

Estelle Hoorickx

La Belgique,
l'OTAN
et la guerre froide

Le témoignage d'André de Staercke

Préface de Georges-Henri Soutou

Racine

PRÉFACE

André de Staercke: une vie passionnante, une grande influence, mais discrète, en tout cas pas au premier plan de l'actualité. Il fallait tout le talent d'Estelle Hoorickx pour faire revivre ce personnage, avec une fine analyse psychologique de l'homme et une description des amitiés qui ont accompagné son existence et contribué à façonner son univers professionnel: Paul-Henri Spaak, bien sûr, mais aussi Churchill et Salazar, et bien d'autres.

En effet, sa vie et sa carrière placent André de Staercke à l'intersection de nombreux courants et réseaux. De fortes études classiques et juridiques en Belgique puis à Paris le mettent en contact avec tout un monde, en particulier celui de l'Église catholique et celui des juristes, tous deux par essence tournés vers l'international. Puis en 1939, il entre dans l'administration belge, il fait partie après 1940 d'un groupe chargé de réfléchir à la réforme de l'État, ensuite, début 1942, il rejoint le gouvernement belge à Londres. Il en devient secrétaire du Conseil et assume la fonction de chef de cabinet du Premier ministre. C'est dire s'il connaît tous les ressorts de la Belgique pendant la guerre. Et l'après-guerre: secrétaire du prince-régent Charles à partir de février 1945, il joue un rôle dans l'évolution de la Question royale.

D'autre part, son séjour londonien l'amène à établir des liens exceptionnels avec Paul-Henri Spaak et Winston Churchill. Une mission à Lisbonne en 1943 (pour régler de délicats problèmes concernant le Congo belge) lui fait rencontrer Salazar, avec lequel il conservera par la suite des liens d'amitié. Cela ne correspond sans doute pas au canon des valeurs occidentales actuelles, mais le Portugal de Salazar, avec les Açores et ses possessions africaines et membre de l'Alliance atlantique dès ses débuts, aura son importance dans une histoire de la guerre froide plus complexe qu'on ne s'en souvient parfois. Et André de Staercke, qui donne d'ailleurs à Salazar d'excellents conseils malheureusement peu suivis, est un esprit libre.

Ce livre permet d'éclairer, à partir d'archives souvent inédites, des pans importants de la politique extérieure belge, de 1950 à 1976, années durant lesquelles André de Staercke fut particulièrement bien placé pour suivre, à partir du point focal qu'est l'Alliance atlantique, de nombreuses crises (y compris celle du Congo) et d'importants développements, dont le début du processus de la Détente.

Le livre de Madame Hoorickx est en effet également une contribution essentielle à l'histoire de la guerre froide. (Y compris, soit dit au passage, de la politique que mène Paris, vis-à-vis de l'OTAN mais aussi de la construction européenne.) On apprend par exemple à quel point Washington était proche des « Petits », par exemple lors de la crise de la CED en 1954 ou de l'affaire de Suez en 1956, et à quel point Bruxelles n'hésitait pas à s'appuyer sur les États-Unis pour faire valoir ses intérêts. Tout en étant beaucoup moins souvent d'accord avec La Haye qu'on ne le pense parfois, tandis que Londres n'était pas du tout aussi influente auprès des Belges que Paris ne le croyait. C'est un point de vue nouveau qui nous est offert, un déplacement de la parallaxe.

Une conclusion essentielle est que pour les Belges, l'OTAN n'est pas seulement une alliance militaire, c'est une instance politique où ils jouèrent un rôle certain, plus marqué même qu'au sein de la Communauté européenne. Et qui les garantissait contre toute tentation d'un retour au « Nouvel Ordre européen » propagé pendant la guerre par l'Axe et excluant Londres et Washington, dont ils avaient gardé un fort mauvais souvenir depuis 1940 et dont ils savaient qu'il avait eu plus de partisans et de chances de succès qu'on ne le croit de nos jours. Ces débats et ces réflexes découlant de la guerre, qu'on oublie aujourd'hui, étaient en effet encore fort prégnants à l'époque. Ce n'est qu'à partir des années 1970, et ici aussi la thèse apporte des éclairages nouveaux, que la Communauté européenne commença à l'emporter dans l'esprit des dirigeants belges sur la Communauté atlantique, tandis que commençait à se mettre en place la « coopération politique » entre les membres de la CEE, dont l'importance, trop souvent méconnue, est ici bien mise en valeur.

Ceci dit, il reste un domaine où, pour les responsables belges, le Pacte atlantique est toujours resté le forum politique primordial : celui des tentatives de Détente avec l'Est. En dehors du Plan Van Zeeland en 1953 et du Rapport Harmel de 1967, à la considérable importance historique comme précurseur du « processus d'Helsinki », tous deux désormais bien connus, on découvre ici, grâce au témoignage d'André de Staercke, qu'il s'est agi d'une orientation constante de Bruxelles et que

Paul-Henri Spaak y joua un rôle substantiel, allant bien au-delà de simples gestes destinés au public.

Homme d'une grande culture classique et juridique, esprit synthétique voyant loin et de haut, André de Staercke joua ainsi un rôle discret mais toujours hautement politique, sans se perdre dans les détails des procédures diplomatiques ou, à l'OTAN, dans les questions proprement militaires ou les organigrammes, ce qui est la trop fréquente tentation de ceux qui n'osent pas imposer aux experts le primat clauswitzien de la politique. Ouvrage à lire donc, pour son intérêt historique mais aussi pour les leçons qu'on peut en tirer.

