

La politique extérieure de la Belgique en 1977

par Christian FRANCK,

Chercheur au Centre d'études européennes
de l'Université Catholique de Louvain.

★

Dresser le bilan de la politique extérieure de la Belgique revient de plus en plus à suivre les développements de l'unité d'action des partenaires de la Communauté européenne.

Celle-ci s'impose bien comme le cadre approprié pour une présence sur la scène internationale et elle correspond d'ailleurs à une orientation délibérée et constante de notre politique étrangère.

De la sorte, les options belges concernant les grands enjeux internationaux se lisent en filigrane dans les prises de position communes des Neuf. Parmi ceux-ci, la Belgique joue souvent un rôle modérateur, cherchant à rapprocher les points de vue des « Grands » de la Communauté. Cette disposition devint d'ailleurs une méthode durant l'exercice de la Présidence de la Communauté de juillet à décembre 1977. Tant les débats de la 32^e Assemblée générale des Nations-Unies que ceux de la conférence de Belgrade virent la diplomatie belge représenter la position commune des Neuf qu'elle s'était attachée à promouvoir.

Mais cette préoccupation inspira également son attitude en mai dans les travaux finaux de la Conférence sur la Coopération économique internationale (CCEI) à Paris.

Cette ligne d'action ne signifie cependant pas que la diplomatie belge se cantonne dans la géométrie des points convergents et manque de jugements propres.

La perception du poids relatif de notre pays, l'absence d'intérêts saillants qui ne s'accommoderaient pas d'un intérêt général communautaire, une certaine tradition de « suivisme » aussi à l'égard des autres, y compris et même particulièrement des Américains, l'inclinent à cette fonction. Il n'empêche qu'elle pousse souvent la recherche d'un consensus des Neuf dans une direction qui corresponde aussi à ses préférences et à ses choix.

Le dialogue Nord-Sud.

La Belgique faisait partie de la délégation communautaire unique qui, avec sept autres pays industrialisés, formait le groupe des « Huit » en face de celui des Dix-huit représentant le Tiers-Monde à la CCEI à Paris. Les travaux qui avaient repris le 29 avril au niveau des experts se clôturèrent par une conférence ministérielle du 20 mai au 1er juin. Au sein des Neuf, la Belgique tenait une position intermédiaire entre la tendance d'avant-garde représentée par les Pays-Bas et la position conservatrice tenue par la République Fédérale d'Allemagne et dans une moindre mesure par la Grande-Bretagne.

Ses attentes à l'égard de la conférence correspondaient à l'approche occidentale. Elle envisageait une réciprocité entre les mesures de coopération au développement et des engagements des producteurs de pétrole sur la modération des prix. Par ailleurs, la Belgique soutint un projet sur la sécurité des approvisionnements en matières premières que les Huit devaient déposer sur la table des négociations. Devant le refus de l'Australie et du Canada de s'associer à cette démarche, la délégation communautaire, notamment sa composante belge, avança l'idée du dépôt d'une demande formelle par les Six autres pays industrialisés. Cette idée ne fut pas suivie. Mais elle illustrait la préoccupation dominante d'obtenir dans le domaine énergétique et dans celui de l'approvisionnement en matières premières une contrepartie aux efforts de coopération demandés par les Dix-huit.

A l'égard de ces efforts de coopération, la Belgique et la Communauté s'engagèrent en faveur d'une « action spéciale » de 1 milliard de dollars au bénéfice des pays les plus pauvres. Ce nouveau transfert net était un substitut à la problématique de la suppression ou du moratoire des dettes avancée par le Tiers-Monde. La Communauté y prendrait part à concurrence de 385 millions de dollars (1).

A propos du Fonds commun pour la stabilisation du cours des matières premières, la Belgique soutenait au sein de la Communauté, et contrairement à la thèse allemande, que la stabilisation des prix devait précéder la stabilisation des recettes d'exportation. La délégation communautaire se prononça bien en faveur d'un Fonds commun, mais sans en spécifier

(1) Les modalités de la participation de la Communauté à l'Action spéciale furent arrêtées au plan communautaire lors du Conseil CE de la Coopération au Développement du 28 novembre 1978. Les 385 millions de dollars seraient distribués par le canal de l'Association Internationale de développement, moyennant une négociation avec cette Organisation. Pour la Belgique, cette action se traduisait par une inscription d'environ 600 millions FB au budget de la Coopération au développement.

les sources de financement ni le rapport avec le programme intégré des produits de base de la CNUCED.

