

## La conduite et la politique extérieures de la Belgique

---

par Jules GERARD-LIBOIS

Président-Directeur du CRISP.



L'analyse portant sur la politique extérieure de la Belgique en 1968 et en 1969 (1) a mis en évidence les facteurs qui conditionnent la situation internationale du pays : spécialement, sa dimension, sa position géographique, son degré de cohésion interne, sa dépendance économique et commerciale. Dans une conjoncture donnée, quand n'est pas totalement dominante la préoccupation de sécurité, une marge d'initiative existe pourtant dans laquelle peut s'inscrire la conduite extérieure du pays. Dans certains cas, un ministre des Affaires étrangères belge dispose d'une capacité d'influence qui, sous certaines conditions, peut être exploitée et valorisée.

Dans la doctrine officielle, la Belgique estime que son rôle, ses initiatives, sa liberté sont loin d'être négligeables si plusieurs conditions sont remplies, à savoir :

— être membre actif de communautés ou d'ententes, fondées sur des règles de coopération multilatérales et non sur des situations de domination ;

— pratiquer à l'intérieur de ces organismes *une diplomatie de la relation et de la concertation* qui y donne aux représentants belges une position relativement forte, à la fois par la permanence de fonctions dans le chef de ces représentants, par le capital-relations et -audience qu'ils peuvent y acquérir et par la connaissance qu'ils ont des possibilités d'initiative réaliste ;

— ne pas se trouver, au sein de ces organes de coopération, en position de demandeur constant sur des intérêts particuliers d'ordre économique

---

(1) *Année politique 1968 en Belgique et Politique belge 1969*, éditions de l'Institut belge de science politique.

ou budgétaire ou encore, comme au temps de la crise congolaise, sur des sollicitations d'appuis diplomatiques mais par contre, être identifié à une certaine finalité des institutions multilatérales ;

— intervenir par des propositions raisonnables, mais sans gaspiller sans crédit par une multiplication d'initiatives à tous propos.

En termes plus clairs, la doctrine insiste sur la nécessité de veiller au respect des règles et des processus de concertation au sein de la Communauté économique européenne (CEE) ou de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), en faisant barrage à toutes formules de « directoire » organisé par des « grands ». La CEE, avant l'élargissement, a représenté deux tiers des importations belges et, en moyenne sur les années 1968-1972, 74 % des exportations de l'UEBL : la participation à cet ensemble européen est souvent considéré comme un facteur d'une telle importance qu'il est en train de modifier la situation internationale du pays. Certains semblent même en tirer la conclusion — hâtive et actuellement irréaliste, pensons-nous — que l'action diplomatique belge n'a guère de sens à ce jour, sinon par médialisation de la CEE comme telle.

« Dans l'eupéanisme des Belges et des Hollandais, a écrit Alfred Grosser, entrait une part considérable de *volonté de puissance*. La communauté, c'est le pouvoir des petits sur les grands, le moyen pour les petits de contraindre les grands » (2). Sous cette forme, l'affirmation de Grosser est sans doute excessive comme l'a prouvé la crise pétrolière mais elle correspond partiellement à un sentiment vécu, par des représentants belges dans la CEE, à savoir que le rôle et l'influence qu'ils peuvent y avoir sont singulièrement renforcés par la mécanique institutionnelle et les règles des traités de Paris et de Rome, même si jouent dans le système certains processus de décision nouveaux comme « les sommets » ou encore les confrontations bilatérales entre des grands, préparatoires à certaines options communautaires importantes.

M. Van der Meulen, représentant permanent de la Belgique près la CEE confirme ce sentiment quand il combat « une fausse bonne idée » qui consisterait à organiser un club des petits pays alors que « un système organisé de décisions (tel qu'existant dans les traités), c'est la meilleure protection pour tout le monde » (3).

Ce sentiment de capacité d'influence — il faut le noter — est fondé sur une condition de base, à savoir que la Belgique DOIT, pour en

(2) Alfred Grosser : situations et conduites ; colloque du Centre d'études des relations internationales ; Paris, 5 et 6 février 1971.

(3) *La Libre Belgique*, 28 décembre 1972.

## CONDUITE ET POLITIQUE EXTERIEURES DE LA BELGIQUE 949

user, être reconnue comme un membre loyal de l'organisation en cause. A la CEE, c'est dans la mesure où — à tort ou à raison — la Belgique se reconnaît pleinement dans les objectifs d'union économique et monétaire et où elle se bat rarement avec âpreté pour la défense d'intérêts spécifiques particuliers qu'elle se voit reconnaître le brevet de loyauté, clé d'une influence qui va au-delà de sa dimension et de son poids réels (4). Pour l'OTAN, il est peu probable que Pierre Harmel ait pu, comme il l'a fait dans l'exercice qui porte son nom, développer le couple « défense-détente » si, au moment du retrait français de l'organisation militaire atlantique, la Belgique n'avait manifesté sa loyauté au point d'accueillir le Shape et le Conseil de l'OTAN ainsi que le souhaitait et le recommandait le pays le plus important de l'alliance.