Georges-Henri Soutou

Membre de l'Institut de France

Professeur émérite à Sorbonne Université

INTRODUCTION

André de Staercke confia un jour : « Pour un petit pays, le problème est de trouver le courant et d'essayer d'y orienter l'embarcation, car en voulant aller à contre-courant, on casse sa rame et l'on est jeté hors du bateau. Mais grâce à la présence, à la sagesse et à l'intelligence, les grands esprits de petits pays peuvent influencer sensiblement sur le cours des choses¹. » C'est dans ce contexte que résonne le jugement de Manlio Brosio, ancien secrétaire général de l'OTAN, sur André de Staercke, dont il pensait que l'action avait permis à la Belgique de conserver son « poids » au sein de l'Alliance, même après le départ de Paul-Henri Spaak et de Pierre Harmel².

Ces affirmations ouvrent d'emblée quelques pistes sur le rôle possible joué par André de Staercke, représentant permanent de la Belgique auprès du Conseil de l'Atlantique Nord entre 1950 et 1976, une durée de mandat inédite pour l'institution³. Ainsi donc, l'homme contribua-t-il de façon spécifique et originale au processus de consultation et de décision de la plus haute instance politique de l'OTAN ou se contenta-t-il de répercuter les vues de ses ministres de tutelle et singulièrement de Paul-Henri Spaak et de Pierre Harmel ? Dans quelle mesure André de Staercke participa-t-il aux démarches audacieuses entreprises par sa hiérarchie pour maintenir la vitalité de l'Alliance et travailler au rapprochement Est-Ouest ? Le rôle d'André de Staercke évolua-t-il en fonction du contexte international, de la politique étrangère menée par le chef de la diplomatie de son propre pays ou encore des relations interpersonnelles que l'ambassadeur entretenait avec sa hiérarchie ? Voilà quelques-unes des interrogations auxquelles tentera de répondre le présent ouvrage, dont le but plus large sera d'offrir de nouveaux exemples de l'influence que put avoir un petit État sur la « grande diplomatie⁴ » ainsi que sur certaines problématiques internationales particulièrement remarquables pour l'Alliance atlantique. Nous espérons

aussi qu'il jettera une lumière nouvelle sur le fonctionnement de l'OTAN tel que perçu depuis les coulisses du pouvoir et au travers des conversations menées au sein de l'organisation à une période cruciale de la guerre froide.

André de Staercke entre à l'OTAN au moment où est envisagé le réarmement de l'Allemagne et où la guerre froide acquiert une dimension planétaire⁵. Rapidement, la situation internationale incertaine et « fluide⁶ » de l'époque, où les relations Est-Ouest se trouvent à une nouvelle croisée des chemins, offre à la Belgique des opportunités d'intervention sur la scène internationale. En effet, même si d'aucuns estiment que la « détente⁷ » commence après la crise de Cuba, les premiers signes d'amélioration des relations Est-Ouest apparaissent peu après la mort de Staline⁸. Cette relative détente connaît alors des périodes de crise et de tensions. Parmi celles-ci, citons la répression des émeutes de juin 1953 en Allemagne de l'Est, le soulèvement de Poznan, l'insurrection de Budapest et la crise de Suez en 1956, mais également la crise de Berlin, qui marquera profondément les relations Est-Ouest de 1958 à 1962, et enfin la crise de Cuba. La détente Est-Ouest sera également ralentie lors de l'intervention des pays membres du pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie en 1968.

Si le début des années 1970 apparaît comme une période de détente – pendant laquelle les négociations stratégiques concernent surtout les Américains et les Soviétiques⁹ –, l'URSS se lance ensuite, lorsque André de Staercke quitte l'OTAN en 1976, dans une politique plus offensive dans le tiers-monde mais aussi en Europe, dont les réactions restent hésitantes. G.-H. Soutou parle alors d'un « recul de la détente », qu'il situe à partir de 1975¹⁰. L'expression « guerre fraîche » a d'ailleurs été employée par Brejnev pour désigner les nouvelles tensions qui opposent les deux Grands de 1975 à 1985¹¹.

La présente étude envisagera attentivement l'hypothèse selon laquelle de Staercke a effectivement donné sa pleine mesure dans le sillage de Paul-Henri Spaak, avec qui il a collaboré à l'OTAN entre 1954 et 1966, lorsque le ministre était à la tête des Affaires étrangères, avec un interlude remarqué comme secrétaire général de l'OTAN.

Les archives qui constituent le fil rouge de l'étude sont celles qu'André de Staercke a conservées tout au long de son mandat à l'OTAN et qui n'ont, à ce jour, jamais été exploitées de façon approfondie. Les papiers de l'ambassadeur se composent principalement de correspondances, de longues descriptions et analyses des missions effectuées, de discours écrits par de Staercke, de documents produits par l'OTAN, de textes officiels et de coupures de presse. D'autres archives person-

nelles d'André de Staercke sont conservées à l'Université libre de Bruxelles (ULB). Si la majorité de ces documents concernent la période de la régence et la Question royale, quelques-uns nous éclairent néanmoins sur la carrière de l'ambassadeur à l'OTAN.

