

La représentation extérieure de la Belgique*

par Jean VAN DEN BOSCH,

★

L'an dernier, Monsieur le Président, vous aviez bien voulu me prier de parler à la tribune de l'Institut belge de Science politique de l'utilité des Ambassades. Je me suis alors demandé si ce titre ne comportait pas en votre esprit un point d'interrogation et m'apprêtai donc à défendre ce qui était. Quelque voyage congolais m'en empêcha. Et cependant j'avais déjà le secours des meilleurs auteurs. Sans m'arrêter à l'Italien qui faisait remarquer au XVI^e siècle que les premiers envoyés furent les anges du Seigneur, j'en aurais appelé directement au Roi Salomon pour qui, si l'on en croit le Chapitre XXV des Proverbes, « comme la fraîcheur de la neige au temps de la moisson, ainsi est un ambassadeur fidèle pour celui qui l'envoie : il restaure l'âme de son maître ».

J'aurais aussi pu invoquer plus prosaïquement M. de Callières qui, dans sa « manière de négocier avec les souverains », écrivait en 1711 :

« Les Ambassadeurs sont si utiles et même si nécessaires pour le repos des nations, que c'est souvent par leur moyen qu'elles vivent dans l'union. Sans eux, qui ménagerait les traités de paix, d'alliance et de commerce? Qui terminerait les différends des Souverains qui par leurs guerres ruinent quelquefois les peuples? Telle est la véritable cause et le plus sûr motif qui leur a fait accorder les immunités et les privilèges dont ils jouissent. »

Mais, cette année, vous m'avez demandé de parler de la représentation extérieure de la Belgique dans ce cycle consacré à des réflexions sur la crise de nos institutions. Plutôt que défendre ce qui est, il me faut donc examiner davantage ce qui devrait être : voir si cette représentation extérieure est encore adaptée à la vie actuelle ; rechercher les moyens de développer son fonctionnement, d'améliorer son efficacité. Je le ferai en n'engageant que moi-même et non pas — il va de soi — le Gouver-

nement que je sers, les Ministres qui sont mes chefs ni le Département auquel j'appartiens.

Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, comme la plupart des institutions, la diplomatie a pas mal évolué, mais les tâches assignées en 1558 aux Ambassadeurs par notre collègue vénitien Navagero n'ont guère varié : comprendre et aviser, négocier, rapporter ce qu'on a vu. Il est sans doute plus amusant, mais moins vrai, de répéter, avec ce diplomate britannique du XVII^e que « l'Ambassadeur est un honnête homme que l'on envoie mentir à l'étranger pour la cause de l'Etat ». Une certaine tradition se complait en effet à situer la diplomatie dans une atmosphère inévitable d'intrigues subtiles sinon de mensonge flagrant. Elle le doit sans doute à Machiavel qui, à son Prince, conseillait déjà en 1532 :

« Un prince étant donc obligé de bien savoir agir en hâte, il doit choisir les rôles du renard et du lion. Car le lion ne résiste pas aux filets, et le renard ne résiste pas aux loups. Il faut donc être renard pour reconnaître les filets, et lion pour épouvanter les loups. Ceux qui s'en tiennent au seul lion n'y entendent rien. C'est pourquoi un souverain prudent ne peut ni ne doit être fidèle à ses engagements quand cette fidélité se tourne contre lui, et qu'ont disparu les motifs qui l'avaient fait engager. Si les hommes étaient tous bons, ce précepte ne vaudrait pas ; mais comme ils sont mauvais et ne vous garderaient pas leur foi, vous n'avez pas non plus à leur garder la vôtre. Et jamais un prince n'a manqué de motifs légitimes pour s'excuser de ne pas tenir parole. C'est celui qui a su le mieux faire le renard qui a le mieux réussi. Mais il est nécessaire de bien savoir déguiser ce caractère et d'être grand simulateur et grand

(*) Conférence prononcée à l'Institut belge de Science politique à Bruxelles, le 30 novembre 1960.

dissimulateur. Les hommes sont si simples et ils obéissent si bien aux nécessités présentes que celui qui trompe trouvera toujours qui se laissera tromper. »

Pour ma part, à cette façon « dont les princes doivent tenir leurs engagements », je préfère les sept vertus qui, pour Harold Nicholson, font le diplomate idéal : la vérité, la précision, le calme, la bonne humeur, la patience, la modestie et la loyauté.

De toutes, cette dernière est la plus difficile à pratiquer, car la plus multiforme : il faut en effet au diplomate être loyal à la fois vis-à-vis du souverain qu'il représente, du gouvernement, dont il est l'envoyé, du ministre, qui est son chef, du département, dont il est l'agent, du personnel, qu'il doit diriger, du corps diplomatique, auquel il appartient, de sa colonie, qui compte sur lui, loyal enfin à l'égard du gouvernement auprès duquel il est accrédité et du ministre étranger avec lequel il négocie.

La loyauté me paraît essentielle, car elle est à la mesure de la confiance que le diplomate inspirera. Je ne dis pas qu'un mensonge ne peut forcer un succès, mais sa pratique engendrera tôt ou tard la colère, l'amertume et la revanche. Elle tuera surtout la confiance. Et que faire encore, dites-le moi, d'un ambassadeur qui cesserait de l'inspirer ?

Il est bien d'autres qualités, il est vrai, que les auteurs réclament des diplomates : auprès de Catherine de Russie, sa mère suggérait à Frédéric le Grand d'envoyer comme ambassadeur un beau jeune homme au teint frais ; et l'Espagnol Zúñiga voulait que les diplomates fussent chauves parce que Jules César étant chauve, rien ne prouvait qu'il n'eût pas fait un excellent ambassadeur.