Membre loyal des organisations de coopération, représentée en leur sein par des délégués permanents qui en connaissent les arcanes, les coutumes et les personnages, la Belgique doit encore — estiment les responsables de sa diplomatie — être en position d'intervenir *avec des propositions sérieuses* sur ce qui est à la fois dans le sens de l'objectif et dans l'ordre du possible. Un pays de sa dimension doit être conscient que ses porte-parole sont limités — en nombre d'initiatives — par un *ticket modérateur d'intervention* (ce qui n'est pas le cas pour les grands), qu'ils doivent en user à bon escient et pour un certain type d'influence : « des pays de notre dimension, précise Pierre Harmel (5) n'ont d'efficacité dans leur diplomatie que par la valeur des idées dont nous sommes les véhicules ». Est-ce à dire que les seules initiatives s'inscrivent à l'intérieur même des institutions européennes et atlantiques ? En circuit limité aux pays-membres et partenaires au sein des mêmes organismes ? Ce n'est pas l'idée du ministre : « l'autre » existe ; au nom « d'intérêts spécifiquement belges », on peut tenter des démarches et entamer des échanges de vues avec lui, même sur des voies non-encore officialisées dans les organes européens ou atlantiques, sans mandat préalable et formel de ces institutions mais, à condition d'être sur un terrain « légitime » (exemple : les relations de sécurité en Europe centrale), d'être *loyal* à leur égard, d'informer les principaux partenaires et le moment venu, de chercher l'aval nécessaire pour une étape ultérieure.

---

(4) « Nous avons une chance, c'est que nos intérêts économiques vont souvent dans le sens de l'intégration. Si nous devons défendre de difficiles intérêts nationaux, cela nous compliquerait la tâche ; E. Davignon, secrétaire général de la politique aux Affaires étrangères, in *La Libre Belgique*, 28 décembre 1972.

(5) Emission « Face à la presse » de Frédéric François, RTB, 17 janvier 1971. Nous devons à Etienne-Charles Dayez, directeur de l'information à la RTB de disposer de la transcription de cette émission.

Tout cela a-t-il un sens quand l'initiative porte sur des matières qui dépassent largement la capacité de la seule Belgique ? Oui — estime-t-on — si « l'autre » voit dans la Belgique, pour la matière en cause, un pays qui par sa connaissance, son expérience et son crédit peut contribuer à faire entendre des points de vues réalistes, en jouant, non seulement le rôle de « facteur » ou d'entremetteur mais aussi celui d'agent de persuasion et de conviction mutuelles. Oui, si « l'autre » voit dans la Belgique le pays qui est le mieux à même de juger ce qui est possible. Oui, si le ministre belge estime que les indicateurs sont positifs, qu'il y a chance d'écoute pour des propositions précises et réalisables. Eclairante est la conviction exprimée par Pierre Harmel (6) quand il déclare : « j'ai toujours été frappé de l'attention que les très grands états portent aux points de vue des diplomates des pays moins importants que le leur (...) une pensée qui se dégage à l'intérieur de l'ensemble du monde ou d'un grand nombre d'Etats aide considérablement ceux qui sont plus particulièrement chargés de résoudre un problème ».

Quoiqu'on puisse penser de la manière de concevoir et d'assurer la conduite et la politique extérieures de la Belgique, on ne peut ignorer qu'en pratique, c'est dans le cadre qui vient d'être esquissé que se situent les attitudes, les initiatives, les positions belges au cours des années 1970 et 1971, spécialement celles qui touchent à l'Europe : l'élargissement et l'approfondissement de la CEE ; la coopération politique ; les relations Est-Ouest et la détente ; la place de l'Europe dans le monde. Des moments privilégiés se présentent à l'observation de la politique extérieure de la Belgique ; à savoir ceux où elle assume la présidence de l'Union de l'Europe occidentale, du Conseil de la CEE, où elle est membre du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et où « un comité Davignon » s'attache à organiser une coopération politique des Six.

### **Les affaires européennes.**

Au moment où s'ouvre l'année 1970, la France où Georges Pompidou a succédé au général de Gaulle vient de marquer en principe son accord sur l'ouverture de négociations en vue de l'élargissement des Communautés. C'est à La Haye, le 2 décembre 1969, à l'occasion d'un sommet entre chefs d'Etats et de gouvernements que la décision est prise... mais à la condition que les Six aient pris au préalable des mesures assurant l'approfondissement de la Communauté, avec passage à la phase définitive du marché commun et réalisation par étapes de l'union économique et

---

(6) Emission RTB, *op. cit.*

## CONDUITE ET POLITIQUE EXTERIEURES DE LA BELGIQUE 951

monétaire, suivant — en gros — le schéma esquissé par le Premier luxembourgeois Pierre Werner (fixité relative des devises ; coopération et soutien monétaires). Au cours du premier semestre 1970, la Belgique assure et assume la présidence du Conseil : elle y stimule des accords à Six sur le financement de la politique commune agricole (ce qui n'empêchera pas, au contraire, les manifestations de masse des agriculteurs à Bruxelles le 23 mars 1971), sur un élargissement (modeste) des pouvoirs budgétaires du Parlement et sur la question dite des ressources propres de la Communauté.