D'autres sources viendront compléter la recherche, parmi lesquelles les papiers de Paul-Henri Spaak et ceux de Pierre Harmel. La Belgique voit en effet se succéder cinq ministres des Affaires étrangères entre 1950 et 1976, dont deux, Spaak et Harmel, ont laissé une véritable empreinte sur l'Alliance atlantique. Leur influence sur la scène internationale et le rôle qu'ils ont joué en faveur de la détente donnent à la voix d'André de Staercke une résonance d'autant plus importante à l'OTAN. En dehors de Paul-Henri Spaak et de Pierre Harmel, quatre autres personnes se trouvent pour quelques années à la tête du ministère des Affaires étrangères pendant la période étudiée. Il s'agit successivement de Paul van Zeeland, chef de la diplomatie belge de 1949 à avril 1954, Victor Larock de 1957 à 1958, Pierre Wigny de 1958 à 1961 et enfin Renaat Van Elslande de 1973 à 1977. L'action de ces hommes en faveur de l'Alliance atlantique ne sera évoquée que de manière ponctuelle, en fonction de leur impact éventuel sur le rôle joué par André de Staercke à l'international. Les annales et documents parlementaires belges nous permettront de saisir davantage les prises de position de la Belgique en matière de politique étrangère, et singulièrement à l'OTAN.

Afin de mieux cerner l'intérêt porté par les autres nations aux initiatives belges, nous avons également exploité les papiers diplomatiques des ambassadeurs de Belgique à Paris, La Haye et Bonn, mais également les archives de l'OTAN, celles du ministère des Affaires étrangères français de la Courneuve et enfin les archives du Département d'État américain conservées à College Park. Les documents diplomatiques belges se sont avérés particulièrement utiles pour la question du réarmement allemand et la crise de Suez. Les documents diplomatiques des États-Unis, disponibles en ligne et communément désignés par l'acronyme «FRUS» (Foreign Relations of the United States), ont également été précieux pour la question du réarmement allemand.

Les transcriptions d'interviews d'André de Staercke et de Robert Rothschild, mises en ligne par le service des archives de l'Union européenne, ont aussi été utilisées. En outre, le précieux témoignage d'Étienne Davignon¹² a permis d'éclairer, avec tout le recul critique nécessaire, les événements dont l'ancien diplomate a été un acteur de premier plan. D'autres contemporains de De Staercke ont également été interrogés.

Enfin, les archives du Centre de documentation historique des forces armées belges, dont celles du général Charles de Cumont¹³, n'ont été consultées que très ponctuellement. Si les ministres de la Défense, mais également certains officiers belges, ont sans doute joué un rôle dans l'orientation de la position de la Belgique au sein de l'Alliance, les archives de De Staercke en font en effet très peu mention. Comme nous le verrons par la suite, le dialogue entre les membres de la Défense nationale belge et ceux de la représentation permanente de la Belgique auprès de l'OTAN n'est pas toujours aisé¹⁴.

L'étude comprend trois parties, s'appuyant chronologiquement sur les différents événements internationaux qui ont jalonné la carrière de De Staercke à l'OTAN. La première partie traitera du rôle joué par De Staercke entre 1950 et 1955 dans la mise en place de l'OTAN et la question du réarmement allemand, au cœur de la réflexion euro-atlantique. Pendant cette période, la mort de Staline fait naître un grand espoir de changement dans le conflit Est-Ouest. La deuxième partie portera sur la période qui couvre les années 1956 à 1962, marquées par une aggravation des relations entre les deux blocs, singulièrement à Berlin, malgré la déclaration de « coexistence pacifique » émise par Khrouchtchev en 1956. La troisième et dernière partie de l'ouvrage analysera la contribution d'André de Staercke au sein de l'OTAN et à l'international depuis la crise de Cuba jusqu'à la signature de l'Acte final d'Helsinki, accord international qui pose les bases d'un nouvel ordre européen en l'absence d'un véritable traité de paix entre Washington et Moscou. Il s'agit du dernier événement majeur dont est témoin De Staercke en tant que représentant permanent de la Belgique à l'OTAN.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, un chapitre préliminaire sera consacré aux atouts et aux personnalités clés de la politique étrangère belge entre 1950 et 1976 ainsi qu'aux années de la carrière d'André de Staercke qui précèdent son entrée à l'OTAN mais se révéleront déterminantes pour la suite. C'est en effet comme chef de cabinet du Premier ministre Hubert Pierlot, en exil à Londres, et ensuite comme secrétaire du Prince-Régent qu'André de Staercke rencontre et noue des relations durables avec plusieurs personnalités de grande envergure, tels Paul-Henri Spaak, Winston Churchill et Antonio de Oliveira Salazar. La plupart de ces contacts privilégiés serviront plus tard la cause belge, voire celle de l'Alliance.

