais prudente, de cette évolution des esprits.

Qui oserait parler aujourd'hui d'une guerre de magnificence ? Qui, d'une guerre de conquête ? Depuis un siècle, les politiques ont senti la nécessité de colorer leurs desseins d'une couleur morale. C'est le siècle des principes. La Révolution, qui avait hérité de l'ancienne Monarchie toute sa politique extérieure, proclamait qu'elle n'avait en vue que l'affranchissement des peuples. Après 1815, les Gouvernements coalisés invoquèrent le droit divin des couronnes. Le prisonnier de Sainte-Hélène leur répondit du haut de son rocher : il rappela qu'il voulait faire de l'Allemagne et de l'Italie de grandes nations unifiées, et il jeta aux mains de la démocratie en Europe, l'arme du principe des nationalités. Le XIXe siècle en a fait un terrible usage. Le prince de Bulow, causant un jour avec moi des origines de l'unité allemande, m'avoua qu'à ses yeux deux hommes en étaient les auteurs, Napoléon Ier et Bismarck.

Lorsqu'en 1918 le vieil édifice européen s'écroula, les nationalités faibles, celles qui semblaient à jamais rayées du livre de l'histoire, reparurent, apportant à Versailles leurs griefs séculaires. Les Puissances alliées les entendirent, mais c'est alors qu'on vit l'infirmité de la justice humaine. Les races sont mêlées, sans jamais être mélangées, dans l'est de l'Europe, et comme à ces nouveaux États, il fallait

donner des frontières, on dut laisser des Allemands en Pologne et des Polonais en Allemagne, des Hongrois en Roumanie, des Grecs en Turquie, des Slaves en Grèce. On vit les populations grecques de l'Anatolie passer l'Hellespont pour faire place aux Turcs de la Roumélie, et, dans les pays où ces échanges barbares de population n'étaient pas possibles, on prit des dispositions pour protéger les minorités. C'est l'occupation de la diplomatie de veiller à ce que cette protection ne soit pas un vain mot.

Chose singulière : à l'heure même où le principe des nationalités, qui devait, disait-on, faire régner la paix sur la terre, triomphe sans conteste, il semble que son autorité soit affaiblie. Il a comme changé de parti. On voit, par exemple, les mêmes hommes qui, autrefois, acclamaient la Pologne, quand ils la croyaient morte, s'en désintéresser aujourd'hui qu'elle est vivante et que ceux qui la dirigent font figure d'hommes de gouvernement.

Non, ce n'était pas une chimère de croire que de soustraire des opprimés au joug séculaire qui pesait sur eux, c'était travailler pour la paix du monde, mais c'en est une de proclamer que, quelles que soient les circonstances qui mettent en jeu les intérêts des peuples, la démocratie maintiendra la paix. Grâce au Ciel, les démocraties sont sensibles à l'honneur ; elles ont, comme les vieilles aristocraties,

le souci de leurs intérêts matériels : cela suffit à rendre possibles tous les conflits. La vérité est que ces conflits seront plus rares, parce qu'il est plus difficile d'entraîner tout un peuple qu'un Gouvernement. Il est infiniment probable que si, en 1914, le parti conservateur anglais avait été au pouvoir, le Gouvernement britannique eût moins tardé à faire connaître sa résolution d'entrer dans la guerre. Cela eût été, peut-être, de conséquence pour le maintien de la paix, mais la nation n'eût pas été aussi unanime dans sa résolution qu'elle le fut quand la violation de la neutralité belge par l'Allemagne exaspéra la conscience puritaine du peuple anglais tout entier. Ainsi, les institutions démocratiques tendent à rendre plus difficile l'entrée des nations dans la guerre, mais non point à la rendre impossible. D'autre part, si l'opinion publique s'exalte, si la guerre éclate, les peuples s'y précipiteront tout entiers, et comme les armées ne seront plus uniquement des armées de métier, et que la science mettra à leur disposition des armes plus terribles qu'autrefois, les guerres seront dans l'avenir de plus en plus atroces.

