



1113 29. X 1935
En circulation
26. X. 35

R.P. No 32.

Londres, le 20 octobre 1935.

Politique britannique.

III. Whitehall et Palazzo Chigi.

Luernich am
5. XI 35

Monsieur le Conseiller Fédéral,

Lorsqu'on tâche de s'expliquer les relations actuelles entre Londres et Rome, on est frappé par ce symptôme fondamental: le manque de compréhension réciproque. Ce fut pourtant bien l'un des principes et l'une des tâches principales de tous les Gouvernements, depuis la conclusion de la guerre mondiale, d'essayer non seulement de s'entendre et de collaborer, mais de se comprendre. On voit par ce qui se passe aujourd'hui que toutes ces bonnes intentions n'ont mené à rien.

Il est inutile de chercher à qui la faute. Il suffit en effet d'ouvrir des journaux anglais et italiens pour constater qu'à peu près dans les mêmes termes l'Italien reproche à l'Anglais et l'Anglais à l'Italien de n'avoir aucune idée de ce qui se passe chez lui et dans l'âme de chaque peuple respectif.

C'est probablement la vérité, mais ce qui

Monsieur le Conseiller Fédéral G. M o t t a,
 Chef du Département Politique fédéral,

B e r n e.



- 2 -

est certain, c'est que, tant au Foreign Office qu'au Palazzo Chigi, on a étonnement manqué de jugement sur le tempérament réciproque. Cette erreur psychologique commise de part et d'autre a donné par moment aux relations un tour vraiment critique.

Cela tient pour une part considérable au fait que le mécanisme diplomatique n'a décidément pas fonctionné comme il aurait dû. On a souvent prétendu que les temps de la diplomatie comme facteur de première importance en politique et même d'intermédiaire essentiel entre les Gouvernements, étaient révolus, et qu'actuellement on n'a plus besoin de Cambons, de Barrères et de Dufferins. En suivant le développement de la crise anglo-italienne, on voit clairement que cette assertion est fautive et que, dans les deux capitales, si les Ambassadeurs avaient su ou pu faire leur tâche comme il fallait, ils auraient pu dans une large mesure atténuer la tension.

A Rome Sir Eric Drummond n'a jamais été persona grata, sa nomination auprès du Quirinal avait même en son temps provoqué un certain étonnement. A tort ou à raison, son activité à Genève lui avait coûté presque toutes les sympathies de la France et de l'Italie. Puisqu'il devait avoir une Ambassade de première classe et qu'on ne pouvait lui attribuer Paris, on l'envoya à Rome, mais ce fut peut-être la nomination la moins heureuse du Foreign Office après la guerre. M. Mussolini, qui n'a jamais su se mettre sur un

- 3 -

bon pied avec Genève, avait évidemment conservé ses antipathies pour l'ancien Secrétaire général et, si je vois bien, les relations personnelles entre le Duce et l'Ambassadeur britannique n'ont à aucun moment changé de caractère. On entend souvent dire ici que le conflit avec Rome serait bien moins grave, et qu'il n'existerait peut-être pas, si Sir R. Graham, cet ami personnel du Duce et connaisseur de l'âme italienne, avait encore dirigé l'Ambassade de Sa Majesté. Il peut y avoir du vrai dans cela.

En ce qui concerne M. Grandi, je ne crois pas qu'on puisse lui reprocher quoi que ce soit. Il a certainement fait son possible pour amortir le choc et il me semble certain que, depuis son arrivée, il a eu le temps d'étudier les Anglais, ce qu'il a fait avec beaucoup de compréhension et de succès. D'autre part, et contrairement à la situation à Rome, M. Grandi est réellement persona grata au Foreign Office et dans les milieux officiels; il s'est créé à Londres une situation qui pourrait utilement lui servir. Apparemment, la difficulté consiste en ce que M. Mussolini est de ceux qui nient la valeur pratique pour la grande politique d'un Ambassadeur et de ses observations. On soupçonne ici le dictateur de se servir principalement de ses Ambassades pour éloigner de Rome des collaborateurs gênants. Ceux-ci auraient le devoir de faire les communications telles qu'on le leur prescrit de Rome, et leur travail personnel n'entrerait pas autrement en jeu. En ce qui concerne les rapports qu'ils envoient pour expliquer les impressions qu'ils se font de la situation sur place et pour insister parfois sur la nécessi-

en effet.

- 4 -

té de tenir compte de telle ou telle circonstance, on est enclin à croire que leur chef au Palazzo Chigi ne prend pas la peine de les lire, en partant du point de vue que ces agents seront fâcheusement impressionnés par leur entourage et que, quelles que soient leurs observations, elles ne sauraient rien changer à la façon dont le dictateur a résolu la situation.