Sur l'élargissement, la position de l'Etat belge est claire. Dans une Communauté où, en raison des thèses gaullistes, la supranationalité n'a guère de chances de s'imposer ni de prévaloir dans une Europe politique, les risques sont sérieux de voir l'Allemagne « *trop grande pour une Europe trop petite* », tentée de traduire en termes politiques nationaux, les indices d'une force économique et commerciale impressionnante. Un contrepois britannique et un élargissement du front des « petits » apparaissent souhaitables, voire indispensables, d'autant qu'après mai 1968, la France n'a plus les moyens de ses ambitions dans un tête-à-tête avec l'Allemagne et que le gouvernement Brandt apparaît comme celui de la « dernière chance » pour équilibrer et encadrer la puissance allemande. Pour assurer l'élargissement et, à tout le moins, l'ouverture des négociations avec la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège, le ministre belge préconisera un compromis sur la nature et les pouvoirs du Parlement européen : l'élection au suffrage direct n'y figure pas comme une condition sine qua non, même si en avril 1970, la Commission de la Chambre belge a soutenu cette thèse à l'unanimité et les partisans d'un pouvoir réel au Parlement n'y trouvent pas de motifs de satisfaction profonde.

Les conditions (françaises) relatives à l'approfondissement sont satisfaites, sous la présidence belge, de manière suffisante pour que le Conseil de la CEE, unanime, puisse, le 11 mai 1970, fixer au 30 juin l'ouverture des négociations d'élargissement. En attendant l'accord à Dix, la Commission de la CEE sera réduite à neuf membres et la Belgique — tiraillée sur ce point par des questions de parité linguistique — reconduit le mandat d'Albert Coppé (CVP). L'accord de base sur l'union économique et monétaire à réaliser en 1980 est laborieux : il est acquis entre les Six en février 1971, trois mois avant que le Mark ne flote à la hausse et six mois avant que le président Nixon ne mette fin à la convertibilité du dollar, en fasse une monnaie flottante (en attendant sa dévaluation en décembre 1971) et instaure une surtaxe de 10 % à l'importation, avec les remous, incertitudes et difficultés que ces mesures provoqueront ultérieurement dans la Communauté, et qui subsistent bien

au-delà de l'accord sur les parités à Washington (Dollar = 7,89 % ; DM + 4,61 % ; FB et Florin + 2,76 %).

Au moment où s'achève la présidence belge du Conseil de la CEE, les négociations d'élargissement peuvent s'ouvrir : le 30 juin 1970 de manière académique ; le 21 juillet de manière effective avec la Grande-Bretagne où les conservateurs ont remporté la victoire électorale ; en septembre avec les trois autres pays-candidats. Pierre Harmel s'attachera dès lors — et jusqu'à l'accord final du 23 juin 1971 avec la Grande-Bretagne — à préconiser une priorité aux objectifs globaux de l'élargissement par rapport à l'approche dite technique. Where there is a will, there is a way, pense-t-on à Bruxelles, même pour les problèmes de la pêche, essentiels aux yeux des Norvégiens et, à la marge décisive, pour la vingtaine d'élus britanniques conservateurs dont l'électorat ne peut tolérer le régime institué par les Six en la matière. L'accord d'adhésion pourra dès lors être signé par les Dix à Bruxelles, le 22 janvier 1972.

Parallèlement aux tractations puis aux négociations sur l'élargissement, le thème de la coopération politique s'est réaffirmé. Au 1er janvier 1970, la France gaulliste pratique toujours la politique de la chaise vide au Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale, estimant que les partenaires tentent — par ce biais — de lui forcer la main sur l'élargissement en voulant associer les Britanniques à des concertations politiques alors que Londres n'a pas encore fait la preuve de sa volonté d'accepter le concept d'*Europe européenne*. La présidence belge est prorogée à l'UEO jusqu'au 31 mars 1970 : Pierre Harmel fait l'impossible pour y ramener Maurice Schumann. Ce sera chose faite le 5 juin 1970 mais les Six doivent accepter que l'UEO ne constitue pas une anticipation par rapport à la CEE élargie et qu'aucune interférence ne s'y produise entre l'Europe des Six et celle à venir à Dix.

La ligne sur laquelle se développe alors la coopération politique à Six est celle du Comité dit Davignon. C'est en effet en avril 1970, par référence au Sommet de La Haye, alors que la présidence CEE est assumée par la Belgique que ce comité des directeurs de la politique se constitue, sous l'impulsion du vicomte E. Davignon, ancien chef de cabinet de P.-H. Spaak et de Pierre Harmel. L'ambition n'est pas de constituer une Europe politique de type fédéral ou même confédéral mais d'assurer une concertation à Six sur des problèmes politiques d'intérêt commun : Conférence de Sécurité ; Moyen-Orient ; relations avec l'Est, tout en veillant — du côté belge, notamment — à ne pas aller trop loin avant que soit effective la présence britannique. Ce comité de hauts fonctionnaires s'organise pour deux ans, dans le cadre

## CONDUITE ET POLITIQUE EXTERIEURES DE LA BELGIQUE 953

des Six, sans fondement autre que la volonté des Etats et prépare des réunions dites d'harmonisation au niveau des ministres des Affaires étrangères dont une — en mai 1971 — consacrée au Moyen-Orient et dont il sera question plus loin. L'originalité du système est de donner à la consultation entre les pays un caractère obligatoire et permanent sur toutes les questions importantes de politique étrangère.