Chapitre préliminaire
**UN DÉBUT DE CARRIÈRE TRÈS
PROMETTEUR (1939-1950) ET
UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE
DE LA BELGIQUE TOURNÉE VERS
LE MULTILATÉRALISME**

Un docteur en droit talentueux remarqué par Hubert Pierlot

André de Staercke naît à Gand le 10 novembre 1913, dans une ancienne famille d'industriels du textile. Brillant élève des jésuites au Collège Sainte-Barbe, il entame ensuite des études aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur, où il obtient le diplôme de candidat en philosophie et lettres. Selon ses propres dires, ces « quatorze ans de jésuitière » l'imprègnent profondément de culture gréco-latine et patristique ; il sera, jusqu'à la fin de sa vie, un lecteur assidu de saint Augustin¹. De culture catholique, de Staercke n'est cependant pas pratiquant². La plume de l'homme, même dans ses écrits les plus officiels, est particulièrement marquée par celle de ses auteurs préférés, tel Stendhal³. Le diplomate fréquentera d'ailleurs, tout au long de sa carrière, des personnalités diverses du monde littéraire francophone comme Marguerite Yourcenar, le journaliste du *Monde* André Fontaine et, surtout, son ami Charles Orenge, directeur littéraire de la Librairie Arthème Fayard, maison d'édition qui publiera les mémoires de Paul-Henri Spaak⁴. En 1936, André de Staercke obtient le titre de docteur en droit à la faculté de droit de l'Université catholique de Louvain. Trois ans plus tard, après avoir obtenu plusieurs diplômes d'études supérieures en droit, il défend, à la Sorbonne, une thèse intitulée *De la création d'un Conseil d'État en Belgique*⁵, qui sera publiée aux Presses universitaires de France. Appelé à la présidence de l'Association des étudiants catholiques, il noue de nombreuses relations avec les hautes autorités ecclésiastiques françaises⁶. Selon ses propres dires, il connaît alors tous les évêques de France⁷ et vit à Paris les plus belles années de

sa vie⁸. Après la guerre, André de Staercke continue de côtoyer l'évêque d'Orléans, Mgr de la Vacquerie, avec lequel il passe des «heures délicieuses dans la Ville éternelle⁹».

Ce sont ses travaux sur le Conseil d'État qui font remarquer André de Staercke à Bruxelles. En novembre 1939, il est appelé à rejoindre le cabinet du Premier ministre Hubert Pierlot pour s'occuper de la réforme administrative de l'État. Il est alors nommé conseiller d'administration, adjoint à la réforme administrative. En 1940, de Staercke suit le gouvernement dans sa fuite vers Vichy. C'est là que ses relations avec l'épiscopat deviennent très utiles. À Rouen, il obtient de l'évêque du lieu un logement pour la caravane gouvernementale embouteillée dans les foules de l'exode. À Bordeaux, comme le gouvernement ne sait que faire de ses archives royales transportées depuis Bruxelles par trois camions, il trouve à les faire entreposer dans une abbaye bénédictine où elles passeront la guerre¹⁰.

En août 1940, le service administratif dont dépend de Staercke est rattaché au commissariat général à la restauration. À la demande du comte Lippens, qui a reconstitué le Centre d'étude pour la réforme de l'État (CERE) avec l'approbation du Roi, André de Staercke est alors détaché au secrétariat du centre localisé à Bruxelles, qui a pour mission d'étudier la transformation du régime au lendemain de la paix¹¹.

Exil à Londres

Rencontre avec la famille Spaak

Début 1942, Hubert Pierlot décide de faire venir à Londres un fonctionnaire de confiance pour renforcer son cabinet. Son choix se porte sur André de Staercke, qui sera accompagné par Fernand Spaak, de dix ans son cadet. Le jeune homme de dix-huit ans, fils du ministre des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak, désire s'engager dans la Royal Navy¹². Le périple est organisé par le réseau Comète et durera deux mois. Les voyageurs transitent par la France, l'Espagne et le Portugal et nouent une profonde amitié, à l'origine des liens intimes qui uniront de Staercke à Paul-Henri Spaak et sa famille sa vie durant¹³. Pendant la guerre, de Staercke sauvera d'ailleurs la vie de Paul-Henri Spaak, à qui il parviendra à procurer de la pénicilline, médicament nouvellement apparu, qui le guérira d'une grave infection. Spaak se souviendra avec reconnaissance de cet épisode et l'amitié des deux hommes perdurera jusqu'à la mort¹⁴.

André de Staercke avoue n'être jamais parvenu à dresser un portrait de Paul-Henri Spaak et avoir vécu dans une telle intimité de pensée avec l'homme que toutes les actions de la vie publique et de la vie privée de Paul-Henri Spaak lui semblent aller de soi. Pour de Staercke, l'homme est grand, oui, «avec ses éclatantes qualités et ses multiples défauts, comme dans ces vies des hommes illustres de Plutarque, de superbes statues antiques, toujours vivantes avec leurs cicatrices¹⁵».

André de Staercke confie que ce qu'il admire surtout chez Spaak, c'est son jugement, sa façon de dégager l'important de l'immédiat ainsi que sa faculté de présenter les choses de façon humaine, en s'adressant au cœur¹⁶. Il admire l'art oratoire de Spaak pour sa clarté, fruit d'un jugement lucide, son lyrisme «sans lequel un homme politique ne peut pas créer le sentiment d'une cause», mais aussi son réalisme générateur d'espérance. Il souligne enfin la culture de l'homme politique, qui lui permet, «en dehors des impératifs idéologiques, d'accueillir et d'exprimer les tendresses de l'âme et les mouvements du cœur¹⁷».