De nos jours, la vie internationale, devenue plus complexe, plus technique, laisse peu de place et surtout peu de temps aux ruses de la Renaissance. Et c'est à ces caractères nouveaux de la diplomatie moderne qu'il nous faut s'arrêter.

Tout d'abord, à ses *conditions de fonctionnement*.

1° La rapidité et la facilité des communications ont rapetissé le monde et amené l'époque de la diplomatie par téléphone, par radio ou par T.V. : il en résulte que la pression de l'opinion publique dans la conduite des affaires internationales est de

plus en plus forte et son intervention de plus en plus fréquente.

2° *Le nombre des pays indépendants* avec qui nous entretenons des relations diplomatiques ou qui sont représentés dans les organisations internationales est chaque année plus élevé. Avec l'indépendance de la Mauritanie, il y aura bientôt cent membres des Nations Unies.

3° *Le champ d'activité* des représentants diplomatiques s'est largement accru. Virtuellement limité il y a quelques années encore à la représentation, à l'information et à la négociation politique au sens restreint, il couvre à présent dans une mesure toujours croissante l'expansion économique et commerciale d'une part, l'information et les relations culturelles de l'autre, et plus récemment encore l'assistance technique.

Partout enfin, et c'est le quatrième point, les *méthodes* du travail diplomatique se sont profondément altérées. Nous sommes entrés dans l'ère des conférences, des organisations internationales, ce que M. Beyen, Ambassadeur des Pays-Bas à Paris et ancien Ministre des Affaires étrangères, appelle la diplomatie par conseil d'administration, évoquant ainsi la présence presque constante des Ministres des Affaires étrangères des principaux pays européens dans des conseils ou des comités, où se décide l'essentiel de la politique internationale contemporaine.

Le Ministre des Affaires étrangères de Belgique est ainsi appelé par ses fonctions à prendre part aux réunions du Comité des Ministres de Benelux et du Conseil interparlementaire de Benelux ; il est membre du Conseil des Ministres de la Communauté économique européenne, du Conseil des Ministres de l'Union européenne occidentale, du Comité des Ministres du Conseil de l'Euratom, du Conseil des Ministres de l'Organisation européenne de coopération économique, du Conseil des Ministres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Dans ces différents organismes, la présidence est attribuée par rotation au représentant de chacun des pays membres. C'est ainsi que notre Ministre des Affaires étrangères est Président du Conseil des Ministres de l'U.E.O. pour le quatrième trimestre 1960, et qu'il présidera le Conseil des Ministres du Marché Commun et de l'Euratom pendant le premier semestre de 1961. Et je mentionne pour mémoire sa participation sou-

vent indispensable aux sessions ordinaires ou extraordinaires de l'Assemblée générale des Nations Unies.

*
**

Ainsi, le premier représentant diplomatique de nos pays occidentaux est devenu le Ministre des Affaires étrangères lui-même ; devant des assemblées, des commissions et des collègues étrangers, il prend position, il négocie, il s'engage, non plus par le truchement de ses ambassadeurs, mais en personne et presque sans recours. Il ne se limite plus à concevoir une politique et à la faire exécuter, il en est devenu le principal artisan.

Changement essentiel.

Autre transformation importante, qui accompagne la première, la naissance et le développement aux côtés de la diplomatie bilatérale classique, d'une diplomatie multilatérale, qui, née avec la S.D.N., après la première guerre mondiale, a surtout grandi après la seconde avec la création des Nations Unies. Nous y reviendrons.

A. — Alors que les Ministres se déplacent, se rencontrent, se consultent, multiplient les déclarations publiques, quelle est encore la tâche des représentants diplomatiques ? Il est trop facile de dire avec quelques mauvais plaisants qu'ils se bornent à transmettre en chiffre à leurs gouvernements ce que les agences ont annoncé la veille, en clair. En réalité, il ne peut être question pour eux de lutter de vitesse avec la presse. Leur rôle consiste bien plus à faire un tri dans les informations, à vérifier aux meilleures sources leur exactitude, à faire un travail de synthèse de plus en plus nécessaire à un moment où tout le monde est quelque peu submergé par la masse de dépêches et d'informations disponibles. C'est là que sont utiles aux diplomates les contacts personnels qu'ils ont le devoir de nouer et d'entretenir grâce à la relative permanence de leur séjour dans le pays où ils exercent leurs fonctions. Cette action, pour être obligatoirement discrète, n'en est pas pour autant inefficace, même si leurs conseils ne sont pas écoutés ou suivis à la lettre, ce qui est inévitable. Car aujourd'hui comme toujours, il y a contraste entre le point de vue du diplomate, en premier lieu technique, et celui de son ministre, éminemment politique. Comme l'a bien dit l'Ambassadeur Quaroni, qui représente aujourd'hui l'Italie à Bonn :

« La diplomatie est silencieuse et travaille à longue échéance ; le Ministre des Affaires étrangères est obligé de tenir compte des nécessités de succès immédiat. C'est un contraste souvent impossible à surmonter sauf dans des circonstances politiques exceptionnelles, à notre époque de diplomatie au grand jour, il est plus éclatant que jamais. Mais il est inutile de récriminer : la démocratie, la démagogie même sont des faits dont il faut tenir compte. Un bon Ministre des Affaires étrangères doit sans doute tenir compte des données techniques ; mais un diplomate qui ne voudrait pas tenir compte des nécessités de la politique serait aussi mauvais diplomate. La diplomatie est réalité, elle n'est pas théorie. »