Un tel comité ne pose pas de problèmes de doctrine : il n'est même pas le secrétariat politique d'une quelconque confédération à créer. Pour certaines matières couvertes par les traités de Paris et de Rome ; il s'assure de la coopération de la Commission de la CEE ; il sollicite l'avis de la Commission quand ses travaux entraînent des effets sur la CEE et de ses services. C'est une formule d'attente, de transition : elle inquiète les tenants de l'Europe supranationale en raison de son caractère inter-étatique mais pas au point qu'ils doivent s'en distancier comme ils le firent pour le Plan Fouchet. La proposition Pompidou de confédération européenne — discutée par les Six le 1er mars 1971 puis « relancée » lors de la visite du président français en Belgique en mai — ne pèse guère sur l'événement, à l'époque : il faudra attendre l'accord d'adhésion et le vote favorable des Communes (356 contre 244 et 22 abstentions) pour que le thème d'union et/ou de confédération européenne retrouve une réelle actualité ; ce sera alors à Dix (la Norvège présente), au Sommet à Paris, en octobre 1972, après l'échec relatif en avril 1972 du président Pompidou sur son referendum relatif à l'élargissement.

A travers cette période, la Belgique vise plusieurs objectifs : l'union économique et monétaire ; l'élargissement des communautés ; le passage à la période définitive pour la CEE ; la coopération pragmatique et volontairement modeste, dans le domaine politique, avec le souci premier — sur ce dernier point — d'amener l'Europe communautaire à s'exprimer d'une seule voix dans des matières comme la conférence de sécurité ou la crise du Moyen-Orient : c'est E. Davignon qui compare souvent l'Europe à Tarzan, dotée « d'une morphologie assez développée mais encore assez sommaire du point de vue de l'élocution ». En 1970-71, les progrès de cette Europe parlant d'une seule voix furent plus perceptibles pour les spécialistes que pour le grand public. Le changement au niveau de l'homme de la rue ne fut sensible qu'à la veille des premiers entretiens de Helsinki, puis, dans des conditions ambiguës, après la décision arabe sur le pétrole à l'automne 1973.

### **La détente et le désarmement.**

La Belgique ayant accepté sur son territoire l'implantation du Shape et du Conseil de l'OTAN et les risques physiques d'une telle présence,

avait proposé à ses partenaires atlantiques en décembre 1966 de réexaminer les tâches de l'alliance, à la lumière des faits nouveaux survenus à l'échelle mondiale depuis sa création en 1949. En se faisant mandater pour cet « exercice Harmel », le ministre belge entendait développer pour l'OTAN la mission *détente*, à mener parallèlement à celle de *défense*. L'idée n'était pas inédite puisque le Canada avait déjà proposé en 1964 une *mise à jour* de l'alliance en vue de valoriser ses tâches politiques. Pierre Harmel se trouvait alors en position assez favorable pour tenter cet exercice : Washington savait gré à la Belgique de son accueil à l'égard de l'OTAN, après la défection française ; l'opinion belge avait un sentiment accru de sécurité et des contacts bilatéraux avec la Pologne avaient prouvé l'intérêt — pour la co-existence et la détente en Europe — d'accords régionaux de dé-nucléarisation et de réduction des forces. Par ailleurs, la relation décisive — celle de Washington et de Moscou — était en mouvement, dans le sens où l'idée de *confrontation* entre puissances était de plus en plus exclue comme règlement des tensions, au profit de celle de négociation.

Dans ce qu'il a appelé la prospection des voies de la détente, le ministre belge n'a jamais cherché à provoquer des ruptures d'équilibre entre les blocs : l'OTAN et le Pacte de Varsovie « ne sont pas la cause des tensions et des divisions mais leurs résultats » (7). Pourquoi s'en prendre, en un premier temps, à ce qui est l'expression et non le fondement de la tension ? Par contre, très vite, Pierre Harmel en vint à considérer un accord sur la réduction équilibrée des armements et des forces en Europe comme un signe nécessaire pour la crédibilité de la volonté de détente. Une première conclusion atlantique se dégagait à Reykjavik en juin 1968 : l'OTAN s'attacherait à étudier concrètement et longuement la question de la réduction progressive et simultanée des armements à l'Est et à l'Ouest mais son Conseil mettait également en garde ceux qui pourraient être tentés de « surestimer les possibilités rapides vers une détente générale ».

La tendance prudentielle de l'OTAN se trouve renforcée par l'intervention militaire en Tchécoslovaquie en août 1968. C'est pour le moins un temps d'arrêt inévitable, dans la prospection des voies de la détente, y compris pour Pierre Harmel qui a décidé de suspendre toute réunion avec des officiels appartenant aux pays de l'Est qui sont intervenus en Tchécoslovaquie.

Pourtant, c'est P. Harmel qui le premier des ministres atlantiques se rendra à Moscou, du 23 au 26 juillet 1969, sur invitation soviétique.

---

(7) A la recherche de nouvelles formes de sécurité ; *Politique étrangère*, Paris, février 1971.

CONDUITE ET POLITIQUE EXTERIEURES DE LA BELGIQUE 955

Les partenaires de l'OTAN en sont informés et le représentant permanent de la Belgique, André De Staercke accompagne le ministre en URSS, indiquant ainsi le registre des entretiens prévus.