C'en est fini des guerres chevaleresques du temps jadis, où l'on faisait assaut de galanterie entre ennemis; c'en est fini des guerres plus récentes, qui ne troublaient pas le train ordinaire de la vie nationale et qui ne laissaient pas de haines derrière elles.

J'étais enfant lors de la guerre de Crimée en 1855; je me souviens d'avoir vu sur les boulevards de Paris la rentrée des troupes. Le public y courut comme à un gai spectacle. Il n'en était pas de même quand, en 1919, nous vîmes défiler dans les Champs-Élysées les troupes alliées. Le cœur de la nation saignait et qui oserait dire qu'elle n'est pas encore en deuil ?

La politique, même la politique internationale, est désormais sortie du Cabinet des hommes d'État. L'homme de la rue y joue son rôle; il y apportera ses passions, ses instincts, ses préjugés, son ignorance et cela ne rendra pas la tâche facile aux hommes qui essaieront de faire appel à sa raison pour éviter les catastrophes.

Le 3 août 1914, dans la matinée, M. von Jagow, secrétaire d'État, vint à l'ambassade de France, à Berlin, m'annoncer que l'Allemagne rompait avec nous et que je recevrais mes passeports dans l'après-midi. Nous étions dans mon cabinet, qui donnait sur la Pariser Platz. Les fenêtres étaient entr'ouvertes. Des bandes de jeunes gens et d'ouvriers passaient incessamment sur la place en chantant des chants patriotiques et en poussant des cris contre la France. Je montrai au Secrétaire d'État cette foule exaltée et je lui demandai quand on mettrait fin à ce tapage et si la police protégerait les ambassades. M. de

Jagow m'en donna l'assurance. Cependant quelques heures s'étaient à peine écoulées, et la foule, se portant devant l'ambassade d'Angleterre, en brisait les vitres à coups de pierres. L'Empereur envoya un de ses officiers à mon collègue, sir Edward Goschen, pour lui exprimer ses regrets et je n'ai jamais douté que M. von Jagow n'ait été profondément affecté de cet incident. Le Gouvernement le plus obéi qui fut jamais, s'était montré impuissant à contenir la passion populaire ; le peuple était comme enivré.

Ce qui surtout marquera la différence entre les guerres du passé et celles de l'avenir, ce sont les haines que celles-ci laisseront derrière elles, justement parce qu'elles auront soulevé le sentiment national. Il n'y aura pas de hameau où il n'y ait des deuils ; le pays sera dévasté. Talleyrand disait qu'il faut savoir renoncer à ses haines : malheureusement certaines gens aiment haïr ; ils y trouvent un principe d'énergie. Il faut donc chercher ailleurs que dans le sentiment démocratique la force qui empêchera les nations de se battre. Il y a la Société des Nations.

CHAPITRE IX

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Le monde ne subsiste que de contradictions. Que faudrait-il pour les abolir ? Assembler les États du genre humain, mais de la manière dont les hommes sont faits, ce serait une nouvelle contradiction, s'ils étaient d'accord.

(VOLTAIRE.)

L'IDÉE d'une Société des Nations n'est pas nouvelle : Sully, Fénelon, le bon abbé de Saint-Pierre, l'ont eue bien avant M. Wilson. C'est hier seulement qu'elle a pris corps : tous tant que nous sommes, nous avons vu naître cette Société des Nations et entendu ses premiers vagissements. Naturellement, elle a ses détracteurs, qui, quoi qu'elle fasse, essaient de la tourner en ridicule. Ces sceptiques exagèrent. La Société des Nations représentera toujours la moyenne de l'opinion universelle ; elle pèsera du poids de cette opinion sur le cours des événements; et, lorsqu'une crise menacera le monde, elle fera obstacle aux aventures et aux aventuriers.

En un mot, elle ne nous donnera jamais la certitude du maintien de la paix, mais, grâce à elle et si elle reste ce qu'elle a été jusqu'ici, il deviendra plus hasardeux de la troubler. N'est-ce point quelque chose et qui vaudra à la Société des Nations la gratitude du genre humain ?