Et il ajoute :

« Le diplomate est un homme qui est condamné à avoir raison ; il doit démontrer qu'il a raison et savoir se faire pardonner d'avoir eu raison par tous ceux qui ont eu tort. Ceci est peut-être la chose la plus difficile. »

B. — En second lieu, l'apparition nouvelle de nombreux états indépendants impose une multiplication des postes diplomatiques et consulaires, si l'on veut poursuivre une politique de présence, à mes yeux indispensable pour tout pays qui doit vivre comme le nôtre orienté vers l'extérieur. En 1911, nous avions 24 légations et 40 consulats. Nous avons aujourd'hui 52 ambassades, 14 légations, 38 consulats généraux et 6 représentations permanentes auprès d'organismes internationaux.

Le problème ne se pose d'ailleurs pas sur le seul plan quantitatif. Les conditions de vie et de travail se sont modifiées. Il n'y a guère, les diplomates se mouvaient dans un monde restreint, cosmopolite — le mot date déjà et sent son Bourget — tous parlaient le même langage, lorsque ce n'était pas la langue diplomatique, apanage en perdition du français. Dans bien des états nouveaux, ou même dans de vieux pays qui ont fait peau neuve, il n'y a plus de « salons politiques », il n'y a plus de langue commune. Les représentants diplomatiques doivent s'adapter avec souplesse à des conditions imprévues et faire de plus grands efforts que par le passé pour acquérir la connaissance au moins courante d'une ou de plusieurs langues étrangères.

Le prochain Président des Etats-Unis, John Kennedy, évoquait au cours de sa tournée électo-

rale, les problèmes posés à la diplomatie américaine par cette situation :

Songez, disait-il, que les Russes réussissent à envoyer dans tous les pays neufs des diplomates ou des techniciens qui savent parler la langue du cru, qui sont de véritables missionnaires. Lorsque nos agents arrivent sur leurs traces, ils les trouvent déjà solidement installés : en 1958, notre Ambassadeur à Moscou était le seul de tous nos représentants en pays communistes à parler la langue de la nation auprès de laquelle ils étaient délégués. Deux seulement de nos ambassadeurs savaient l'arabe, et même notre ambassadeur à Paris est incapable de négocier en français avec le Général de Gaulle. »

C. — Quant à l'extension du champ d'activité de notre représentation à l'étranger, il ne fait plus de doute, notamment sous l'aspect essentiel que revêt pour la grande majorité de nos postes leur travail économique et commercial. Jadis, à l'époque de la diplomatie en dentelle et du laissez-faire dans le domaine des échanges, ce problème ne se posait pas. Entre les deux guerres sont apparus les réglementations douanières, les hausses tarifaires, les restrictions contingentaires, les contrôles des changes et autres entraves au commerce international, puis les expropriations, les nationalisations, devenues hélas monnaie courante. Les démarches qui en résultent, les négociations qu'il faut nouer pour surmonter l'obstacle chaque jour créé, absorbent une part croissante du temps des agents extérieurs. Il leur incombe en outre de façon permanente, persévérante, en liaison étroite avec l'Office belge du Commerce extérieur, d'étudier les marchés, de les prospecter, ce qui implique une connaissance des milieux commerciaux, industriels et financiers de leur résidence.

Tout cela appelle une formation différente de celle jadis exigée du diplomate. Les membres de la carrière extérieure belge ne sont guère plus de 300 : essentiellement polyvalents, Maîtres Jacques de la diplomatie nouvelle, ils doivent pouvoir s'adapter aux tâches les plus diverses. C'est pourquoi, avant d'accéder au grade de Secrétaire de Légation, nos Attachés subissent-ils un examen économique et commercial, qui les familiarise avec l'économie belge en leur faisant visiter des dizaines d'usines et prendre contact avec les milieux représentatifs des affaires. Même ainsi les tâches com-

merciales des postes se sont multipliées au point que le Ministre du Commerce extérieur a pris, il y a quelques mois, l'initiative de faire recruter sur place, en qualité de collaborateurs d'un certain nombre de nos missions, des « prospecteurs commerciaux », dont le titre expose à suffisance les attributions. Ensuite, comme cela se fait dans d'autres pays (notamment en France), des personnalités belges, qui jouent un rôle en vue dans l'économie des pays étrangers où elles demeurent, se sont vu attribuer le titre de Conseiller du Commerce extérieur et apportent ainsi leurs avis, leurs conseils à nos représentants officiels.

Autre domaine nouveau qui requiert présence et efforts : celui de l'information, débordant même parfois sur la propagande. J'ai fait allusion au rôle de plus en plus dominant joué par l'opinion publique. Il faut donc se la concilier dans les pays étrangers, expliquer nos positions ou bien souvent tout simplement faire connaître la Belgique, ses réalisations, ses possibilités. Nos diplomates sont invités à prononcer des conférences, à se soumettre au supplice de l'interview, à parler à la radio ou à paraître à la télévision. Leurs aînés eussent condamné avec horreur ces pratiques, les cadets se plient à ces servitudes nouvelles et font de leur mieux. Mais il faut bien dire que nous souffrons dans ce domaine, et surtout en comparaison de la plupart des pays occidentaux, d'une grave faiblesse de moyens. Il semble que l'optique belge demeure indifférente à l'aspect moderne des « public relations » : les experts nous manquent, les maladresses abondent. C'est vrai politiquement, cela se remarque aussi dans le domaine commercial, où notre publicité est souvent inférieure à celle de nos concurrents. Nos représentants à l'étranger se plaignent fréquemment de l'absence excessive chez nos hommes d'affaires d'une politique efficace de présence et de propagande ; mais ceci est une autre histoire. Il faudrait diffuser plus de livres, plus de brochures, plus de disques, plus de films. Nous en sommes cruellement démunis et les moyens du bord, avec lesquels l'agent extérieur est invité à se débrouiller, sont infinitésimaux. L'équilibre budgétaire, trop facilement invoqué, n'est pas en cette matière, nous le verrons, une excuse valable.