Moscou souhaite depuis 1966 une conférence de sécurité européenne dont l'URSS escompte une sorte de statu-quo institutionnalisé des frontières en Europe du Centre, le retrait des troupes « stationnées » et la création d'un organe permanent pour la sécurité. Engagé avec les Etats-Unis dans de premières tractations sur la limitation des armements atomiques stratégiques (SALT), en tension avec la Chine populaire et supportant les séquelles de l'intervention en Tchécoslovaquie, l'URSS est en position de demande pour cette conférence de sécurité. A l'Ouest, un pays comme la Belgique souhaite une conférence sur le désarmement progressif et équilibré dont ne seraient absents ni l'URSS ni les Etats-Unis. Y a-t-il contradiction entre les deux thèmes ? En Allemagne, Brandt est au pouvoir et assure son Ostpolitik : il a besoin d'appuis à l'OTAN et il les trouvent à Washington, à Ottawa... et à Bruxelles. Pourquoi ne pas tenter — sous certaines conditions — de mener à bonne fin le projet soviétique et l'idée de désarmement ? Certes, rien ne pourrait être acquis si Washington et Moscou ne se rapprochaient pas dans des domaines comme Salt, si on ne donnait pas à Bonn le temps de régler ses relations propres avec l'URSS, la Pologne et la DDR.

Dans ce problème de la conférence de sécurité, la Belgique joue incontestablement un rôle : l'URSS la considère à la fois comme un agent adéquat de médiation-transmission d'une part et comme un connaisseur qualifié de ce qui est possible à l'OTAN (avec Washington). Moscou accepte assez rapidement la participation des Etats-Unis et du Canada à l'éventuelle conférence de sécurité tandis que celle de la DDR cesse de faire problème à l'Ouest. La question de Berlin continuera à constituer jusqu'en 1971 un « préalable » pour des pays-membres de l'OTAN mais aux yeux de Pierre Harmel, il y a une nuance sur cette question : Berlin, ce n'est pas un préalable absolu, c'est un test important de la volonté de l'URSS et de la crédibilité de la détente. A vrai dire, le problème réel est de savoir dans quelle mesure il sera possible d'assurer un parallélisme entre la conférence de sécurité et de coopération européenne (CSCE) préconisée par l'Est et celle sur les réductions équilibrées des armements et des forces en Europe centrale (MBFR). Sur ce dernier point, l'URSS hésite à manifester publiquement un quelconque intérêt jusqu'au discours Brejnev à Tbilisi en mai 1971 tandis que la France, de son côté, se distancie du projet MBFR dans la mesure où elle rejette l'idée d'une négociation de bloc à bloc et où elle n'est plus partie dans l'organisation militaire atlantique. Bruxelles multiplie les contacts bilatéraux

sur les deux projets (8), insistant sur l'aspect MBFR, d'autant plus que l'idée de réduire sensiblement les forces américaines en Europe gagne du terrain aux Etats-Unis, que l'administration Nixon insiste pour que le « partage des charges » (burden-sharing) soit moins défavorable aux Américains et qu'il existe, avec le temps, un risque de réduction unilatérale et sans contrepartie, des forces en Europe.

La Belgique n'est pas isolée dans ces efforts relatifs au parallélisme CSCE-MBFR ; le Canada spécialement est sur la même longueur d'ondes. On n'est pas hostile ni enthousiaste à l'égard de la CSCE ; on estime plus important de savoir ce qu'on y fera que de dire si on ira mais par contre, on n'admettrait pas que la conférence MBFR soit sacrifiée ou bâclée. Finalement, Etats-Unis et URSS se mettront d'accord en septembre 1972 sur un parallélisme des conférences, à un moment où les traités germano-soviétiques et germano-polonais ont été ratifiés, où l'accord quadripartite sur Berlin est signé et où le premier accord Salt est avalisé à Moscou par Nixon et Brejnev.

En vue des travaux préparatoires de la CSCE, les Neuf de la CEE ont cherché à définir une position commune et y ont réussi.

C'était un des soucis de la Belgique : que l'Europe des Neuf s'exprime d'une seule voix. Son rôle dans la préparation de la conférence et dans le mûrissement du projet a été important. A la conférence même, il est douteux qu'il puisse être dominant ou même d'une importance comparable à celui de la phase préparatoire. La dimension, la situation réelles reprennent ici leurs poids et c'est sans doute la raison pour laquelle le successeur de P. Harmel met plus nettement l'accent sur la médiation nécessaire de la CEE et la voix unique de l'Europe communautaire au sein de la conférence.

### **Le Moyen-Orient.**

En janvier 1971, la Belgique devint membre du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le Plan Rodgers a été accepté par le Caire et un cessez-le-feu précaire prévaut au Moyen-Orient depuis août 1970. Une première concertation des six ministres européens a eu lieu à Munich le 19 novembre 1970 et le Moyen-Orient a figuré à l'ordre du jour.

A propos de ce problème, la Belgique estime que la Méditerranée est une zone vitale pour l'Europe, au moins autant que pour l'URSS

---

(8) Exemples : visite du ministre finlandais des Affaires étrangères à Bruxelles le 7 janvier 1970 ; *idem* pour Janos Peter (Hongrie) en février 1970 ; visite officielle de P. Harmel en Yougoslavie et en Pologne en juillet 1970 ; visite du Maréchal Tito en Belgique en octobre 1970.



La Belgique, membre du Conseil de Sécurité.  
Caricature parue dans *De Standaard* et reprise dans *Lettre de Belgique* n° 51/1970.

et les USA (9) et que ce fut une terrible erreur, dans le chef d'Israël et des Etats-Unis d'avoir adopté une attitude telle que la question de la Méditerranée se soit posée en termes de confrontation entre les grands. Il est vrai, estime le chef de la diplomatie belge, que l'Europe n'a pas pris ses responsabilités et il serait préférable qu'elle le fasse comme telle, même si la position commune ne devait pas être conforme aux vœux d'une ou même des deux parties. L'essentiel était de faire cesser l'effacement européen dans cette région.