A l'égard des produits de base et du Fonds commun, la position belge avait été explicitée lors d'un discours au Cercle interallié à Paris en février 1977 par le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, M. Van Elslande.

Celui-ci avait d'abord affirmé que « l'organisation du commerce des produits de base doit rester distincte des transferts de ressources financières destinées au développement des pays du Tiers-Monde ». Il présentait le Fonds commun comme « le couronnement sinon le ciment des accords conclus par produit ». A l'égard de ces accords, le « Fonds commun serait utile, notamment s'il permet de réaliser des économies en coordonnant des ressources ». A propos du « second guichet » du Fonds commun, censé financer « les autres mesures » (c'est-à-dire diversification de la production, commercialisation, etc...) et pour lequel les pays en voie de développement qui ne sont pas exportateurs des produits faisant l'objet d'un accord international sont demandeurs, le Ministre disait encore : « Nous n'excluons pas que le Fonds finance d'autres actions que la création de stocks régulateurs si elles concourent à la stabilisation et pour autant que les ressources du Fonds le permettent ». Cette dernière citation et la première se recoupaient : l'approvisionnement financier du Fonds commun, en particulier d'un second guichet, ne pouvait constituer un nouveau transfert net de ressources vers les pays en voie de développement qui serait indépendant de l'objectif de stabilisation des cours poursuivi par « le premier guichet » (financement des stocks régulateurs). Ceci resta la position de la Belgique durant toute l'année 1977.

Si les résultats de la CCEI furent considérés comme assez relatifs par les observateurs, la Communauté européenne en tira toutefois une appréciation modérément positive.

A la 32^e Assemblée générale des Nations-Unies, et au nom des Neuf, M. Simonet estimait le 26 septembre 1977 : «...des progrès réels ont été réalisés dans la coopération économique internationale dans un passé récent. A cet égard, la conférence de Paris a permis d'aboutir à des résultats positifs dans plusieurs domaines importants »...

Malgré la préférence marquée de la Belgique et de la Communauté pour une enceinte de dialogue restreinte — telle celle de la CCEI — avec la 32^e Assemblée générale, les discussions du Nord-Sud réintégraient le cadre plénier des Nations-Unies. Elles portèrent plus sur des questions de procédure que sur les problèmes de fond. La résolution 32/174 annonçait la création d'un Comité Plénier chargé, jusqu'à la convocation d'une session spéciale de l'Assemblée générale en 1980, « d'examiner et

de suivre la mise en œuvre des décisions et accords intervenus dans les négociations sur l'établissement d'un nouvel ordre économique international ».

A l'exception des Pays-Bas, les membres de la Communauté s'étaient montrés réticents à l'égard de ce Comité, estimant qu'il porterait atteinte au rôle du Conseil Economique et Social des Nations-Unies (ECOSOC). Accepté à la suite d'un compromis, le nouveau Comité Plénier, fréquemment nommé « Overview mechanism », n'est cependant pas considéré par la Belgique et ses partenaires comme une enceinte de négociation.

La conférence de Belgrade.

Peu de jours avant une visite royale en Pologne qui soulignait une nouvelle fois l'excellence des relations belgo-polonaises, s'ouvrait le 4 octobre à Belgrade la conférence chargée d'examiner la mise en œuvre et les suites de l'acte final d'Helsinki. Au sein de la Communauté, chaque Etat exprimait son point de vue tout en tenant compte d'une position commune des Neuf dont le représentant du pays exerçant la présidence se faisait le porte-parole. A ce titre, et en sa qualité de chef de la délégation belge, l'Ambassadeur Graeffe avait exposé les grandes lignes de la position belge en reflétant aussi les idées des autres pays de la Communauté.

La Belgique considère que les dix principes de la première corbeille sont d'une importance égale. Au cours des travaux elle s'exprima sur chacun d'eux. Mais elle entendit se livrer à un examen sérieux de l'application du VII^e principe concernant les droits de l'Homme : « ... il nous appartient de dresser un bilan sérieux de la manière selon laquelle ce principe a été mis en œuvre » (2).