*
**

Avec les séquelles de la dernière guerre et notamment l'évolution rapide vers l'autonomie

et l'indépendance des territoires coloniaux d'Asie et d'Afrique, sont nés enfin des problèmes, que ni les diplomates ni les Ministres des Affaires étrangères n'avaient été accoutumés de traiter jusqu'ici : la Révolution française nous avait révélé le Tiers-Etat, 1960 se placera sous le signe du Tiers-Monde et des problèmes qu'il pose : l'assistance technique, l'aide aux pays sous-développés et l'extension nécessaire des relations culturelles à des pays même considérés comme peu avancés. Ces questions revêtent une face politique, une face économique, une face sociale. Elles ne rentrent pas facilement dans les vieux cadres d'une administration, à qui force est cependant de s'y adapter plus ou moins bien : récemment à été ainsi créée au Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur une Direction de la coopération internationale à laquelle ressortissent ces affaires nouvelles, qui à la fois échappent et appartiennent aux domaines traditionnels du Politique et de l'Economique.

La surprise, que pourrait causer la présence des relations culturelles dans ce service, se dissipe avec la tendance actuelle de ne plus limiter les accords culturels aux pays occidentaux de culture classique, mais de les étendre tant à des pays communistes qu'à des pays afro-asiatiques ou latino-américains. En négociant avec ceux-ci, une des contreparties qui nous est le plus généralement demandée porte sur l'octroi de bourses d'études, la formation accélérée de techniciens, l'envoi de professeurs et d'experts. De la part des pays sous-développés, c'est même le seul intérêt dans ce type d'accords. Par conséquent, nos conventions culturelles, qu'elles soient en voie de négociation ou à venir, seront de moins en moins séparables des problèmes d'assistance technique et d'aide aux sous développés.

D. — Tout ceci impose donc à la diplomatie des *méthodes neuves*. La cloison n'est plus étanche entre la politique et l'économie, comme elle le demeura trop longtemps. Les deux facteurs en réalité se mêlent et se confondent : des relations politiques médiocres ont presque automatiquement une incidence sur le développement des courants commerciaux ; une balance déséquilibrée, ou un ralentissement des échanges détériorent vite le climat politique entre deux pays.

Mais le phénomène décisif, entraînant un boule-

versement des conceptions traditionnelles du travail de chancellerie, est cette apparition de la *diplomatie multilatérale*.

Harold Nicolson, déjà cité, observateur lucide, pénétrant, un peu nostalgique de la vie diplomatique et qui croit non sans raisons à la permanence, à travers toutes les péripéties, des caractères fondamentaux de la négociation, disait dans ses conférences d'Oxford réunies sous le titre « *Diplomacy* » :

« On parle de plus en plus de « *vieille diplomatie* » — et aussi de son *inavouable amie la « diplomatie secrète »* — sur un ton de *réprobation morale*. On estime en somme qu'aux environs de 1918, la diplomatie a vu apparaître une brillante lumière, s'est convertie, a trouvé le salut et est depuis lors devenue une *femme totalement différente*. »

Sans vouloir rechercher plus haut dans l'Histoire quelques précédents peut-être valables, c'est bien à la fin de la première guerre mondiale que la diplomatie, sous sa forme multilatérale, apparaît, pour devenir aujourd'hui la marque dominante de la vie internationale. Née avec la Société des Nations, elle a rebondi avec la création de l'Organisation des Nations Unies et avec l'encouragement donné par sa Charte aux organisations régionales. C'est ainsi que la Belgique se trouve membre, non seulement de l'O.N.U., et de ses 13 agences spécialisées, mais du G.A.T.T., de l'O.T.A.N. ou N.A.T.O., de l'O.E.C.E.⁽¹⁾, du Conseil de l'Europe, de l'U.E.O., de la C.E.C.A., de la C.E.E., de l'EURATOM, sans parler de BENELUX. Certaines de ces organisations ont été créées dans un but purement économique (G.A.T.T., O.E.C.E., C.E.C.A., C.E.E.), d'autres dans un but purement politique (O.T.A.N.). Et cependant nous voyons celle-ci décider qu'il est temps de développer le côté économique de ces activités, tandis que d'autres, conçues dans un but économique, se donnent une activité politique : c'est le cas des Six membres du Marché commun, qui procèdent maintenant trimestriellement à des consultations politiques et vont discuter dans cinq jours à Paris les projets européens du Général de Gaulle.

(1) A la veille d'être transformée en O.E.C.D. (Organisation Economique de Coopération et de développement).