L'ami de Churchill et de Salazar

Dès son arrivée à Londres, André de Staercke est nommé en avril 1943, à titre intérimaire, chef de cabinet du Premier ministre et secrétaire du Conseil des ministres¹⁸. Il n'a pas encore trente ans. Sa jeunesse n'est cependant pas un obstacle: Spaak insiste pour que l'on désigne un homme jeune¹⁹. André de Staercke occupe la fonction jusqu'à la chute du cabinet Pierlot le 6 février 1945²⁰. Comme André de Staercke parle bien l'anglais et entretient de bonnes relations avec la fille du Premier ministre britannique, Mary, il devient, à la fin de la guerre, un familier de Winston Churchill, avec qui il passe de longues soirées²¹. Il sera d'ailleurs choisi pour être le parrain de sa petite-fille, Emma Soames, fille de Mary²².

Les rencontres entre les deux hommes sont avant tout d'ordre culturel et récréatif²³. Ainsi, ils se récitent des vers de leurs auteurs favoris et font des réussites. Ils évitent en général de parler politique²⁴. André de Staercke décrit dans ses mémoires posthumes toute l'estime qu'il éprouve pour le «Vieux Lion toujours redoutable, [...] [qui] mettait encore sa griffe sur tout²⁵». Il ne cache pas son admiration envers un homme pour qui la démocratie a valeur de religion, et il reste touché par son «optimisme de mélancolie et son énergie de tristesse²⁶», sa sensibilité extrême ou encore son «sens inné des affinités²⁷». Pour André de Staercke, «[i]l avait rêvé sa vie et il avait vécu son rêve²⁸». Même après la guerre, les intuitions de Churchill «demeuraient uniques, son activité, sa curiosité restaient universelles, sa voix gardait

des accents qui transportaient l'âme et arrachaient des larmes²⁹». Il admire également « ce mélange de lyrisme et d'humour si caractéristique chez lui et qui donnait à son langage une dimension un peu prophétique et un écho de solennité assourdie par sa bonhomie³⁰». Et d'ajouter: « C'était un mélange de défi et d'acceptation, de ruse de force, de triomphes douloureux et de glorieux échecs³¹ » et « ayant du cœur, il était à la fois fort et faible. [...] Ses espiègleries, ses sautes d'humeur, ses coups de boutoir, l'inattendu de ses décisions, leur caractère spectaculaire, effrayaient les mentalités ordinaires et les temps normaux. [...] On l'aimait, on l'admirait, il incarnait le héros que l'on ne peut pas être³². »

Michael Bloch parle d'« amitié nocturne »³³, pendant la guerre, entre André de Staercke et Winston Churchill, dont il se demande s'il n'était pas lui aussi secrètement homosexuel, allégation fermement contestée par Étienne Davignon. Quoi qu'il en soit, les relations entre les deux hommes, moins régulières après 1945, vont perdurer. Le diplomate passe ainsi quelques jours à Londres pour fêter le quatre-vingtième anniversaire de son ami dont il s'enquiert régulièrement de la santé³⁴. Leur amitié est si forte qu'en 1965, aux funérailles de Churchill, André de Staercke se trouve, selon les dernières volontés du défunt, placé dans le cortège funèbre derrière les membres de la famille et les chefs d'État étrangers, mais devant les personnalités politiques étrangères³⁵.

De son côté, c'est en 1940 que Paul-Henri Spaak fait la connaissance de Winston Churchill, un homme à qui il voue une admiration sans bornes et avec lequel il nouera une réelle amitié après la guerre³⁶. L'apparence physique, les qualités oratoires, voire les goûts culinaires des deux hommes feront d'ailleurs l'objet de nombreuses comparaisons³⁷. Le *Corriere della Sera* parle ainsi de Spaak comme du « *Winston Churchill dei Belgi*³⁸ ». Spaak se montre fier de cette ressemblance, qu'il commente ainsi non sans humour: « [*l]ook at my double chin*³⁹ ». Pour André de Staercke, Spaak et Churchill, aux qualités oratoires non contestables⁴⁰, font partie de ces fortes personnalités qui ont engendré le meilleur: sans Churchill, le monde occidental n'aurait peut-être pas recouvré la liberté; sans Spaak, l'Europe n'aurait peut-être pas cru à sa chance d'exister⁴¹.

De cette époque d'exil date aussi une rencontre qui scelle une amitié profonde entre de Staercke et une personnalité controversée dans les démocraties occidentales: le président portugais Antonio de Oliveira Salazar⁴². Des relations personnelles se nouent à Lisbonne en 1943, lors d'une mission d'André de Staercke au cours de laquelle ce dernier réussit à conclure un arrangement entre la Belgique libre et

le Portugal à propos de terrains diamantifères disputés entre le Congo et l'Angola⁴³.