Elle a malheureusement des amis plus dangereux pour elle que ses adversaires : ce sont ces hommes à système qui fondent sur elle des espoirs extravagants et qui s'imaginent qu'elle nous conduira à une sorte de Paradis terrestre, où il n'y aura plus de querelles entre les nations. Ces enthousiastes proclament naturellement que, désormais, le rôle de la diplomatie est fini. A quoi servirait celle-ci, quand les délégués de toutes les nations se rencontreront chaque année à Genève dans la salle de la Réformation ? C'est cependant se faire une plaisante idée des rapports internationaux que de se représenter le cours continu de la vie économique et politique des peuples comme pouvant être suspendu aux décisions d'une Assemblée qui ne siège pas en permanence. Cette permanence, justement, est assurée par la présence des ambassadeurs et des ministres dans chacune des capitales de l'Europe. D'ailleurs, si la Société des Nations est faite pour résoudre certains des problèmes que soulèvent le maintien de la paix, ou les grands intérêts moraux de l'humanité, vraiment elle ne saurait régler ces

questions plus modestes, mais infiniment plus nombreuses, qui sont le pain quotidien des Chancelleries. Il est vrai que quelques-uns de nos contemporains ne conçoivent la vie publique que sous la forme de l'agitation bruyante des Assemblées; ils ne voient pas que, dans tous les Parlements, ce n'est pas à la tribune, mais dans les couloirs que se pratiquent ces marchandages qui préparent les votes décisifs. Je veux bien qu'à la Société des Nations il n'y ait pas de place pour les diplomates, il y en aura toujours une pour la diplomatie, si par diplomatie on entend l'intrigue et l'âpre dispute des intérêts.

Certains théoriciens de la Société des Nations vont jusqu'à prêter aux peuples assez de désintéressement pour faire le sacrifice d'eux-mêmes. Désormais, croient-ils, les peuples dégagés de leur passé n'auront que faire des alliances : toutes les nations souveraines ayant des droits égaux seront assurées de trouver une égale protection dans la Société des Nations. Elles n'auront donc plus besoin de s'unir pour associer leurs faiblesses. Le système est simple : je crains que l'esprit qui l'a conçu ne le soit pas moins. Supposez un instant que les États-Unis d'Amérique entrent dans la Société des Nations. Pensez-vous que, dans la balance des influences qui se mesureraient à Genève, ils ne pèseraient pas davantage que telle petite République de l'Amérique du Sud, dont le

représentant siègerait à côté du leur ? Les constellations politiques ont quelque ressemblance avec celles que forment les astres ; qu'on le veuille ou non, il se formera toujours autour des grandes Puissances un système de petits États que le voisinage ou l'intérêt feront graviter autour d'elles. Ainsi, des groupements se formeront naturellement dans la Société des Nations : par suite des conflits d'influence y pourront naître, car ce serait trop exiger des grandes Puissances que de leur demander d'abdiquer devant l'une d'elles.

En Allemagne, avant la guerre de 1914, on allait loin. L'idée de l'État y était si éminente et tenait une telle place dans la formation de l'esprit national que j'ai moi-même entendu à Berlin soutenir la thèse que les intérêts des petites Puissances devaient s'évanouir pour se fondre dans ceux des grandes Puissances et que c'était une sorte de devoir moral d'aider à leur absorption. La France a toujours eu la pensée contraire : de tout temps, elle a soutenu les petites nationalités. Henri IV s'en faisait honneur et Vergennes l'a proclamé au déclin de la Monarchie. Elle reste donc fidèle à ses traditions en s'associant à l'œuvre de la Société des Nations, car celle-ci offre aux Puissances faibles le moyen de s'unir pour faire sentir leur influence. Tite-Live a un mot terrible : « *Sub umbra fœderis æqui, servitutem pati*

possumus. » Ce qui était vrai du temps de Rome l'est aussi de nos jours. Tant qu'il y aura de grands États, et d'autres, petits, la servitude pourra prendre couleur d'une union entre prétendus égaux. Il sera donc toujours nécessaire aux Puissances, qui ont des intérêts communs, et aux États faibles d'ajuster leur politique, mais, quoi qu'on fasse, il faut reconnaître qu'il y aura des partis dans la Société des Nations. On l'a du reste bien prévu, puisqu'il est admis que le Covenant n'empêche pas les accords particuliers entre les membres de la Société; et qu'on décore ces accords du nom qu'on voudra : unions, pactes ou protocoles, ils auront une couleur d'alliance et de recherche de l'équilibre.