Dans ces organisations, où les deux domaines, politique, économique, de moins en moins distincts, vont s'enchevêtrer inextricablement, nous sommes représentés par des délégations qui fournissent au Département des informations et en réclament des directives, dans lesquelles l'économie et la politique sont déjà souvent inséparables. Or, il n'existe pas à présent au sein de l'administration, de cellule capable d'utiliser adéquatement et rapidement toutes ces informations ni de répondre adéquatement et rapidement à toutes ces demandes. Leur répartition traditionnelle entre les directions de la politique et du commerce aboutit à faire travailler le centre à contretemps de la périphérie, ce qui donne des résultats chaotiques, des renseignements incomplets et, chaque fois qu'un effort de coordination est tenté, cause des retards préjudiciables. Le remède se trouve dans la substitution aux directions générales de la Politique et du Commerce extérieur, d'un service des organisations internationales, qui traiterait tout le secteur multilatéral, et d'une direction des affaires politiques et économiques, compétente pour tout le bilatéral.

L'activité de ces Représentations permanentes auprès des organismes internationaux est très différente de celle des Ambassades. Il s'agit cette fois de participer à de multiples et interminables séances de comités, de commissions⁽²⁾. On n'a plus à faire à un interlocuteur unique ; on travaille, on discute en présence de plusieurs autres délégués, parfois des dizaines d'entre eux. Il faut à tout moment être prêt à intervenir, prêt à prendre la parole avec un minimum d'aisance et de clarté, prêt à rédiger rapidement des résolutions, des amendements, prêt à juger et à réagir. En outre, ce travail en commission ou en assemblée, pour être efficace, doit se doubler d'une forme particulière de la négociation moderne, le « lobbying » ou travail de coulisses. Nous ne pouvons plus, hélas, reprendre ce mot d'un ambassadeur de Belgique qui, lorsqu'il était chef de cabinet du Ministre des Affaires étrangères, aimait répondre aux collègues qui l'interrogeaient : « Il y a des bruits dans les couloirs, mais je ne m'y promène pas ». Aujourd'hui les halls des Nations Unies sont sans doute un séjour plus utile que celui de l'Assemblée. Des salons, la diplomatie s'est éloignée vers les corridors, comme un certain parlementarisme a glissé de l'hémicycle à la buvette. N'en faisons pas un problème de dignité. N'y voyons qu'un signe des temps !...

Il faut se rendre compte en outre que le fait même de notre appartenance, de notre adhésion aux organisations internationales conditionne aussi bien notre politique extérieure proprement dite que notre politique économique. De moins en moins autonomes, l'une et l'autre dépendent désormais des règles que nous avons acceptées, des décisions que nous avons prises ensemble, des consultations auxquelles procèdent entre eux d'une manière de plus en plus fréquente les pays que lient des intérêts communs. Ce n'est pas prendre position dans la controverse de la supranationalité que de constater ces faits évidents, caractéristiques de l'époque.

Non seulement cette somme d'engagements politiques, économiques, souscrits collectivement au sein d'organisations dont nous sommes, informe — au sens philosophique — notre politique économique et notre politique internationale, mais elle fixe notre comportement, laissant une marge relativement étroite de liberté aux Ministres successifs des Affaires étrangères. Nul d'entre eux ne pourrait renverser à cet égard la politique de son prédécesseur sans mettre la Belgique en contravention avec les règles de bon nombre d'organismes internationaux et sans nous jeter dans l'isolement. L'action ministérielle peut toutefois encore se manifester dans l'accent donné à nos activités au sein de tel groupe plutôt que de tel autre : on peut ainsi être à certains moments plus européen qu'atlantique, moins atlantique qu'onusien, ou vice-versa. On ne peut plus, sans ouvrir une crise politique grave, cesser d'être européen, cesser d'être atlantique, ni, le croirait-on ?, cesser d'être onusien.

Même ces variations appellent la prudence, car si je crois avec Machiavel que la Fortune est femme, et que par conséquent elle appartient plus souvent aux fougueux qu'aux circonspects, je crois aussi qu'il n'est point de fougue utile sans puissance, et qu'il importe, lorsque l'on veut agir au sein d'un groupe, de se souvenir des obligations déjà contractées et des appuis déjà consentis dans des cellules plus restreintes. C'est ce que j'appellerais la politique des cercles concentriques !

Je m'explique. Économiquement, la Belgique ne devrait-elle pas, lorsqu'elle veut agir en Benelux, ne jamais oublier qu'elle est en union économique

(2) 30 par semaine, me dit-on, au Marché commun.

avec le Grand-Duché de Luxembourg ? Lorsqu'elle veut agir au sein des Communautés européennes, de la C.E.C.A., du Marché Commun, d'Euratom, se souvenir de la force que Benelux lui apporte ; lorsqu'elle veut agir à l'O.E.C.E., demain à l'O.E.C.D., ne pas ignorer cette Europe des Six dont elle fait partie ; et lorsque nous nous trouvons au G.A.T.T., y défendre les principes et l'œuvre des Six et de l'O.E.C.E.