Outre les missions diplomatiques auprès de Salazar – qui, d'ailleurs, l'embarrasseront parfois –, de Staercke noue une réelle et profonde amitié avec le président portugais⁴⁴. Jusqu'à la mort de ce dernier, les deux hommes entretiennent une correspondance soutenue, s'envoient bons vœux et cadeaux. Salazar fait parvenir chaque année, pour Noël, deux caisses d'ananas des Açores à Spaak et à de Staercke. Ce dernier lui offre, à son tour, livres d'art et ouvrages de la *Pléiade*⁴⁵. Après la guerre, André de Staercke rencontre le président portugais, une ou deux fois par an, et ce, pendant de longues heures, au palais São Bento à Lisbonne. Ensemble, ils discutent volontiers des grandes questions d'actualité⁴⁶. L'ambassadeur avoue puiser inspiration et réconfort auprès de Salazar⁴⁷. Pour André de Staercke, tout ce qui se rapporte à Salazar est «équilibre, calme, harmonie⁴⁸». Il apprécie en outre sa grande chaleur humaine⁴⁹. André de Staercke confie à l'homme d'État portugais combien il chérit leur précieuse amitié⁵⁰. Les longs échanges qu'il a avec Salazar dans le calme de Lisbonne lui permettent, sinon de résoudre tous ses problèmes, au moins de jeter sur eux un regard nouveau⁵¹. Salazar et le Portugal, dit-il, le délivrent d'une réalité «monotone et sans couleur» et plus que quiconque, Salazar parvient à traverser les aléas de la vie quotidienne avec «une conscience méthodique, une intelligence rigoureuse et défiante des excès de l'imagination⁵²». Pour André de Staercke, la solitude du président portugais «n'avait rien d'une réclusion, son austérité n'avait rien de sévère, son sérieux était traversé d'humour et ce silencieux pouvait faire des confidences⁵³».

Le plaisir de ces rencontres est partagé par Salazar, qui considère le diplomate belge comme un grand ami dont il aime la présence et apprécie l'intelligence et l'expérience⁵⁴. André de Staercke reconnaît une certaine «sagesse⁵⁵» dans la politique coloniale de Salazar et admet «la valeur de ses réalisations au Portugal⁵⁶». Selon lui, le président conduit son pays vers des eaux plus calmes et fait preuve d'une «fermeté d'âme» grâce à laquelle il peut résister aux assauts de la tempête⁵⁷.

Pour André de Staercke, quand on a appelé Salazar au pouvoir, «tout n'était pas seulement à faire, tout était d'abord à défaire. Il avait fallu rendre du sérieux à l'État, substituer l'action au bavardage⁵⁸.» Loin de le considérer comme un tyran, de Staercke voit en Salazar celui qui a sauvé le Portugal d'une «dictature de partis au profit d'une poignée d'hommes s'arrachant tour à tour le pouvoir» maquillée en

démocratie. Pour cela, il lui a fallu rétablir l'ordre et restaurer les finances de son pays⁵⁹. Naturellement atlantiste, Salazar est également pragmatique: «Le Pacte atlantique servait à le défendre, l'empire était une source possible de richesses, l'alliance espagnole transformait en ami le plus dangereux des voisins⁶⁰.»

Sans approuver Salazar dans toutes ses entreprises⁶¹, de Staercke a pour lui une réelle affection que Jean Stengers interprète comme une reconnaissance de «la rigueur intellectuelle, morale et politique» de l'homme d'État⁶².

De Staercke devient secrétaire du Prince-Régent

Après la Libération et la chute du gouvernement Pierlot, André de Staercke accepte en février 1945 de succéder au baron Robert Goffinet⁶³, alors mourant, comme secrétaire du prince-régent Charles⁶⁴, dont il devient le principal conseiller politique. Son rôle d'éminence grise lui vaudra d'ailleurs d'être considéré comme l'un des responsables de l'abdication du roi Léopold III. Ce dernier se plaint de l'influence que de Staercke exerce sur son frère⁶⁵. Il ne fait par ailleurs aucun doute que de Staercke est bien la «HPS» (*High Palace Source*) des informations dont disposent les Américains concernant tous les aspects de la Question royale qui pourraient nuire à leurs intérêts en Europe⁶⁶.

D'après le journaliste Pierre Stéphany, «[u]ne vraie amitié unissait le secrétaire à son patron, qui n'était que de dix ans son aîné; mais surtout, véritable tête politique auprès d'un prince sans expérience, de Staercke lui disait: "Il ne faut pas qu'on ne vous aime pas, mais il ne faut pas non plus qu'on vous aime trop." Léopold dut à de Staercke l'impartialité officielle de Charles⁶⁷.» Pour le diplomate belge, c'est grâce au prince Charles que la Belgique a pu se relever des ruines, retrouver la prospérité et sauver sa dynastie⁶⁸.

André de Staercke se souvient de la régence comme d'une période traversée par les peines, malgré quelques joies⁶⁹. Même s'il reconnaît une certaine instabilité dans le tempérament du Régent, il éprouve une réelle affection pour le prince, qui lui fait notamment partager sa passion pour Hamlet⁷⁰. Il deviendra par ailleurs en 1947 le tuteur de la fille naturelle du Régent afin que ce dernier puisse la voir régulièrement⁷¹.

