

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

**Le mandat de la Belgique au Conseil de sécurité
des Nations unies en 2019-2020 : rôle, efficacité
et plus-value en tant que petit État**

Mémoire de fin d'étude en vue de l'obtention du Master [120] en
sciences politiques, orientation relations internationales, à finalité
spécialisée : diplomatie et résolution de conflits

Auteur : Edouard Xia
Promoteur : Pr. Tanguy de Wilde d'Estmael
Lecteur : Pr. Raoul Delcorde

Année académique 2020-2021

Table des matières

Avant-propos	4
Introduction	10
Partie 1. La place d'un petit État au sein de l'ONU	16
Chapitre 1. La notion de petit État	18
Section 1. L'analyse selon la littérature en relations internationales	19
§1. Les perspectives traditionnelles	20
§2. Les nouvelles théories	23
Section 2. L'analyse selon la littérature spécialisée sur les petits États	24
§1. L'approche quantitative	25
§2. L'approche qualitative	27
Section 3. Quelles hypothèses retenir pour la Belgique ?	29
Chapitre 2. Le Conseil de sécurité, une dynamique multilatérale	30
Section 1. Le Conseil de sécurité	30
Section 2. Le multilatéralisme onusien	33
§1. Le Conseil, une instance de hiérarchisation des États	34
§2. Le multilatéralisme onusien pour les petits États	35
§3. La perspective belge et le contexte international	36
Section 3. Les forces, les faiblesses et les stratégies des petits États	39
§1. Les forces et les faiblesses	39
§2. Les stratégies	41
Conclusion de la première partie : la grille de lecture de l'action belge au Conseil	45
Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique	46
Chapitre 1. L'image	49
Section 1. L'action belge au sein du Conseil	50
Section 2. La participation aux opérations de maintien de la paix	53
Section 3. La confirmation de l'hypothèse A	55
Chapitre 2. Les méthodes diplomatiques	58
Section 1. La Représentation permanente	58
Section 2. La direction de Bruxelles	60
§1. L'importance du lien entre la capitale et la Représentation permanente	61
§2. Le dossier de l'accès humanitaire transfrontalier à la Syrie	62
Section 3. Les postes bilatéraux	66
Section 4. La confirmation de l'hypothèse B	68
Chapitre 3. La présidence du Conseil	70
Section 1. La justice transitionnelle et le <i>norm setting</i>	71
Section 2. La confirmation de l'hypothèse C	72
Chapitre 4. La coopération au sein des groupes	74
Section 1. L'Union européenne	74
Section 2. Les pays <i>like-minded</i> et les <i>elected ten</i>	76
Section 3. La confirmation de l'hypothèse D	77
Chapitre 5. L'élection	78
Section 1. 2019-2020	78
Section 2. 2037-2038	79
Section 3. La confirmation de l'hypothèse E	80
Conclusion de la deuxième partie : les résultats obtenus	82
1. Concernant la première hypothèse principale	82
2. Concernant la seconde hypothèse principale	83

3. Concernant la troisième hypothèse principale	85
Conclusion	88
Annexes	94
Interviews	102
I. Transcription de l'interview de Monsieur Johan Verbeke	104
II. Transcription de l'interview de Monsieur Bert Versmessen	118
III. Transcription de l'interview de Monsieur Vincent Willekens	130
Bibliographie	138
1. Monographies	140
2. Articles scientifiques	141
3. Ressources en ligne	144
4. Autres	147

« La Belgique : petit pays - grandes ambitions »
Monsieur l'Ambassadeur Stéphane Mund

Remerciements

Les plus sincères remerciements sont adressés à Monsieur le Professeur Tanguy de Wilde d'Estmael pour ses conseils avisés en tant que promoteur ainsi que les pistes d'amélioration qui ont mené à l'aboutissement de ce mémoire de recherche.

Merci à Monsieur l'Ambassadeur Raoul Delcorde pour sa lecture du présent mémoire en tant que membre du jury.

Merci infiniment à Monsieur l'Ambassadeur Johan Verbeke, Monsieur le Directeur général Bert Versmessen et Monsieur Vincent Willekens pour avoir grandement contribué à apporter une expérience de terrain à la recherche. Leurs interviews et leur disponibilité laisseront un souvenir impérissable.

Grand merci à Monsieur l'Ambassadeur Stéphane Mund dont la réflexion sur la Belgique a guidé l'approche de ce mémoire et la vision de ma carrière professionnelle.

Merci enfin à mes proches et à leur soutien qui ont su participer au succès de ce mémoire qui parachève le master en relations internationales.