Mais, ajoute-t-on, ces observations reposent sur le préjugé que les rapports des nations resteront ce qu'ils sont. Or, ils changeront du tout au tout. Quelques personnes prophétisent même la formation, sous l'égide de la Société des Nations, des États-Unis d'Europe. Ce jour-là, pensent-elles, il n'y aura plus besoin d'alliances, puisque tous les États formeront entre eux une union, quelque chose comme une Confédération. Remarquez cette expression : les États-Unis d'Europe. Cela ne veut rien dire, ou cela signifie que ni l'Amérique, ni la Chine, ni le Japon, ni sans doute l'Angleterre, n'en feraient partie et que, dès aujourd'hui, on envisage que les intérêts

des Puissances européennes peuvent être autres que ceux du reste du monde. Ainsi, on voit poindre l'idée de rivalités, non plus entre certains États, mais entre des continents tout entiers. Ce sont là des perspectives de paix qui font peur. Déjà aujourd'hui, la protection de la main-d'œuvre américaine contre la concurrence des Jaunes crée entre les États-Unis et le Japon une tension presque perpétuelle. Croire, comme le font certains faux prophètes, que le capitalisme seul crée la lutte entre les nations, est pure imagination. L'ouvrier est partout le plus protectionniste des producteurs et le plus acharné à réclamer des barrières contre l'étranger. On voit, en Californie, comme une esquisse de ce que pourrait être, malgré la largeur des Océans, la lutte économique entre les Continents.

Mais j'y consens, l'Europe fédérale est constituée. Croit-on que toute chance de guerre sera écartée ? Sans remonter jusqu'aux nombreuses guerres qui mirent aux prises toutes les Républiques de la Grèce antique, malgré qu'elles fussent associées dans le Conseil des Amphictyons, dont l'objet était justement celui de la Société des Nations, je noterai seulement qu'il y a aujourd'hui dans le monde deux grandes Confédérations, qui sont toutes deux profondément hostiles à toute idée de guerre, la Suisse et les États-Unis. Or, dans le cours du siècle dernier, la Suisse a

été déchirée par la guerre du Sonderbund et les États-Unis par la guerre de Sécession. En Suisse, les droits des Cantons étaient en jeu; le droit des États, aux États-Unis. Le problème de l'esclavage fut l'occasion de la guerre de Sécession, il n'en fut pas la raison profonde. Ce qui était en cause, c'étaient les rapports de la souveraineté particulière des États avec la souveraineté fédérale; c'était la question qui, dès l'origine de la Confédération, avait dressé l'un contre l'autre Hamilton et Jefferson, et divisé les deux grands partis qui se partageaient l'opinion.

Ces deux exemples ne font-ils pas toucher du doigt le point faible de tout système fédératif? C'est là que gît la contradiction dont parle Voltaire et qui tient, à l'en croire, à la manière dont les hommes sont faits.

Concluons : quelque confiance que nous puissions avoir dans la Société des Nations pour triompher de la malice humaine et assurer la paix du monde, reconnaissons, d'une part, que l'égalité théorique entre les divers États n'existera pas en fait, et, d'autre part, que si la Société des Nations devait jamais constituer une sorte de pouvoir fédéral, elle ne le pourrait faire qu'au détriment de l'indépendance et de la souveraineté des États qui en feraient partie, et que cela ne se produirait pas sans soulever de terribles résistances. Malgré que M. Léon Bourgeois, lorsqu'il proposa