En mai 1971, sur base de travaux préparés par le Comité Davignon, une position commune est adoptée : elle sera transmise au secrétaire général de l'ONU ; elle ne bénéficiera guère de publicité, d'autant qu'à peine adopté, l'accord des Six semble fort peu influencer sur les prises de position du ministre Scheel en voyage en Israël.

Quelle interprétation donna la Belgique à la thèse des Six, notamment lors des voyages que fit P. Harmel au Liban, en Syrie, en Egypte et en Israël, en juin et juillet 1971 ? La base étant la résolution 212 du Conseil de sécurité, les Six n'ont pas l'intention d'imposer un plan de paix aux parties mais d'harmoniser leur action diplomatique en vue de pouvoir exercer une certaine influence pour la recherche d'une paix juste et durable. Maintenir la trêve ne peut constituer un objectif ultime : il faut déboucher sur la signature d'une paix ouvrant une ère de co-existence pacifique au Moyen-Orient.

De manière concrète, le gouvernement belge estimait nécessaire d'assurer la liberté de passage dans le Canal de Suez et le Détroit de Tiran ; de s'engager à contribuer, après la paix, au reclassement social et économique des réfugiés et palestiniens ; de poser en termes précis la question des frontières « sûres et reconnues » mais de manière compatible avec le refus d'accepter le principe de l'acquisition de territoires par la conquête ; de prévoir une période transitoire avec contrôles et garanties internationaux acceptables pour les parties en cause et auxquels participeraient les Européens. Cette manière de voir provoqua plus que des réserves de la part d'Israël.

### De Kinshasa à Pékin.

— En 1970, à l'occasion d'un voyage du Roi, *la Belgique et le Zaïre* signèrent un nouveau traité d'amitié, à un moment où le président

---

(9) Le président Nixon avait reconnu que les intérêts vitaux des USA et de l'URSS étaient engagés au Moyen-Orient mais omis de citer l'Europe, dans un discours prononcé à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire des Nations-Unies.

## CONDUITE ET POLITIQUE EXTERIEURES DE LA BELGIQUE 959

Mobutu semblait souhaiter un réengagement moral de la Belgique à l'égard de son pays, avant des élections présidentielles qui devaient lui assurer près de 100 % des suffrages.

— A Santiago en avril 1971, la Belgique s'aligna sur les positions CEE devant l'*UNCTAD*, mettant en lumière l'action européenne en matière de préférences généralisées. En décembre 1971, Pierre Harmel préconisait un « grand plan Marshall européen », en faveur de l'hémisphère Sud.

— Sur le *Vietnam*, la position belge consista essentiellement en l'expression d'espoirs de paix et de regrets devant le fait des bombardements au Nord.

— Concernant *la Chine*, la Belgique déclara unilatéralement reconnaître la Chine populaire, chercha — un temps — à concilier la thèse de la présence de Pékin au Conseil de sécurité et celle du maintien de Formose à l'assemblée générale de l'ONU puis établit des relations diplomatiques avec Pékin (26 octobre 1971), au lendemain de l'admission de la Chine populaire à l'ONU. La Belgique avait repris des relations avec l'Albanie en novembre 1970.

— A propos de l'ONU, en réponse à un journaliste qui voyait dans cet organisme « la domination des Etats-Unis et de l'URSS, les autres pays suivant cahin-caha », P. Harmel fit cette déclaration qui reflète assez bien une certaine vue prospective et le vœu fondamental de la Belgique officielle en matière internationale : la situation sera inévitablement telle « jusqu'au moment où l'Europe occidentale, avec ses 250 millions d'habitants prendra exactement sa propre place et ses dimensions : c'est trop facile de parler de bipolarisme dans le monde quand ceux qui ont le devoir de jouer le rôle qu'ils devraient ne l'exercent pas ». Fin 1971, à un moment où la Belgique n'avait pas de gouvernement, venait de reviser sa constitution mais en laissant subsister des incertitudes sur sa cohésion interne, cette déclaration de Pierre Harmel constituait sans nul doute une exhortation : aux Européens, explicitement mais aussi aux Belges dont le rôle en politique extérieure est si étroitement lié à l'image qu'ils donnent d'eux-mêmes comme Etat.

### Chronologie Affaires étrangères 1970-1972.

#### 1. AFFAIRES EUROPEENNES

##### 1970

La Belgique préside le Conseil de Ministres CEE jusqu'au 30 juin, et de l'UEO jusqu'au 31 mars 1970.

20 janvier : Projet de compromis Harmel au Conseil des VI sur les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen.

2-6 février : P. Harmel annonce au Parlement Européen la suspension de l'accord CEE/Grèce.

20 avril : Accord au Conseil CEE sur les pouvoirs du Parlement sur le passage à la phase définitive du Marché Commun et l'ouverture des négociations d'adhésion.

29 mai : Réunion des ministres des affaires étrangères des Six sur le rapport du Comité Davignon (coopération politique).

5-6 juin : Conseil des ministres UEO à Bonn avec participation de la France qui a pratiqué la politique de la chaise vide pendant seize mois.

18 juin : Victoire électorale de Heath en Grande Bretagne.

30 juin : Ouverture des négociations d'adhésion à Luxembourg.

16 octobre : Rapport du Comité Werner aux gouvernements des Six sur l'union économique et monétaire.