Dans ses mémoires rédigés à la suggestion de Churchill et publiés à titre posthume⁷², André de Staercke donne son point de vue sur la régence et la Question royale. Il tente également une description de ce prince largement méconnu. Il le décrit comme un être ombrageux et

solitaire, dont les remarques souvent pessimistes «trahissaient un esprit tourné vers l'aride recherche de soi-même⁷³». Selon de Staercke, le caractère du prince présente une combinaison particulière de «défauts privés et de qualités publiques» qui lui confèrent un charme, une courtoisie, une modestie et un sens des relations humaines très appréciés des politiques aux capacités desquels il semble toujours rendre hommage⁷⁴. Son sens des proportions teinté d'un sentiment d'angoisse touche ceux qu'il rencontre: «Il avait un humour léger et subtil et une compréhension profonde des situations délicates. Analyste pénétrant, il entrait comme une vrille dans les questions qui l'intéressaient. Ses remarques n'étaient jamais prétentieuses et souvent elles frappaient l'interlocuteur par l'acuité d'un coup d'œil neuf sur un problème rabâché⁷⁵.» Il souligne également les similitudes entre le prince et Salazar, qui entretiennent une relation d'amitié sincère. «Leur caractère, leur pensée, leur timidité, leur repliement et jusqu'à cette secrète solidarité provenant, chez l'un comme chez l'autre, d'une extraordinaire accession au pouvoir qui laissait toujours quelque trouble et quelque incertitude, tout les rapprocha et les unit⁷⁶.» Après la régence, le président portugais souhaite d'ailleurs consoler le prince des procédés dont on a usé envers lui en Belgique. Il lui propose de venir au Portugal quelque temps, afin de guérir ses «blessures⁷⁷». Le prince, «enfermé dans le passé et dans ses désillusions⁷⁸», ne répondra pas à cette invitation. Lors de la Question royale, Churchill ne cache pas son indignation vis-à-vis de la manière dont les royalistes traitent le Prince-Régent, à qui il voue une profonde affection⁷⁹. Il appelle d'ailleurs André de Staercke en avril 1950 pour le soutenir dans ces moments difficiles: «*Don't worry too much and hold on. Hold on, my boy, you will win in the end*⁸⁰.» Il n'hésitera d'ailleurs pas à critiquer, dans ses mémoires, l'attitude de Léopold III lors de l'invasion de la Belgique en 1940⁸¹.

Comme nous le verrons dans la première partie de l'ouvrage, André de Staercke quitte la scène politique belge à la fin de la régence en juillet 1950. Il devient rapidement, et pour plus d'un quart de siècle, le représentant permanent de la Belgique auprès du Conseil de l'Atlantique Nord.

Afin de pouvoir évaluer au mieux la contribution de De Staercke à la détente préconisée par l'Alliance, une réflexion sur la capacité d'action diplomatique de la Belgique entre 1950 et 1976 semble opportune, en ce compris les lignes directrices et les atouts de la politique extérieure de la Belgique, mais également la personnalité de ses différents protagonistes.

La capacité d'action diplomatique de la Belgique

Le rôle central du ministre des Affaires étrangères

Au terme de sa longue carrière diplomatique à l'OTAN, André de Staercke déclare que «la Belgique n'avait pas de politique des affaires étrangères, mais des ministres des Affaires étrangères⁸²», décernant même un «prix d'excellence» à deux d'entre eux, Paul-Henri Spaak et Pierre Harmel⁸³. La politique étrangère belge de l'époque est en effet représentée par des personnalités aux objectifs clairs et aux arguments pertinents, qui bénéficient d'une certaine reconnaissance internationale et occupent souvent des postes clés⁸⁴.

Le développement du multilatéralisme menace, dès le milieu des années 1950, la fonction de négociateur des diplomates occupant un poste bilatéral, en raison du nombre croissant de contacts personnels entre les ministres et ministères des différents pays, qui contournent les ambassadeurs en place. Les représentants diplomatiques se cantonnent alors dans un rôle d'«hôtelières» chargés de l'accueil de nombreuses missions composées de membres de cabinets ministériels et d'agents de l'administration venus négocier en lieu et place du diplomate accrédité. Le premier représentant diplomatique d'un pays occidental est dès lors le ministre des Affaires étrangères lui-même. Celui-ci s'engage, non plus par le truchement de ses ambassadeurs bilatéraux, mais en personne et presque sans recours⁸⁵. D'après de Staercke, seuls les diplomates des instances multilatérales gardent encore une certaine liberté d'influence auprès de leurs autorités nationales, et plus largement sur la scène internationale⁸⁶.

Il faut attendre la fin des années 1970 pour que le rôle central du ministère des Affaires étrangères belge soit vidé de sa substance suite à trois évolutions simultanées: le rôle déclinant de l'État dans la défense des intérêts économiques, la fédéralisation ou régionalisation de la politique étrangère et l'«intérieurisation» de la politique étrangère, c'est-à-dire la sous-traitance de pans entiers des matières internationales à d'autres ministères que celui des Affaires étrangères qui se voient, *in fine*, subordonnés à l'arbitrage ultime du Premier ministre⁸⁷.