C'est l'Ambassadeur R. Denorme qui a exprimé le point de vue de la Belgique sur l'application de ce VII^e principe. Il a d'abord réfuté la distinction établie par le délégué soviétique entre une lutte idéologique, qui est compatible avec la détente et que poursuivent les pays de l'Est, et la guerre psychologique par laquelle « les cercles réactionnaires » nuisent à la détente. « Etrange manière de concevoir l'égalité entre les Etats (principe I). La lutte idéologique serait-elle tolérée dans un sens, mais subversive et interdite par le principe VI dans l'autre ? » (3).

(2) Les textes cités sont extraits des discours prononcés par nos représentants.

(3) Le principe I affirme l'égalité souveraine des Etats, tandis que le principe VI interdit l'intervention dans leurs affaires intérieures.

Pour aborder l'examen de l'application des droits de l'Homme, le délégué belge oppose deux sortes d'attitude : celle des Etats qui sont disposés à accepter des critiques — c'est le cas du nôtre — et celle des Etats qui les refusent en invoquant l'ingérence dans les affaires intérieures ou le retour à la guerre froide. Tout en rappelant les formes de violations signalées par la presse — harcèlement, arrestations arbitraires, fausses accusations, internements psychiatriques — M. Denorme termine un exposé qui évita la polémique et les accusations frontales en citant des indices qui inspirent quelque optimisme : « ... la mise en œuvre du principe VII par chacun de nous doit être reconnue et nous inciter à faire de nouveaux progrès ». L'argumentation belge a toujours insisté sur l'association des individus au bénéfice de la détente. Ce thème fut évidemment repris dans la discussion sur la corbeille des « mesures humanitaires et autres ».

Au nom des Neuf, M. Graeffe présenta également au début de la conférence une proposition soutenue par les Etats Unis, le Canada, l'Islande, la Norvège et le Portugal. Conformément au principe IX de l'Acte final (4), celle-ci affirmait « le rôle propre et positif que les institutions, les organisations et les personnes doivent jouer dans la mise en œuvre des droits de l'Homme et des libertés fondamentales prévue par l'acte final d'Helsinki ». Il était demandé que leur soit reconnu une place appropriée dans la coopération internationale, afin que ces organisations et ces personnes puissent concourir à l'application intégrale des engagements souscrits par les signataires. Par cette proposition, la Belgique et les Neuf entendaient légitimer au nom de l'Acte final les efforts des groupes qui s'étaient constitués en URSS et dans les pays de l'Est pour l'application des dispositions de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de août 1975.

Autre insistance de la délégation belge : ne pas engager une discussion sur le désarmement ni sur la renonciation à « utiliser les premiers les armes nucléaires ». Cette problématique fut introduite par l'URSS et ses alliés sans doute par recherche d'un prestige idéologique et aussi par diversion à l'égard de questions embarrassantes. Dans son discours introductif, le chef de la délégation belge avait précisé d'emblée : « ... les problèmes qui sont liés au contrôle des armements et au désarmement échappent, par leur grande complexité, à la compétence de notre réunion et (qu') il appartient à d'autres de les résoudre ». Les délégations de l'Est estimaient que l'on ne pouvait parler de sécurité si la situation militaire sur notre continent demeurait inchangée. « L'on pourrait cepen-

(4) Le principe IX énonce les modalités de la coopération entre les Etats.

dant inverser cette proposition et dire que tout progrès sur la voie du désarmement dépend en définitive de la volonté politique des pays participant à cette réunion ». Pour la Belgique en effet, l'état des forces militaires en Europe n'est pas la cause des tensions mais l'effet d'un manque de confiance politique que l'application de l'Acte d'Helsinki a pour objet de surmonter.

Avant que ne s'ouvre la Conférence de Belgrade, la Belgique avait rappelé à la 32^e Assemblée générale son idée d'une approche régionale des mesures de désarmement et de contrôle des armements : « Les situations propres à une région donnée peuvent favoriser certains types de mesures spécifiques inapplicables dans d'autres régions ou à l'échelle mondiale », déclarait M. Simonet. Il proposait en même temps une voie pour la non-prolifération des armes nucléaires, en rendant accessible à tous — sans distinction entre détenteurs de l'arme atomique et ceux qui ne la possèdent pas ou y ont renoncé en signant le traité de non-prolifération — toutes les formes de technologie civile nucléaire. Au cours des débats en commission de la 32^e Assemblée générale, le projet belge visant à étudier les possibilités régionales en matière de désarmement a été adopté par la première commission le 18 novembre.