Politiquement, il en va de même. Nous avons des consultations politiques régulières en Benelux ; elles doivent inspirer notre attitude au moment des consultations politiques des Six du Marché commun, puis des Sept de l'U.E.O., et celles-ci ne doivent pas être oubliées lorsque la discussion se transporte dans le cadre de l'Alliance Atlantique ; et quant à l'esprit atlantique, nous devons le faire déborder de l'aire géographique du Traité lui-même, afin qu'il amène tous ses membres, chaque fois qu'un problème d'intérêt commun les confronte dans le monde, à se consulter naturellement, comme nous l'avons fait pour le Congo. A fortiori aux Nations Unies, où l'entrée hâtive des puissances africaines et asiatiques devenues récemment indépendantes a réduit la puissance européenne, la consultation et la cohésion occidentales devraient être la règle, non plus l'exception. L'intention n'est pas, comprenez-moi, de constituer à l'aide d'organisations plus petites des groupes de pression au sein d'organisations plus larges, ce qui, par la multiplication de blocs, conduirait à l'immobilisme. Il s'agit d'éviter que des partenaires ou des alliés ici, aillent là se contredire ou disperser leurs efforts ; il s'agit de coordonner l'action de ceux qui ont déjà reconnu solennellement les intérêts qui les lient. Parmi les Six, Benelux n'est-il pas plus solide, plus important, mieux en position de se faire entendre, de se défendre, que Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, affrontant l'un des trois autres Grands, France, Allemagne, Italie, ou quêtant isolément leur appui ? Est-il raisonnable ou souhaitable qu'un accord soit réalisé entre puissances alliées à l'O.T.A.N., soit sans effet pratique quelques heures, quelques jours plus tard sur les représentants de ces mêmes puissances auprès de l'O.N.U. ? Le jour béni où ce sens de la communauté sera enfin ancré en nous, nos fils iront répéter après Giraudoux : « Mon père avait un autre enfant que moi : c'était l'Europe. »

*
**

Cette digression montre que, parmi les tâches tout à l'heure assignées au diplomate : comprendre, rapporter, négocier, la troisième incombe dorénavant moins à nos ambassadeurs et davantage à nos représentants auprès des organismes internationaux, car c'est là que les décisions les plus importantes, celles qui nous lient à long terme, sont maintenant prises.

C'est pourquoi, d'aussi lourdes responsabilités, dont il faut s'acquitter par des méthodes inédites, requièrent à mon avis un complément de formation : les agents qui se les voient confier devraient être spécialisés dans ce travail multilatéral, auquel beaucoup de diplomates, qui brillent d'un éclat plus ou moins vif dans le bilatéral, pourraient bien se montrer inaptes ou tout au moins mal préparés.

Car insensiblement la fonction diplomatique se transforme et avec elle l'objet favori de ses préoccupations d'antan. Certes, j'ai encore connu un ambassadeur marocain et un ambassadeur séoudien partir à Beyrouth disputer pour leurs princes respectifs les faveurs d'une fiancée libanaise ; je vois cependant moins bien un ambassadeur de France auprès du Roi d'Angleterre aujourd'hui chargé comme au temps de Charles II d'amener ce monarque à remplacer sa maîtresse en titre par une maîtresse française, mission si parfaitement réussie qu'elle valut à l'ambassadeur les félicitations de son Souverain.

La Carrière est devenue hélas moins frivole. Mais quoi qu'il en soit, quelle que puisse être la forme renouvelée des échanges internationaux, il n'en reste pas moins que tout diplomate doit, comme par le passé, posséder ces qualités essentielles, énumérées déjà et que l'on trouve complaisamment décrites chez nombre de bons auteurs.

Lord Strang, Sous-Secrétaire d'Etat permanent au Foreign Office il y a peu de temps encore, les résumait en disant que le bon diplomate est avant tout un pare-chocs ou un amortisseur ; il donnait ensuite cette définition, bien connue en Grande-Bretagne, de la diplomatie : « l'application de l'intelligence et du tact à la conduite des relations officielles entre les gouvernements de pays indépendants ».

S'il en est ainsi, le recrutement des membres de la carrière du Service extérieur devrait à la fois attirer la crème de l'université et demeurer sélectif. Le concours organisé dans ce but par le Secrétariat

permanent au recrutement est assez complet et encore difficile en dépit d'allègements inégalement heureux ; c'est aussi une épreuve des nerfs, car il est hélas long, beaucoup trop long, s'étendant sur des mois interminables, alors que ce concours, lorsqu'il était organisé par le Département, prenait une huitaine de jours. Il est suivi par les lauréats d'un stage de deux ans, à l'issue duquel ils subissent un nouvel examen préalable à leur entrée définitive dans la Carrière. Enfin, comme je l'ai dit tout à l'heure, l'accession au grade de Secrétaire de légation est subordonnée à la réussite d'un examen spécial portant sur la formation économique et commerciale.

Tels étant les critères sévères exigés, faut-il pour certaines fonctions représentatives à l'étranger faire appel à des personnalités n'appartenant pas à la Carrière? débat délicat, que je me garderai de trancher, préférant vous renvoyer à nouveau à M. de Callières.

« On voit souvent des hommes — écrit-il — qui ne sont jamais sortis de leurs pays, qui n'ont aucune application à s'instruire des affaires publiques, et d'un génie médiocre, devenir pour leur coup d'essai Ambassadeur dans des pays, dont ils ne connaissent ni les intérêts, ni les lois, ni les mœurs, ni la langue, ni même la situation.

Cependant il n'y a peut-être point d'emploi plus difficile à bien faire que celui-là, il y faut de la pénétration, de la dextérité, de la souplesse, une grande étendue de connaissances, et surtout un juste et fin discernement, et il n'est pas surprenant que des hommes qui s'engagent dans ces emplois pour jouir du titre et des appointements, et qui n'ont pas la moindre idée de tous les devoirs qui y sont attachés, y fassent un apprentissage souvent très préjudiciable aux affaires qu'on leur confie. »

Vous l'avez deviné, M. de Callières était ambassadeur.

Moins catégorique, l'Encyclopédie britannique relève que « la grande masse du travail diplomatique n'offre pas de difficulté spéciale, mais requiert des connaissances techniques ».