26 octobre : Adoption par les six ministres des affaires étrangères du rapport du Comité Davignon sur la coopération politique européenne.

4 novembre : IV<sup>me</sup> conférence spatiale européenne à Bruxelles : échec pour programme post-Apollo.

9 novembre : Mort du Général De Gaulle.

19 novembre : Rencontre des six ministres des affaires étrangères à Munich : Ire concertation dans le cadre du rapport Davignon.

Thèmes : Proche-Orient, conférence de sécurité.

## 1971

9 février : Accord des Six pour créer par étapes, l'union économique et monétaire européenne.

1 mars : Réunion des Six à Bruxelles sur la proposition Pompidou de confédération européenne.

23 mars : Violentes et massives manifestations paysannes à Bruxelles contre la politique agricole commune.

8 mai : Conseil des Six sur la monnaie : le D.M. en hausse et flottant.

24-26 mai : Visite officielle du président Pompidou en Belgique.

23 juin : Accord sur l'adhésion britannique : la Grande Bretagne deviendrait pays-membre le 1 janvier 1973.

15-21 août : Mesures monétaires américaines (dollar flottant et non convertible ; surtaxe à l'importation) ; échec européen à la réunion des ministres des finances ; formation d'un bloc Benelux à parité fixé.

28 octobre : La Chambre des Communes pour l'adhésion à la CEE : 356 contre 244 et 22 abstentions.

14 décembre : Nixon accepte le principe de la dévaluation du dollar (la veille : rencontre Pompidou-Nixon aux Açores).

17 et 18 décembre : Nouvelles parités monétaires à la conférence monétaire des Dix à Washington (— 7,89 % pour le dollar ; + 4,61 pour le DM ; + 7,66 pour le yen et + 2,76 pour le florin et le FB).

## CONDUITE ET POLITIQUE EXTERIEURES DE LA BELGIQUE 961

1972

22 janvier : Signature du traité d'adhésion à la CEE à Bruxelles entre les Six de la CEE d'une part ; la Grande Bretagne, le Danemark, l'Irlande et la Norvège d'autre part.

## 2. RELATIONS EST-OUEST ET SECURITE EUROPEENNE

1970

31 janvier : Accord commercial Bonn-Moscou.

24 février : Janos Peter, ministre des affaires étrangères de Hongrie en visite à Bruxelles (sécurité européenne).

19 mars : Première rencontre Brandt-Stooph à Erfurt.

16 avril : 2me round SALT à Vienne.

26 mai : Session ministérielle de l'OTAN à Rome : vers une mission exploratoire avec l'Est.

25 juin-1 juillet : Mémo des pays du pacte de Varsovie aux gouvernements occidentaux : pour la création d'un organe permanent pour la sécurité européenne et l'organisation de discussions sur le retrait des forces étrangères en Europe.

10 juillet : Visite officielle de P. Harmel en Yougoslavie.

12 août : Signature des accords germano-soviétiques à Moscou.

6 octobre : Visite officielle de Tito en Belgique.

2 novembre : Troisième round SALT à Helsinki.

13 novembre : Etablissement de relations diplomatiques entre l'Albanie et la Belgique.

14 novembre : Accord de normalisation entre la Pologne et la RFA.

19 novembre : Réunion des Six à Munich : première concertation politique dans le sens du rapport Davignon. Thèmes : Proche Orient ; conférence de sécurité et relations CEE/Union soviétique.

26 novembre : Semaine atlantique à Bruxelles : la Belgique s'engage à augmenter son budget militaire de 1,7 milliard FB sur cinq ans.

1971

9 février : Signature du traité de dénucléarisation des fonds marins.

15 mars : Quatrième round SALT à Vienne.

14 mai : Discours Brejnev à Thilisi : ouverture à l'idée de MBFR.

2 et 3 juin : Conseil de l'OTAN à Lisbonne : M. Luns, secrétaire général ; appui au MBFR et ouverture avec préalable berlinois.

8 juillet : Cinquième round SALT à Helsinki.

14 juillet : Signature à Bruxelles d'un accord commercial entre l'URSS et le Benelux.

- 23 août : Accord des Quatre (USA ; URSS ; UK ; France) sur Berlin.  
 12 octobre : Annonce de la visite de Nixon à Moscou pour mai 1972.  
 26 octobre : Bruxelles et Peking décident d'établir des relations diplomatiques.  
 15 novembre : Sixième round SALT à Vienne.  
 29 novembre : Washington précise la date du voyage Nixon en Chine populaire (21 février 1972).  
 9 décembre : Conseil de l'OTAN à Bruxelles : adoption d'un compromis (proposé par P. Harmel) sur des contacts bilatéraux à Helsinki sur la sécurité et coopération européennes.