*

* *

La crise anglo-italienne provient, comme je l'ai dit plus haut, du manque de compréhension réciproque. L'Italie prétend encore aujourd'hui qu'elle n'avait aucune raison de penser que son projet d'action en Afrique orientale rencontrerait l'opposition sérieuse de la Grande-Bretagne. Aucun avertissement direct ne lui serait parvenu de Londres jusqu'au moment où il était déjà trop tard.

Cette assertion fait preuve d'un manque complet de connaissance du caractère et des méthodes anglais. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant qu'il y ait un tel embrouillamini. Il n'y a pas d'excuse pour le Duce d'ignorer que, tant que la situation n'a pas atteint toute son acuité, le Foreign Office ne dit jamais en tant de mots de quelle façon il se propose d'intervenir au cas où les événements prendraient une allure déplaisante. La méthode anglaise consiste à donner tout au plus certaines

- 5 -

indications, plus ou moins vagues peut-être, dont le but est non seulement d'avertir la contre-partie, mais de laisser à la Grande-Bretagne une marge convenable pour son intervention au moment où l'affaire deviendrait effectivement actuelle.

C'est ainsi que le Foreign Office a agi vis-à-vis du Palazzo Chigi. Il faut reconnaître que dans cette instance, l'avertissement de la Grande-Bretagne fut relativement explicite, en tout cas bien plus précis que dans des précédents semblables, quoique, il est vrai, la méthode traditionnelle ait été observée en ce sens qu'un avertissement direct et net ne fut pas donné; mais à maintes reprises le Foreign Office a fait savoir à Rome ce qu'il pensait et ce qu'il comptait éventuellement faire. M. Mussolini est inexcusable de n'avoir pas voulu comprendre, d'autant plus que son Ambassadeur à Londres l'avait bien tenu au courant et que, d'autre part, la France, qui voyait bien où tout cela mènerait, avait plusieurs fois mis les Italiens sur leurs gardes.

Mais la faute ne peut pas être mise uniquement sur le compte des Italiens. Le Foreign Office lui aussi a commis une erreur en supposant que le Palais Chigi prendrait la peine de lire attentivement entre les lignes et qu'il attacherait de l'importance à des avertissements qui ne seraient pas directs et précis. S'il s'agissait du Quai d'Orsay, ou même de la Wilhelmstrasse, la connaissance exacte du système de Whitehall ne laisserait pas semblable erreur se produire. On aurait donc dû se dire au Foreign

- 6 -

Office que, pour ne laisser subsister aucun doute et pour ne rien laisser au hasard, il fallait mettre les points sur les i. Ceci n'a certainement pas été fait, de sorte que jusqu'à ce jour on s'adresse mutuellement le reproche, entre Whitehall et le Palais Chigi, l'un de n'avoir pas parlé, l'autre de n'avoir pas écouté.

Tout dernièrement encore, cette dispute a été reprise. Vous trouverez à ce sujet, jointe à ce rapport, une explication du correspondant de Rome du "Daily Telegraph" intéressante à lire et qui démontre que chacune des parties est persuadée que c'est elle qui a raison et l'autre qui a tort.

Ce qui précède forme le premier malentendu.

Second malentendu:

L'Italie ne peut ou ne veut toujours pas comprendre que le conflit n'existe pas entre elle et la Grande-Bretagne, mais entre elle et la Société des Nations.

La Grande-Bretagne, d'autre part, doit naturellement insister de la façon la plus catégorique sur le fait qu'elle n'entre dans cette question qu'en qualité de membre de la Société des Nations; ceci constitue pour elle la base politique et, pour ainsi dire, le point vital de son action. Elle n'admet pas qu'on lui attribue des intentions égoïstes, indépendantes de

- 7 -

la Société des Nations; elle veut que ses efforts, dans leur totalité, soient acceptés comme une opération que lui confère sa qualité d'Etat membre. Rien ne peut contribuer davantage à irriter Londres contre Rome que les manifestations italiennes démontrant continuellement qu'on s'obstine à envisager le conflit comme une affaire entre la Grande-Bretagne et l'Italie.

Le malentendu du côté italien est assez compréhensible. On y voit aussi évidemment de la malice, car le fait est que c'est bien la Grande-Bretagne qui a lancé toute cette affaire à Genève et qui s'en est faite son avocat principal. Ainsi naturellement l'Italien se dit que, pour arranger cette affaire, on n'a qu'à s'arranger avec la Grande-Bretagne.