de mettre une force armée à la disposition de la Société des Nations, eut repoussé toute idée de faire de cette Société une sorte de Super-État, sa proposition ne fut pas accueillie. La délégation américaine en particulier y fit opposition. Le Sénat de Washington, si jaloux de ses attributions, en matière de politique extérieure, ne se fût jamais laissé entraîner à prendre des responsabilités là où il n'eût pas été seul le maître. Remarquez que la fameuse doctrine de Monroë n'a point eu d'autre objet que de soustraire les affaires américaines aux regards de l'Europe et que les représentants de toutes les Républiques des deux Amériques se sont souvent réunis dans des Congrès panaméricains. Ne serait-ce pas là, comme le suggérait récemment M. Alexandro Alvarez, secrétaire général de l'Institut américain de droit international, le germe d'une Société des Nations restreinte au Nouveau-Monde ? Peut-être certaines personnes, de l'autre côté de l'Atlantique, qui répugnent à adhérer à la Société de Genève, s'accommoderaient-elles volontiers d'une Société ainsi limitée, où l'hégémonie des États-Unis se ferait aisément sentir. Si une pareille hypothèse se réalisait, la Société des Nations que nous connaissons perdrait son caractère d'universalité. Son autorité morale en serait atteinte.

Je ne veux pas voir les malheurs de si loin; il est

plus agréable de croire à la sagesse des hommes et au développement du grand instrument de paix que l'on a voulu créer à Genève. La mission de la Société sera quelquefois difficile, mais son Conseil vient de la remplir avec bonheur en arrêtant les Grecs et les Bulgares qui commençaient d'en venir aux mains, à la suite d'un incident de frontière. C'est d'un heureux augure.

Le premier soin de la Société des Nations, pour éviter toute chance de conflit, sera nécessairement de veiller au respect des traités et notamment de s'opposer à toute tentative de modifier par la force et par la violence le dessin des frontières que le traité de Versailles a données aux différents États. « C'est un grand ouvrier de miracles que l'esprit humain, » dit Montaigne. N'est-ce point un miracle en effet de voir les nations libérales s'accorder pour donner à la Société des Nations le droit d'intervention qu'elles contestaient jadis si âprement à la Sainte Alliance, lorsque celle-ci voulait maintenir le statut européen de 1815 ?

Réfléchissez, d'autre part, un moment à ce qui se serait produit si, par impossible, la Société des Nations eût existé lorsque M. de Cavour contruisait l'Italie. Il est probable que le royaume de Naples, l'État pontifical, le grand-duché de Toscane auraient fait partie de la Société des Nations; leurs Gouver-

nements auraient dénoncé à Genève les agressions dont ils étaient menacés. On aurait vu la Société des Nations essayer d'intervenir. Aurait-elle réussi à arrêter Garibaldi et les Mille dans leur marche sur Naples ? On peut se le demander. Je ne doute pas davantage qu'en 1864, le Danemark eût fait appel à Genève, lorsque la Confédération germanique lui chercha querelle. Quelle qu'eût été l'attitude de la Société des Nations, dans l'un et dans l'autre cas, M. de Cavour, comme M. de Bismark, eussent eu à en tenir compte, à moins qu'intimidée ou divisée, elle n'eût confessé son impuissance.

Ainsi, par une sorte de paradoxe, cette Société des Nations qui apparaît comme le couronnement des transformations qu'a subies l'Europe d'autrefois, eût fait obstacle à ces transformations mêmes. Beaucoup de ceux qui la voient aujourd'hui avec défiance auraient alors applaudi à son intervention. Décidément, Voltaire a raison, et tout n'est que contradiction.

Il est intéressant de faire, à la lumière du passé, la critique du présent, mais cette façon d'apparier des époques différentes est toujours un peu vaine. Rien n'est identique dans la suite des temps. Richelieu et Mazarin s'ingéniaient à gagner la faveur de leur prince. Le prince à mille têtes, dont nos politiciens d'à présent recherchent les bonnes grâces, doit être séduit par d'autres procédés que ceux qu'ils