La présidence de la Communauté Européenne.

Entre les politiques internes de la Communauté et les politiques nationales, l'interpénétration se développe au point qu'il devient de plus en plus incertain de parler de politique extérieure à propos d'un large volet des activités communautaires (5). Aussi insistera-t-on ici sur les relations extérieures et la coopération politique. A propos des chapitres précédents, on a déjà évoqué l'action belge à la 32^e Assemblée générale des Nations-Unies et à la Conférence de Belgrade. Mais il convient de mentionner ici l'évolution d'autres problèmes spécifiques.

A propos de l'élargissement de la Communauté, M. Simonet, dans une interview à la *Dernière Heure* (7 décembre 1977) où il dressait un bilan de la présence belge, indiquait la position de la Belgique : un accord au principe de l'élargissement ; pas de précipitation dans la conclusion. « La Belgique considère qu'il (l'élargissement) devra se faire même dans un délai éloigné, et se faire en ayant le souci d'éviter les frustrations de ceux qui ont posé leur candidature, et qui ont parfaitement

(5) Un Bilan complet des activités durant la présidence belge a été dressé par les services du Ministère des Affaires Etrangères. Voir textes et documents 1978, n° 313, 55 pages.

le droit de le faire... sans que cet élargissement ne constitue cependant un affaiblissement de la Communauté ». C'est en particulier un affaiblissement institutionnel qu'appréhende le gouvernement belge. A plusieurs reprises, le Premier Ministre s'est exprimé en ce sens.

Qu'en fut-il toutefois de l'évolution du dossier même ? La phase préliminaire des contacts exploratoires entre la CEE et la Grèce a été achevée et la Communauté a déterminé les domaines sur lesquels la négociation d'adhésion pouvait commencer. A l'égard de l'Espagne, le Conseil, qui a reçu les lettres portant candidature de ce pays à l'adhésion a adressé, selon la procédure normale, une demande d'avis à la Commission.

Les approches de la CEE et du Comecon ont connu une nouvelle phase lors de la visite à Bruxelles du Président en exercice du Comité exécutif du Comecon. Celui-ci a été reçu par le président du Conseil CEE qui l'a présenté ensuite au Membre de la Commission compétent, M. Haferkamp, chargé des relations extérieures.

Sous la présidence belge, la Communauté a également engagé des négociations délicates avec l'URSS, la Pologne et la RDA concernant leurs activités de pêche dans la zone communautaire des 200 milles marins.

Dans le domaine de la coopération au développement, la présidence belge a permis de définir la position communautaire sur la mise en œuvre de l'Action spéciale de la CCEI. En outre, elle a obtenu un accord de principe pour l'élaboration d'un règlement-cadre organisant la politique d'aide aux pays en voie de développement non-associés, à l'égard duquel la France avait manifesté longtemps son opposition. A l'initiative du Ministre Outers, une résolution fut aussi adoptée, proposant une formule pragmatique de coordination « à la carte » des aides bilatérales entre elles et avec la politique de développement de la Communauté.

Au plan de la coopération politique, on peut considérer que la présidence belge a surtout fait avancer la prise de position des Neuf à l'égard des problèmes de l'Afrique australe. A la fin août, à Lagos, M. Simonet participa au nom des Neuf à la Conférence des Nations Unies contre l'apartheid et y condamna formellement le principe d'apartheid. Le 20 septembre, les Ministres des Affaires étrangères adoptaient « un code de conduite » destiné aux filiales d'entreprises européennes fixées en Afrique du Sud, contenant des règles non-contraignantes relatives aux rapports des employeurs et des employés. Les Neuf ont également contribué à l'élaboration de la Résolution 418 du Conseil de Sécurité concernant l'embargo des armes à l'égard de l'Afrique du Sud.

Au plan institutionnel enfin, la diplomatie belge s'activa à préserver l'échéance fixée d'un commun accord au printemps 1978, pour l'élection au suffrage universel. du Parlement européen. Toutefois, ces efforts

n'aboutirent pas en raison de la difficulté britannique de pouvoir organiser le scrutin dans ce délai.

Les orientations propres.

Impliquée dans la participation européenne aux enjeux internationaux, la Belgique n'en a pas moins saisi l'occasion de certains événements pour réaffirmer les orientations de sa politique étrangère.