Relevons encore ceci:

La panique qui eut lieu à un moment donné à Genève, dans les pays du Continent, de même qu'en Angleterre, en face de la menace d'une guerre anglo-italienne ou européenne, n'a jamais reposé sur une raison fondée, car à aucun moment Whitehall n'a eu des idées agressives envers Rome. Il est inutile de répéter ici les motifs pour lesquels la Grande-Bretagne n'aurait jamais recours à tel expédient. L'envoi de ses forces navales à Gibraltar, Malte et Alexandrie et l'augmentation du tonna-

ge régulier de sa flotte méditerranéenne de deux cent cinquante mille à douze cent mille tonnes devaient avoir le caractère d'une simple mesure de précaution, et non d'une démonstration hostile ou d'une menace contre M. Mussolini. Est-il étonnant que celui-ci n'ait pas pris la chose avec le calme et la circonspection qu'on croyait pouvoir attendre de lui ? Je ne vous apprends certes rien de nouveau en rappelant que l'apparition de l'Armada britannique et de ses canons soi-disant braqués sur les côtes italiennes, avait provoqué en septembre un accès de colère et de terreur chez M. Mussolini, convaincu que, d'un moment à l'autre, la Grande-Bretagne allait lui faire la guerre. C'est alors que Sir Samuel Hoare fut amené à rassurer le Palais Chigi sur les intentions nullement belliqueuses de la Grande-Bretagne, et ceci à la suite d'une démarche faite par la voie de la France, le Duce ayant franchement laissé voir à M. de Chambrun les signes de son désarroi.

Vous vous souvenez que la communication rassurante de Sir Samuel fut remise par Sir Eric Drummond, et qu'elle releva temporairement la tension anglo-italienne. Cet incident n'a cependant eu aucun effet particulier en ce qui concerne les préparations et les mouvements de guerre italo-abyssins, que M. Mussolini a cru devoir poursuivre selon son plan. Il me semble assez évident que ce défi du dictateur intransigeant n'a pas manqué de surprendre et d'irriter non seulement les Ministères, mais l'homme de la rue. Le fait qu'une Puissance continentale puisse de telle façon se mo-

- 9 -

quer de la volonté britannique, alors que chacun a compris qu'elle s'oppose définitivement à l'entreprise en jeu, constitue une expérience à laquelle on n'a jamais été habitué ici. Lors des querelles survenues avec d'autres pays continentaux, il a toujours été tenu compte, avec tout le respect voulu, des désirs britanniques; même avant la guerre, une Puissance telle que l'Allemagne a eu plus d'égards pour l'Angleterre que le dictateur italien n'en a aujourd'hui. C'est ce qu'il est difficile aux Anglais d'avalier; c'est ainsi qu'au cours des premières semaines de septembre les cuirassés britanniques ne cessèrent d'arriver à Malte et à Alexandrie en nombre toujours croissant.

Je crois que cette opinion est assez répandue.

L'opinion est que la position de M. Mussolini est sérieusement ébranlée à l'intérieur et que, tant sa politique financière et économique à l'égard de son pays que sa politique coloniale en Abyssinie lui attirent une opposition qui me paraît assez répandue dans les milieux qui comptent. Il est impossible de voir d'ici jusqu'à quel point ces idées sont fondées. Mais selon les extraits insérés dans votre dernier résumé politique, et provenant de sources mieux renseignées, je suis porté à croire qu'il y a du vrai dans ce qui précède.

Il ne faut toutefois pas croire que les Anglais ^{souhaitent} ~~prévoient~~ la chute de M. Mussolini; ils reconnaissent au contraire que sa disparition entraînerait fatalement

GREAT BRITAIN'S POLICY ON ABYSSINIA

ITALY TOLD EIGHT MONTHS AGO

FROM A SPECIAL CORRESPONDENT

Attempts are again being made by Italy's propagandists to represent Italian policy in Abyssinia as frank and consistent from the beginning, while Britain, at first seeming to acquiesce, is supposed to have startled the innocent Italian Government by a wholly unpredictable move against the Duce's policy when it was too late to divert it.

Thus a reprint is now being circulated of an interview which Signor Mussolini gave in English a month ago, stating that on Jan. 29 he had had the British Government informed that the Italian Government invited the consideration of "specific agreements for a harmonious development of the Italian and British interests in Ethiopia."

The interview continues: "The British Ministry of Foreign Affairs answered evasively. In face of that silence there was only one way left. And I took it."

IMMEDIATE ACTION

In fact, the British Government at once examined the issues raised and consulted the Colonial administrations adjacent to Abyssinia, which would be concerned in any fresh economic adjustments. If Signor Mussolini expected agreement to be reached before he began mobilising two divisions a week later, he must surely have forgotten that a similar arrangement between Italian and French interests had taken ten years to complete. The "evasive" British answer simply made it clear that discussions would take some time, but promised a report.