En revanche, François Mauriac, dans sa préface au « Quai d'Orsay » de Jacques Dumaine note :

« On m'a toujours dit que le concours des Affaires étrangères est des plus difficiles. Pourtant, sous la Troisième République, ce ne fut pas lui qui

donna à la France ses serviteurs du premier rang : les Cambon, les Barrère... Tous ceux qui ont collaboré au chef-d'œuvre diplomatique de l'alliance russe, de l'entente cordiale, du détachement de l'Italie de la Triplice. »

Ajouterai-je qu'aujourd'hui, M. Couve de Murville, Ambassadeur mué en Ministre des Affaires étrangères, et M. Alphand, Ambassadeur de France à Washington, sont tous deux issus de l'Inspection des Finances.

Et le Secrétaire général le plus remarquable des Affaires étrangères que la Belgique ait connu depuis Lambermont ne vint-il pas du Ministère des Affaires économiques ?

Enfin, après avoir constaté avec le même Mauriac que « les diplomates de tradition, nourris dans le sérail, y gagnent un certain détachement, de la sécheresse, la légèreté apparente de gens pour qui l'Histoire arrive à pas mesurés, sur les tapis rouges et entre les plantes vertes », laissons la discussion ouverte, non sans me permettre de vous narrer que

« le feu Grand-Duc de Toscane, qui était un Prince fort sage et fort éclairé, se plaignait un jour à un Ambassadeur de Venise, qui passa à Florence allant à Rome, de ce que cette République lui avait envoyé en qualité de Résident un homme sans conduite et sans jugement ; je n'en suis pas surpris, lui dit l'Ambassadeur, car nous avons beaucoup de fous à Venise ; NOUS AVONS AUSSI NOS FOUS A FLORENCE, lui répondit le Grand-Duc, MAIS NOUS NE LES ENVOYONS PAS DEHORS POUR Y PRENDRE SOIN DE NOS AFFAIRES. »

*
**

La multiplication des relations et l'intensification des échanges entre les pays, les incidences techniques qu'ils subissent, la politique d'assemblées, les distances supprimées, les exécutifs voyageurs, que sais-je ? poussent légitimement l'observateur impartial de l'activité internationale à poser certaines questions.

Compte tenu de tous ces éléments, quelle est encore l'utilité réelle des ambassades du type traditionnel, notamment dans les pays, membres actifs avec nous d'alliances ou de communautés, au sein desquelles se développe cette diplomatie multilaté-

rale que je viens d'esquisser ? A cela je répondrai qu'il ne faut pas oublier qu'une négociation multilatérale ne peut réellement aboutir sans une connaissance préalable et précise de la position exacte de tous les autres participants. Pour réussir, une réunion au niveau ministériel doit avoir été soigneusement préparée par la diplomatie ordinaire. La connaissance qu'un diplomate acquiert du pays où il réside constitue la base même de cette information indispensable qu'il tient à jour par des contacts maintenus à tous les échelons.

J'ai parlé tout à l'heure des multiples tâches nouvelles qui incombent à nos représentants dans le domaine de l'information, des affaires culturelles, commerciales et économiques. Il me faut mentionner aussi l'ampleur des besognes consulaires, particulièrement absorbantes tant dans les pays avec lesquels nous entretenons des relations étroites ou qui hébergent une colonie belge importante, qu'avec ceux dont le comportement politique exige un contrôle attentif.

Il est encore un aspect plus prosaïque de l'activité des ambassades : les déplacements de plus en plus fréquents de membres du Gouvernement, d'hommes politiques, de hauts fonctionnaires ou d'hommes d'affaires, soumettent la représentation diplomatique à une activité souvent fébrile en matière d'accueils, d'organisation de séjours, de prises de contact. L'Ambassadeur devient un peu plus — ne l'a-t-il pas toujours été ? — hôtelier et restaurateur pour ne pas dire aubergiste. Non, la fin de la diplomatie bilatérale n'est pas pour demain.

Ceci dit, on peut cependant imaginer en bonne logique que le développement de la diplomatie multilatérale réduira certaines tâches de nos ambassades les plus proches : l'intégration économique, par exemple, pourrait progressivement rendre moins utile le travail des Conseillers et Attachés commerciaux dans les pays de la Communauté européenne ; on pourrait même envisager leur disparition. Mais celle-ci sera vraisemblablement compensée par la nécessité de renforcer notre représentation auprès des Communautés.

Parallèlement, il y aura un champ d'action de plus en plus vaste dans les pays nouveaux ou lointains vers lesquels plus que jamais doit se porter notre effort. Nous allons assister à un déplacement de poids de la diplomatie bilatérale,

appelée à plus d'ampleur dans ses relations avec les pays récemment apparus sur la scène internationale et dont nous ne devons pas sous-estimer le rôle croissant. Nous venons d'ouvrir des ambassades à Abidjan, Accra, Brazzaville, Dakar, Lagos. Nous envisageons un poste itinérant de Conseiller commercial pour toute l'Afrique occidentale, du Nord du Congo au Sud du Sahara.

Ces perspectives soudaines suscitent parmi les éléments jeunes de la Carrière américaine une vive émulation, même parmi les diplomates déjà en poste dans les capitales occidentales. Je ne puis malheureusement en dire autant de la Carrière belge, où à côté d'agents prêts à découvrir le monde, il en est trop d'autres, soucieux, semble-t-il, de ne faire qu'une carrière périphérique ; s'ils ne peuvent obtenir Londres ou Paris, ils sont prêts à se contenter de Lille ou d'Amsterdam, mais leur proposer de franchir les mers déclenche les excuses où les raisons de santé, les prétextes familiaux le disputent aux interventions politiques. Que sont-ils venus faire dans la Carrière ? Peut-être n'en serait-on pas là si l'effort national n'avait récemment tendu avec un acharnement exclusif à ne promouvoir que l'amélioration de notre standard de vie au détriment de ce « pioneer spirit », qui fit la grandeur de l'Empire britannique et d'une autre Belgique.