Avant-propos

Déclaration déontologique

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur. Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

Edouard Xia

Précisions terminologiques

Avant toute chose, il apparaît nécessaire d'établir quelques précisions terminologiques. L'arrêté royal du 4 juillet 2014 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire a procédé à la fusion des carrières diplomatique, consulaire et d'attaché de coopération. Dès lors, un dilemme concernant la nomenclature employée dans ce mémoire doit être tranché. En effet, si le nouvel arrêté royal substitue la carrière extérieure à la carrière diplomatique, la coutume conserve l'appellation de diplomate plutôt que celle d'agent de la carrière extérieure. De même, les praticiens continuent à se référer au Service public fédéral des Affaires étrangères par le traditionnel terme de Ministère. Ainsi, bien que la terminologie utilisée dans ce mémoire ne s'accorde pas à celle prescrite par l'arrêté royal du 4 juillet 2014, le choix est fait d'adopter le vocable des professionnels en poste afin que la rédaction coïncide au plus près avec l'expérience de terrain sur laquelle se fonde la recherche.

Avant-propos

Qualité des personnes citées

Ci-après sont reprises les personnes citées dans le mémoire ainsi que leurs qualités au moment du mandat belge de 2019-2020 et dans le cadre des prises de parole qui soutiennent notre propos.

Madame la Ministre **Sophie Wilmès**

Première Ministre entre 2019 et 2020.

Ministre des Affaires étrangères depuis 2020.

Monsieur le Ministre **Didier Reynders**

Ministre des Affaires étrangères entre 2011 et 2019.

Ministre de la Défense entre 2018 et 2019.

Monsieur l'Ambassadeur **Philippe Kridelka**

Représentant permanent de la Belgique au Conseil de sécurité depuis 2020.

Monsieur l'Ambassadeur **Marc Pecsteen de Buytswerve**

Représentant permanent de la Belgique au Conseil de sécurité entre 2016 et 2020.

Représentant permanent de la Belgique au Conseil de sécurité au bureau des Nations unies de Genève depuis 2020.

Monsieur l'Ambassadeur **Johan Verbeke**

Ambassadeur honoraire depuis 2016.

Représentant permanent de la Belgique au Conseil de sécurité entre 2004 et 2008.

Entretien le 22 mars 2021.

Général Major **Jean-Paul Deconinck**

Force Commander de la MINUSMA entre 2017 et 2018.

Monsieur le Professeur **David Crikemans**

Associate Professor en relations internationales de l'université d'Anvers.

Senior Associate Fellow à l'Institut Egmont depuis 2019.

Monsieur le Professeur **Michel Liégeois**

Professeur ordinaire en relations internationales de l'université catholique de Louvain.

Avant-propos

Président de l'Institut des sciences politiques Louvain-Europe.

Madame la Directeure générale **Susanne Baumann**

Head of the Directorate-General for International Order, the United Nations and Arms Control at the Federal Foreign Office - Germany

Monsieur le Directeur général **Axel Kenes**

Directeur général des Affaires multilatérales depuis 2017.

Monsieur le Directeur général **Bert Versmessen**

Directeur général des Affaires des Nations unies depuis 2020.

Coordinateur des Affaires du Conseil de sécurité des Nations unies depuis 2018.

Entretien le 26 mai 2021.

Monsieur **Vincent Willekens**

Porte-parole de la Représentation permanente de la Belgique aux Nations unies à New York entre 2019 et 2020.

Adviser & Media Counsellor pour la Représentation permanente de la Norvège aux Nations unies à New York depuis 2021.

Entretien le 3 juin 2021.

Introduction

Introduction

Le 3 février 2021, Madame la Ministre Sophie Wilmès présentait au Parlement le bilan du mandat de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies pour la période 2019-2020. A de nombreux égards, le sixième mandat de membre non-permanent a été d'une grande importance pour le Royaume. Ce mémoire de recherche a pour objet d'analyser l'action de la Belgique au Conseil en tant que petit État, principalement au travers du mandat de 2019-2020. L'objectif est de déterminer son impact sur la position internationale du pays.

Il s'agit d'un sujet qu'il nous apparaît intéressant de développer pour plusieurs raisons. D'abord, un événement tel que celui de la présence belge au Conseil mérite une attention particulière au vu de tout l'*apparatus* diplomatique qu'il a mobilisé et de la marque qu'il laisse pour le futur du pays. Ensuite, il semble que le sujet de ce mémoire n'ait pas encore été traité sous l'angle particulier de la Belgique entrevue comme un petit État. A ce titre, le travail constitue une modeste contribution originale à l'analyse de la vision du multilatéralisme onusien dans laquelle la Belgique s'inscrit durablement. Enfin, nous avons choisi de développer cette thématique afin d'étoffer notre compréhension de la diplomatie multilatérale et de la position internationale que construit la Belgique dans un monde globalisé, chargé de tensions géopolitiques entre les grandes puissances.