The suggestion that Signor Mussolini was, already in January, making it clear that he intended to throw over all general and specific pledges to seek a peaceful outcome of the dispute, and that we gave a silent consent to his war-plans is particularly interesting in view of the fact that on Jan. 19 the dispute had been withdrawn from Geneva for settlement under the Italo-Abyssinian Treaty of 1928.

Italy had declared then that "for its part it does not regard the dispute as likely to affect the peaceful relations between the two countries." On Feb. 13, the Italian Under-Secretary for Foreign Affairs, Signor Suvich, assured the Abyssinian representative that Italy had no aggressive designs.

BRITAIN'S FIRST PROTEST ROME TOLD IN FEBRUARY

In view of these statements of policy it would not have been easy for Britain to dissuade Italy from aggressive designs which she had so firmly disclaimed. The despatch of the first two Italian divisions to Africa, which began on Feb. 17, seemed, however, to contradict these professions, and on Feb. 28 Sir Eric Drummond, the British Ambassador in Rome, expressed our Government's serious concern.

A second warning was given on April 17 by the British Delegation at Geneva, where a special council meeting had been called to discuss German rearmament. This warning was repeated to Signor Grandi in London by Sir Robert Vansittart on April 30. In subsequent contacts between the British Foreign Office and the Italian Embassy these warnings have been repeated.

It was made clear that the interests of Britain and Italy in Abyssinia could not usefully be discussed in the atmosphere raised by the Italian policy, which was now seen to be developing in Eritrea.

Britain had contemplated the possibility of extending the 1906 tripartite treaty into a Four-Power Treaty which Abyssinia might sign. Contacts between the officials of Britain and Italy, not only in Rome and

London, but in Addis Ababa and Geneva, were already making it obvious that this aim was not shared.

BRITAIN'S POSITION CLEAR

The three strong warnings given in February and in April made it quite clear that Britain was not inclined to go back on her League engagements and give Italy "a free hand." Britain would, however, have been willing to offer mediation at almost any point, and consented to the repeated withdrawal of the dispute from Geneva only on the understanding that Italy was settling the matter under the 1928 Treaty direct with Abyssinia.

The absence of the Abyssinia question from the agenda of the Stresa meeting in the middle of April has been put forward by Signor Mussolini in an interview as an example of Britain's misleading silence, broken immediately afterwards at Geneva by the revelation of "the British Government's inclination to block off every just demand of Italy for satisfaction."

Actually the Stresa Conference was held on Italian soil with Signor Mussolini presiding and preparing the agenda. The British Government sent an expert to Stresa prepared to discuss the Abyssinia question if it were raised. Signor Mussolini was unwilling to raise it.

None the less, the official sent to Stresa made it perfectly clear to the Italian Foreign Office what view our own Foreign Office held of the risks Italian policy would incur if it could not be dissuaded from the military conquest of Abyssinia.

MR. EDEN'S WARNING FRANK CONVERSATION WITH THE DUCE

On May 22 Sir Eric Drummond called on Signor Mussolini and stressed the dangerous effect of the Italian plans on the political situation. Three days later Signor Mussolini tardily agreed to the League of Nations taking a hand in the situation if proceedings under the 1928 Treaty made no progress.

In June Mr. Eden saw him in Rome and made the Zeila offer which was so brusquely refused. Signor Mussolini expressed his intentions with great frankness. Mr. Eden with equal frankness warned him of the British attitude.

On July 24 Sir Eric Drummond drew Signor Mussolini's attention to the obligations imposed by the Kellogg Pact and the League Covenant, as well as the special compulsion on Italy to refrain from action against Abyssinia's independence in view of the 1906 Tripartite Treaty. All these were threatened by Italy's proposed actions.

ITALY'S LATE COMPLAINT

Britain's intention to maintain her pledges under the Covenant was asserted in the House of Commons by the Foreign Secretary on July 11 and Aug. 1. The abortive Paris Conference was held a fortnight after the second of these warnings, but it was not until Sept. 4 that Italy consented to make any statement of her complaints against Abyssinia in an official and public form.

A week later Sir Samuel Hoare repeated at Geneva, with even greater solemnity, the substance of the two warnings he had uttered in the House of Commons. These made clear Britain's readiness to stand by her pledges against any unprovoked aggression.

It is apparently the view of Italy's spokesmen that it was only then—five weeks ago—that Britain gave her first warning of any objections to Italy making war on another member of the League. The narrative here given will show whether there is any justification for this view, beyond an incapacity to believe that statesmen could mean what they said and could, moreover, abide by their words.