employaient. La majorité parlementaire d'un Walpole, d'un Palmerston, d'un Villèle, obéissait à une autre discipline que celle de nos Parlements d'aujourd'hui. Aussi, ne saurais-je comparer la Société des Nations à aucun Congrès d'autrefois. Elle a besoin, pour durer, du concours et de la bonne volonté de tous : elle est essentiellement un pouvoir d'opinion. C'est sa force et c'est sa faiblesse. Elle sera un point d'appui pour les Gouvernements qui y sont représentés si ceux-ci s'abandonnent au fil des idées courantes. Elle pourra leur être une entrave s'ils poursuivent des desseins extraordinaires : elle se défiera des héros. Le rôle de la presse grandira et certaines nations, particulièrement expertes dans l'art de la propagande, en imposeront chaque jour davantage à la crédulité des masses. C'est là qu'est le danger. Sir Arthur Helps disait que la moitié des maux de ce monde provenait de l'inexactitude et de l'imprécision (*inaccuracy*). Il faut donc souhaiter que l'opinion publique ait toujours une juste connaissance des faits, et le service que la Société des Nations pourra rendre à la cause de la paix, sera, à certaines heures, de donner aux peuples le temps de réfléchir.

CHAPITRE X

LA DIPLOMATIE DE DEMAIN

« We must look for a new spirit and purpose among nations, not to a change of method, to secure better things. »
(LORD GREY OF FULLODON.)

ON peut juger par ce que nous avons dit précédemment que les agents diplomatiques auront dans l'avenir un rôle différent de celui qu'ils jouaient quand la politique se poursuivait dans l'ombre discrète des Cabinets. Nous vivons dans une époque tapageuse. Les diplomates d'aujourd'hui ne sont plus du tout les mêmes hommes que ceux qui siégeaient au Congrès de Vienne, mais j'imagine que ceux qui viendront après eux différeront d'eux plus encore.

Les conditions même de la vie matérielle ont modifié les rapports des ambassadeurs avec leurs chefs. Jadis, un agent qui rejoignait son poste emportait des instructions écrites, qui contenaient à la fois le tableau de la situation de l'Europe, le résumé de la politique générale de son propre Gouvernement

et l'indication précise des directions qu'il avait à suivre dans le règlement des affaires en cours. Quelques-unes de ces instructions qui nous sont restées, constituent les documents les plus précieux pour l'histoire. L'ambassadeur arrivé dans son poste ne pouvait plus communiquer que rarement et difficilement avec son pays; il conformait autant que possible sa conduite à ses instructions, mais comme tout dépend des circonstances, il avait souvent à faire preuve d'initiative et c'est alors qu'il montrait son intelligence et la force de son caractère.

Le télégraphe et les chemins de fer ont changé tout cela. Il est rare aujourd'hui qu'un ambassadeur reçoive des instructions écrites, et, lorsqu'il n'a pas le goût de la responsabilité, le télégraphe est là qui lui épargne toute initiative. D'ailleurs, les Chancelleries ne l'encouragent pas à en faire preuve. De tout temps, les chefs de Gouvernement ont eu une tendance à négocier eux-mêmes. Cette tendance commence à devenir une habitude. Les ministres sont, en quelque sorte, talonnés par les impatiences toujours grandissantes de l'opinion publique et ils se déplacent aisément. Je le déplore pour ma part. Tous les ministres des Affaires étrangères ne sont pas des maîtres dans leur métier; il n'est pas sans inconvénient qu'ils puissent prendre des décisions au cours d'une négociation précipitée. Interposer entre soi

et le Gouvernement avec lequel on négocie des agents qui ne pouvaient rien décider par eux-mêmes, c'était se donner le temps de consulter et de réfléchir.

Cependant, l'intervention personnelle des ministres dirigeants, si fréquente qu'elle soit, restera une exception. Elle ne se produira pas dans la conduite des affaires courantes et les Gouvernements auront toujours besoin d'être représentés dans les pays étrangers par des observateurs et des interprètes, hommes d'expérience et d'autorité. Le rôle des diplomates n'est donc pas fini, mais ils devront s'accommoder aux mœurs du temps présent. Il leur faudra ajouter aux qualités qu'ils avaient autrefois un sens aigu de la vie moderne et l'intelligence des nécessités économiques qui dominent aujourd'hui la politique des États. Bien des conditions qui jadis donnaient du charme à la vie diplomatique auront disparu. On peut le regretter, comme Roland regrettait sa jument, mais c'est une sotte vanité que de vouloir faire revivre ce qui n'est plus.