### 3. AUTRES PROBLEMES DE RELATIONS EXTERIEURES

#### 1970

- 12 janvier : Effondrement du Biafra ; aide belge aux réfugiés.  
 27 janvier : Visite royale belge en Inde (jusqu'au 6 février).  
 9 février : Conférence européenne sur la protection de la nature à Strasbourg.  
 18 février : Abba Eban en visite à Bruxelles.  
 26 avril : P. Harmel en visite en Algérie.  
 29 avril : Opération sud-vietnamienne au Cambodge, avec l'appui américain.  
 17 juin : Le Roi en visite officielle au Zaïre.  
 29 juin : Signature du traité d'amitié et de coopération belgo-zaïrois à Kinshasa.  
 7 août : Cessez-le-feu provisoire au Moyen Orient.  
 10 septembre : G. Eyskens en visite officielle en Turquie.  
 28 septembre : Mort du président Nasser.  
 1 octobre : Discours de P. Harmel à l'AG de l'ONU.  
 26 octobre : La Belgique, membre du Conseil de Sécurité pour période 1971/1972.  
 6 novembre : Rome reconnaît la Chine populaire.  
 20 novembre : 51 voix contre 49 et 25 abstentions à l'AG de l'ONU sur résolution albanaise relative à la Chine.  
 28 novembre : Reprise des bombardements US au Nord-Vietnam.

#### 1971

- 19-22 janvier : P. Harmel à Washington et à l'ONU : entretiens avec Kissinger, U. Thant et Jarring.  
 27 avril : Visite royale belge en RFA.  
 13-14 mai : Document commun des Six de la CEE sur le Moyen-Orient.  
 10 juin : Lettre personnelle de P. Harmel à Abba Eban.  
 12 au 0 juin : Visite de P. Harmel au Liban, en Syrie et en RAU.  
 20 septembre : Visite royale belge en Autriche.

## CONDUITE ET POLITIQUE EXTERIEURES DE LA BELGIQUE 963

29 septembre : L'empereur du Japon en visite officielle en Belgique.

4 octobre : Discours Harmel à l'Assemblée Générale de l'ONU.

20 octobre : Kissinger à Peking.

24 octobre : Madame Gandhi à Bruxelles.

25 octobre : La Chine populaire aux Nations Unies avec exclusion de Formose.

26 octobre : Bruxelles et Peking décident d'établir des relations diplomatiques.

22 novembre : Etat de guerre entre le Pakistan et l'Inde.

Fin novembre : Proposition belge au Conseil de sécurité visant à mettre fin aux hostilités entre l'Inde et le Pakistan ; rejet par Mme Gandhi.

16 décembre : Reddition sans condition des Pakistanais.

### Bibliographie.

CROZIER Brian. European Security and the Soviet Problem ; rapport de l'*Institute for the study of conflict* ; Londres, janvier 1972.

CHAUDOIR Pierre. Les divers aspects économiques des achats de la Défense Nationale en Belgique ; *Cahiers économiques de Bruxelles*, n° 52, 4-1971, pp. 495-544.

COPPIETERS E. Conséquences économiques et sociales pour la Belgique d'un désarmement éventuel ; *Chronique de politique étrangère* ; Bruxelles, mai 1971, pp. 401-418.

DÉ BUCK. J. La Belgique, indépendance et interdépendance ; in *Archives de l'ISEA*, Librairie Droz — Genève, n° 4-1971, pp. 793-809.

GROSSER Alfred. Situations et conduites ; rapport polycopié n° 9 ; Colloque du Centre d'étude des relations internationales ; Paris, 5 et 6 février 1971.

HARMELE Pierre. A la recherche de nouvelles formes de sécurité européenne ; in *Politique Etrangère* ; Paris, 2-1971, pp. 113-124.

HARMELE Pierre. La politique étrangère de la Belgique ; *Textes et documents*, Affaires Etrangères ; Bruxelles, nos 270-271 d'avril-mai 1971.

HURTIG Serge. Inégalité, dépendance et exploitation/domaines et conduites ; rapport polycopié n° 3 ; Colloque du Centre d'études des relations internationales ; Paris 5 et 6 février 1971 .

*Union de l'Europe Occidentale*, Assemblée, commission des Affaires générales, l'année politique en Europe, rétrospective (1970, 1971 : chronologie et documents) ; Paris.

*Chronique de politique étrangère*, IRRI — Bruxelles : n° 6 de novembre 1961 consacré à « l'influence de l'intégration et de la coopération économiques internationales sur l'industrie lourde en Belgique ».

*Documentation Française*, Problèmes politiques et sociaux ; 11-18 août 1972, nos 137-138 : projets de conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ; Paris, 1972.

*Revue française de science politique*, Paris, n° 2-1972 : les conflits internationaux nés de la crise monétaire de 1971 (Guy Berger — E.L. Morse — Michel Albert) ; pp. 382-402.

*Documents parlementaires* :

4-VIII (1969-1970), n° 3 ; Chambre, session 1969-1970 : rapport de M. Radoux,

Commission des Affaires Etrangères.

*5-VIII et annexes*; Sénat, session 1970-1971: budget.

287; Sénat, session 1970-1971, 25 février 1971: rapport de M. Van Bogaert,

Commission des Affaires Etrangères sur les Crédits des Affaires Etrangères.

292; Sénat, session 1970-1971, 25 février 1971: rapport de M. Dekeyzer, Commission de la Coopération au Développement et du Commerce Extérieur.

983; Chambre, session 1970-1971, 13 mai 1971: rapport sur l'exécution du traité instituant la Communauté Economique Européenne.

1000, n° 1; Chambre, session 1970-1971, 4 juin 1971: rapport sur l'activité de l'Assemblée de l'UEO, par M. Van Lent.

1000, n° 2; Chambre, session 1970-1971, 16 juin 1971: rapport sur l'activité de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, par M. Van Lent.

1001, n° 3; Chambre, session 1970-1971, 16 juin 1971: rapport sur l'activité du Parlement européen, par M. Dewulf.