M. Tindemans fut le premier chef de gouvernement belge depuis quarante ans à se rendre aux Etats-Unis. Lors de son voyage en octobre, il se plût à souligner la qualité des liens qui unissaient la Belgique au « Big Brother ». Mais il évoqua aussi avec fermeté — et c'est une tendance de la diplomatie belge qui s'affirmera encore par la suite — les difficultés monétaires causées par le flottement du dollar. « Si on parle de protectionnisme en Europe, déclara-t-il à l'Associated Press, c'est qu'il s'agit en fait d'une défense face au faible coût du dollar. »

M. Tindemans devait aussi insister auprès du Président américain pour une participation de la Communauté « en tant que telle » aux Sommets économiques occidentaux. Avant le Sommet de Londres du mois de mai 1977, M. Van Elslande avait vivement insisté, avec son collègue néerlandais, pour que la Communauté soit présente à ces rencontres en la personne du président de la Commission. Présence à laquelle la France s'opposait et qui fit l'objet d'un compromis : M. Jenkins prendrait part aux conversations du second jour relevant de la compétence communautaire.

A Washington, M. Tindemans revint encore sur cette question. La déclaration de la Maison Blanche notait : « Le Premier Ministre Tindemans exprime le souhait que la Communauté soit représentée aux réunions du « sommet » occidental et impliquée dans tout le suivi (follow up) de ces réunions ». Le président a répondu qu'il « appuyait complètement le principe de la participation de la Communauté européenne » mais il a aussi estimé que « la nature de cette participation doit être déterminée par la Communauté elle-même ».

Il est un autre événement qui a obligé le gouvernement belge à définir sa politique étrangère : l'affaire du Shaba, début mars 1977. Ses développements devaient susciter une réaffirmation des rapports privilégiés de coopération non seulement avec le Zaïre, le Rwanda et le Burundi — dont la place particulière fut mentionnée dans la déclaration gouvernementale du 7 juin — mais aussi à l'égard de l'Afrique. Alors qu'on évoquait le rôle de coordination de la Belgique pour un plan de redressement de l'économie zaïroise, qui s'appellera finalement le plan Mobutu,

M. Simonet déclarait le 21 septembre à la tribune de l'Institut Royal des Relations Internationales : « Il faut reconnaître que l'Europe, même s'il ne nous plaît pas de nous l'entendre dire trop nettement, a un rôle plus circonscrit que celui des superpuissances. Nous n'avons plus de politique asiatique... Alors, ce que nous ne savons ni ne pouvons faire pour l'Asie, je crois que nous devons le faire pour l'Afrique. Je parlais il y a quelques instants du Proche-Orient ; nous savons tous ce que pourrait entraîner pour nous un nouveau conflit au Proche-Orient. Mais nous savons aussi ce qu'entraînerait pour nous le fait que l'Afrique devienne une sorte de continent qui flotterait entre deux univers différents, cédant tantôt aux sollicitations de l'un, tantôt aux sollicitations de l'autre. Une solidarité de fait existe entre l'Europe et l'Afrique. Aussi, une des tâches à laquelle nous nous sommes attelés avec le plus d'ardeur et le plus d'intérêt, est la définition d'une conception générale d'une politique africaine de la Communauté. A l'intérieur de cette politique viendraient bien entendu se placer les politiques bilatérales que chaque Etat membre peut mener avec tel ou tel pays africain. C'est le cas par exemple de la politique de notre pays avec le Zaïre ; elle ne serait qu'une partie de l'ensemble plus vaste que devrait constituer la politique africaine de l'Europe lorsqu'elle sera définie ». C'est dans cette perspective que la Belgique s'apprêtait à coordonner les efforts de coopération internationale au plan de redressement du Zaïre.

Summary : Belgium's foreign policy in 1977.

Belgium's foreign policy is largely embedded in the external action of the European Community. Besides, the unity of action of the nine member-states in major issues of international politics corresponds to a deliberate option of the Belgian government. In the debates of the North-South Dialogue (Conference on International Economic Cooperation and 32nd General Assembly of the U.N.) and in the Belgrade conference, Belgium has endeavoured to promote a common stand by the nine member-states. During the term of its EC presidency, Belgium has forwarded the proceedings concerning the extension of the community, the relations with the Comecon, and — on the level of political cooperation — the definition of the Nine's position on Southern Africa. The events in Shaba (Zaire) have led Belgium to reaffirm the particular place Africa holds in its cooperation policy.