Ce n'est pas à dire pour cela qu'une diplomatie nouvelle va surgir qui rejettera dans le pays des ombres la vieille diplomatie. Diplomatie nouvelle, vieille diplomatie, ce sont des mots qui ne répondent à rien de réel. Ce qui tend à se modifier, c'est l'extérieur, ou, si l'on veut, la parure de la diplomatie. Le fond restera le même parce que la nature humaine

ne change pas, que les nations n'auront jamais qu'une même façon de régler entre elles leurs différends, et que la parole d'un honnête homme sera toujours le meilleur instrument dont un Gouvernement puisse se servir pour faire triompher ses vues. M. Thiers m'a dit un jour qu'il n'y avait pas de grandes ni de petites affaires; qu'il y avait des affaires tout court, et qu'un vrai commerçant, dans l'exercice de sa profession, avait souvent besoin d'autant de finesse et de connaissances générales qu'un homme politique dans ses négociations. C'est la même remarque qu'a faite, dans ses souvenirs, Lord Grey lorsqu'il a écrit que les représentants des Gouvernements se traitent réciproquement d'Excellences, mais que le jeu serait le même s'ils s'appelaient Tom, Dick ou Harry.

Lord Grey dit aussi, avec beaucoup de justesse, que la dernière guerre a creusé comme un fossé entre deux époques de la politique internationale : « Ceux qui, comme nous, ajoute-t-il, ont vécu et agi dans les années qui ont précédé 1914, ont aujourd'hui à faire face à des problèmes qui leur semblent nouveaux et qui ne sont pas sans les troubler. La direction des affaires est déjà en partie passée, et passera bientôt toute entière à des hommes plus jeunes, qui sans doute comprendront mieux les temps nouveaux. Nous ne devons pas croire que parce que nous con-

naissons mieux le passé, nous voyons plus clair qu'eux dans l'avenir. (« It is not for us to be confident that, because we know more of the past, we can therefore see more cleverly than they into the future».) Tout ce que nous pouvons faire, c'est de leur faire part de notre expérience et de nos réflexions dans l'espoir qu'ils voudront bien les mettre à profit. »

Il faut l'espérer en effet, mais ce ne sont pas les combinaisons des diplomates ni les discours des hommes politiques qui influeront beaucoup sur la marche de l'humanité, c'est l'esprit dont sera animée la démocratie elle-même. Sait-elle seulement vers quel but elle se dirige ? Il semble que, comme jadis le peuple d'Israël, elle aille vers ce qu'elle croit être une Terre promise, conduite par une colonne de nuées.

Quoi qu'il en soit, l'œuvre de la diplomatie dans le passé a été grande. Le duc Albert de Broglie disait qu'elle était ce que la civilisation avait imaginé de mieux pour empêcher la force de présider seule aux rapports internationaux. L'éloge n'était pas mince et notre temps, malgré tout le bruit qu'il fait autour des institutions qu'il crée à Genève ou à La Haye, doit garder quelque respect pour ceux qui, jadis, ont travaillé discrètement, et souvent au prix de leur popularité, à la constitution de l'Europe et au maintien de la paix entre les nations.

Le Colombier, septembre 1925.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I
LE DIPLOMATE 9

CHAPITRE II
LA NÉGOCIATION 23

CHAPITRE III
DIPLOMATES D'AUTREFOIS ET D'HIER 37

CHAPITRE IV
LE CORPS DIPLOMATIQUE 61

CHAPITRE V
LES CONSULS 73

CHAPITRE VI
LE PROTOCOLE 81

CHAPITRE VII
LA LANGUE DIPLOMATIQUE 91

CHAPITRE VIII
LA DÉMOCRATIE ET LA GUERRE 97

CHAPITRE IX
LA SOCIÉTÉ DES NATIONS 105

CHAPITRE X
LA DIPLOMATIE DE DEMAIN 117

IMPRIMERIE CRÉTÉ
CORBEIL (S.-ET-O.)
382 - 4 - 1926