Enfin, certains peuvent se poser la question de savoir si dans ces conditions transformées, il faut encore attacher tant d'importance à l'aspect — souvent coûteux — de la « représentation ». Je crois sincèrement qu'il ne faut méconnaître ni les exigences du protocole ni les charmes de la tradition. Les diplomates en poste doivent assister à nombre de cérémonies. Ils doivent assurer à ce moment avec tout le decorum voulu le prestige du pays qui les envoie. C'est l'heure pour eux de se souvenir qu'ils appartiennent à ce qu'un publiciste français appela « la dernière tribu autorisée à circuler dans le monde avec des plumes sur la tête ». Il faut aussi que nos missions soient bien logées, nos agents décemment installés, qu'ils aient la possibilité d'être en contact avec les personnalités de tous les milieux qui comptent. S'ils ne le peuvent, s'ils sont obligés de vivre en veilleuse, ils ne font pas leur métier, ils ne servent pas valablement la cause du pays qu'ils incarnent. Et puis, Messieurs, à ceux qui froncent le sourcil devant ce côté somptuaire — oh ! de moins en moins — de la

Carrière, je serais tenté de répondre par l'avertissement, prêté par Peyrefitte à Bargeton au héros des « Ambassades » :

« Nous sommes des missionnaires, et vous verrez, si vous devenez l'un d'eux, que nous avons des croix à porter, ailleurs que sur nos poitrines. »

J'ai parlé d'une politique de présence, nécessaire aussi bien dans le domaine politique qu'économique, en matière d'information que d'assistance, Bainville nous recommande de vouloir les conséquences de ce que l'on veut : si nous voulons une telle politique, nous devons aussi en vouloir les moyens. Je me souviens avoir lu dans le « Times » de Londres cette remarque que l'expérience confirme » :

« Le Parlement ne semble jamais, et le Gouvernement presque jamais, envisager les moyens lorsqu'ils envisagent une politique. »

Cette observation destinée à la Grande-Bretagne, n'est-elle pas d'application ailleurs ? Sans doute.

A ceux qui pourraient penser que notre représentation à l'étranger entraîne pour l'État de trop lourdes charges, je me bornerai à relever que pour l'exercice 1960, sur un budget total qui s'élevait à 110 milliards de francs, le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur intervenait pour 900 millions, soit moins de 1 % des dépenses ordinaires de l'État. Et la moitié de cette somme était absorbée par des subventions et des contributions obligatoires de la Belgique à de multiples organismes internationaux : quelque 80 millions pour les Communautés économiques européennes, 36 millions — horresco referens — pour l'O.N.U., 13 millions pour l'OTAN, 10 pour l'OECE, etc.

A l'information et à l'expansion culturelles, dont j'ai souligné l'intérêt, nous consacrerons en 1961 la somme dérisoire de 3 millions de francs. Pour l'accueil et la réception en Belgique de journalistes étrangers, nous disposons — méditons le chiffre — de... 70.000 F. Je crois et je dis que cela n'est pas raisonnable. La proportion du budget qui est en

Belgique allouée aux Affaires étrangères est plus faible que chez tous nos voisins, amis et concurrents.

En 1959, ce budget représentait, en Belgique, 0,76 % du budget ordinaire. Aux Pays-Bas, cette proportion était de 3,24 %.

Les traitements et indemnités des agents du Service Extérieur s'élevaient alors, chez nous, à 380 millions de F ; aux Pays-Bas à 470.

Nul ne l'ignore plus, nul ne peut le nier, il y a une crise belge. Notre prestige a souffert, notre autorité s'est amoindrie, et la petite auréole qui fut parfois la nôtre s'est dissipée. Il y a donc effort à faire pour retrouver cette place perdue, cette considération compromise qui ne se gagne que sur la scène des nations, pour conserver nos positions économiques, pour accroître nos débouchés, développer notre expansion, faire connaître nos réalisations, apprécier notre potentiel, en un mot pour affirmer notre présence aux yeux du monde. Si au lendemain de la débâcle congolaise, satisfaits du confort acquis, mécontents d'autrui, nous fermions les fenêtres de la maison Belgique, nous nous condamnerions à un déclin auquel nous n'avons aucun motif de nous résigner. A vouloir fuir le bruit, souvent infernal il est vrai, qui vient du dehors, à vouloir nous replier sur nous-mêmes, craignons de nous isoler dans le calme illusoire, et tout relatif d'ailleurs, de nos affaires intérieures. Craignons que ce faux recueillement ne ressemble cruellement au silence que vient troubler encore le chuchotement des héritiers au chevet du mourant.

A ceux qui étudient encore aujourd'hui, sur qui et avec qui le pays bientôt pourra et devra compter, il appartient de garder leurs regards braqués au loin. Je souhaite que les meilleurs d'entre eux se sentent attirés par cette mission de faire rayonner à nouveau le nom de la Belgique dans le monde. L'heure de choisir approche pour chacun d'eux. Puissent-ils à ce moment s'écrier après Paul Valéry : « L'opulence rend immobile. Mais mon désir est mouvement, Eryximaque... ».