La Belgique voit se succéder cinq ministres des Affaires étrangères entre 1950 et 1976, dont deux, Paul-Henri Spaak et Pierre Harmel, laisseront une véritable empreinte sur l'Alliance atlantique. La relation privilégiée qui existe entre de Staercke et Spaak mais également l'influence de ce dernier sur la scène internationale et le rôle qu'il joue en faveur de la détente donnent à la voix de l'ambassadeur une résonance accrue au sein de l'OTAN. Penchons-nous dès lors sur la personnalité de ces

TABLE DES MATIÈRES

Préface	7
Introduction	11
Chapitre préliminaire	
Un début de carrière très prometteur (1939-1950) et une politique étrangère de la Belgique tournée vers le multilatéralisme	15
Un docteur en droit talentueux remarqué par Hubert Pierlot	15
Exil à Londres	16
Rencontre avec la famille Spaak	16
L'ami de Churchill et de Salazar	17
De Staercke devient secrétaire du Prince-Régent	20
La capacité d'action diplomatique de la Belgique	22
Le rôle central du ministre des Affaires étrangères	22
Paul van Zeeland, un intellectuel indécis	23
Paul-Henri Spaak, un visionnaire intuitif	24
Pierre Harmel, une perspicacité tranquille	31
André de Staercke, pierre angulaire de la diplomatie multilatérale	36
Une carrière d'influence	36
Une conscience de l'Alliance	42
Prudence et audace: deux instruments de David face aux Goliaths	43
Un consensus national sur la politique étrangère	48
La nécessité d'une Europe atlantique	48
Le Benelux, une alliance ponctuelle au sein de l'OTAN	52
Un certain alignement sur le monde anglo-saxon	56

PARTIE I

Le début de carrière de De Staercke à l'OTAN et le réarmement de l'Allemagne (1950-1955)

Chapitre 1 De Staercke à l'OTAN et son engagement en faveur de la CED	63
La mise en place de l'OTAN et la conférence pour la création d'une armée européenne	63
La signature du traité de Paris et les protocoles additionnels	73
La mort de Staline complique la ratification	81
Chapitre 2 Le retour de Spaak n'empêche pas l'échec de la CED	89
Les démarches de Spaak pour surmonter la crise	89
L'impossible relance de la CED à Bruxelles	100
Ultimes tentatives de conciliation	108
Chapitre 3 L'Union de l'Europe occidentale pour sortir de la crise	115
Le pacte de Bruxelles comme cadre d'action	115
Discours de Spaak à Strasbourg et nouvelles exigences de la France	116
La conférence de Londres (28 septembre-3 octobre 1954) et ses suites	119
Chapitre 4 Le réarmement allemand et les réactions de Moscou	125
La conclusion des accords de Paris (20-23 octobre 1954)	125
Les notes soviétiques n'empêchent pas la ratification	127
Les conférences de Genève de juillet et octobre 1955	132

PARTIE II

De l'échec de la « première détente » à la crise de Berlin (1956-1962)

Chapitre 1 La « coexistence pacifique » et l'échec de la « première détente »	141
Le rapport de Khrouchtchev et le soulèvement de Poznan	141
La visite de Spaak à Moscou et l'insurrection de Budapest	144
La crise de Suez et l'écrasement définitif de la Hongrie	150

Chapitre 2 Les premières années de Spaak à l'OTAN	159
Les répercussions du rapport des Trois Sages sur la nomination de Spaak à l'OTAN	159
La mise en place du couple défense-détente	159
La consultation politique pour accroître l'unité atlantique	161
Le difficile travail de déminage du sommet de Paris.	
Les rencontres avec Vinogradov en 1958	165
Le mémorandum du général de Gaulle suscite une vive émotion au sein de l'OTAN	174
Chapitre 3 Les Belges face à la crise de Berlin (1958-1962)	179
L'ultimatum de Khrouchtchev et la volonté de préserver l'unité atlantique	179
D'une déception à l'autre : l'échec du sommet de Paris et le manque de solidarité sur la question du Congo	185
Le « projet Norstad », une opportunité pour la communauté atlantique ?	190
Le retour de Spaak aux Affaires étrangères. L'invitation par Khrouchtchev	200
L'instrumentalisation de la crise de Berlin par la France et l'invitation au « partenariat euro-atlantique »	212
L'intervention de De Staercke sur la question de la base militaire des Açores, un interlude bienvenu pour l'OTAN	216

PARTIE III
De la crise de Cuba
à la conférence d'Helsinki (1962-1975)

Chapitre 1 La crise de Cuba et ses répercussions sur les rapports transatlantiques	221
Une solidarité atlantique à Cuba ?	221
Le début de brouille franco-américaine et la relance avortée d'une force de frappe atlantique	230
L'invitation de Spaak à Kiev, un prélude au traité d'arrêt des tests nucléaires de 1963	239
L'échec de l'Europe politique et l'enterrement définitif de la MLF	245

Chapitre 2 La solidarité belgo-américaine au-delà de la zone OTAN	249
L'opération de Stanleyville	249
La guerre du Vietnam	250
La représentation chinoise aux Nations unies	251
Chapitre 3 Le retrait français de l'OTAN et le rapport Harmel	255
Distinguer l'Alliance atlantique de son organisation	255
Placer l'avenir de l'Alliance sur le terrain de la détente	258
L'adhésion des alliés à l'«exercice Harmel»	265
De Staercke et Davignon à Washington. Les relations Est-Ouest au cœur de la réflexion	268
Des travaux préparatoires autour de quatre thématiques	272
Le rapport Harmel «codifie le couple détente-défense»	275
Chapitre 4 Fin de carrière pour André de Staercke, témoin lucide d'une ultime relance de la détente	279
Le rapport Harmel au cœur de l'action politique de l'OTAN	279
La fin de carrière d'un diplomate lucide, sollicité pour son expertise. Une politique étrangère belge moins influente après Helsinki	282
Conclusions générales et analyse	289
Notes	305
Liste des abréviations	421
Index des noms de personnes	425
Bibliographie	429
Remerciements	439