Dans ce mémoire, nous identifierons les moyens mis en œuvre par la Belgique au Conseil pour y promouvoir son influence et ses intérêts nationaux. Nous déterminerons l'impact d'un mandat de membre non-permanent sur la position internationale du pays et son rayonnement sur sa diplomatie multilatérale et bilatérale. Nous nous interrogerons également sur la nature de la Belgique au vu de l'analyse menée dans les deux parties du mémoire ; le pays est-il finalement bel et bien un petit État ? Pour ce faire, la recherche se fonde sur une démarche méthodologique qui comporte deux aspects : l'étude de sources secondaires d'une part et l'utilisation de conférences publiques ainsi que le recueil d'interviews originales d'autre part. Ces dernières, les sources primaires, figurent en version intégrale, en annexe, avec l'autorisation des personnes interrogées.

Les sources secondaires sont le travail d'auteurs qui traitent de la place d'un petit État dans le système international et plus particulièrement au sein du Conseil. Leur teneur permet d'établir une grille de lecture adaptée au cas de la Belgique qui structure la première partie du mémoire. Ces sources tirent leur origine d'ouvrages ou d'articles pour la plupart récents. Mais il apparaît également pertinent de mobiliser quelques auteurs plus anciens afin de présenter l'évolution de la place des petits États car la position belge en 2019-2020 est notamment le résultat de mandats successifs. Le mémoire se fonde aussi

sur la recherche des sources primaires : des éléments de terrain. Les propos qui étayent l'argumentation ont été recueillis au travers de conférences, de webinaires et d'interviews auxquels ont participé des professionnels de haut niveau. Ceux-ci ont travaillé à New York ou à Bruxelles dans le cadre du mandat de 2019-2020 ou lors de périodes précédentes. La pertinence de ces témoignages paraît évidente au vu de la qualité des personnes qui ont prêté leur concours à la recherche. Un certain esprit critique doit néanmoins être déployé car cette seconde catégorie de source émane d'acteurs de premier plan qui présentent le sixième mandat belge bien souvent dans l'exercice de leurs fonctions. Sans que rien ne puisse inciter à mettre en cause la vision proposée, notre formation universitaire nous astreint toutefois à émettre les réserves d'usages en pareille situation. D'emblée, dans une certaine mesure, la façon dont les questions ont pu être posées pourrait avoir influencé la formulation des réponses recueillies. De plus, le caractère intrinsèquement politique des discours adressés à l'opinion publique belge, le temps écoulé entre l'occurrence des faits et leur récit ainsi que la difficulté d'obtenir une vue d'ensemble du sujet constituent autant de facteurs qui doivent être identifiés dans l'utilisation prudente de ces sources. Ici réside une limite de la recherche : la complexité d'obtenir la vision de terrain sur certains dossiers ou négociations en raison de la nature de ces échanges dont peu de trace est conservé. La diplomatie onusienne menée par la Belgique est en effet un exercice de praticiens pour qui les relations directes avec leurs collègues d'autres pays sont constituées autour d'un lien de travail et de confiance singulier. La crise sanitaire du covid-19 a d'ailleurs paralysé la dynamique du Conseil pour laquelle la dimension virtuelle ne peut remplacer les discussions de visu, de diplomate à diplomate.

La démarche méthodologique décrite ci-dessus a pour objectif de répondre à la question de recherche : quelle plus-value la Belgique tire-t-elle de son rôle au Conseil de sécurité et quels moyens met-elle en œuvre pour y promouvoir son influence et ses intérêts en tant que petit État ? C'est autour de cet objectif que s'articule le mémoire. Dès lors, la première partie expose le cadre théorique et développe une série d'hypothèses, trois principales et cinq secondaires, qui ont pour but de structurer la réponse à la question de recherche. L'opinion publique a généralement tendance à caractériser la Belgique de petit État. Afin de bien analyser l'action du pays en tant que tel ou de discuter ce postulat, il convient de prime abord de définir cette notion. En conséquences, le cadre théorique du mémoire est principalement axé autour de la place d'un petit État au sein de l'ONU. Il aboutit à une grille de lecture à même d'analyser l'action belge. Les théories traditionnelles en relations internationales, comme celles développées par les écoles réaliste, libérale et constructiviste, sont mobilisées à cet effet. Il en va de même pour de

nouvelles études telles que celle des Monsieur Baldur Thorhallsson concernant le *status-seeking* et la *shelter theory*. Une analyse selon la littérature spécialisée permet ensuite d'élargir le cadre théorique et lui offre une souplesse conceptuelle. Celle-ci vise à adapter le cadre au contexte dans lequel l'action d'un petit État est étudiée. En effet, contrairement à ce que certains auteurs laissent paraître, ce mémoire défend l'idée que la taille d'un pays n'est pas une notion figée, induite uniquement par des critères quantitatifs, mais qu'elle est en fait nuancée par de nombreux éléments qualitatifs. Ils sont fonctions d'un contexte spatio-temporel spécifique. Le cadre théorique porte alors une attention particulière à la dynamique multilatérale propre au Conseil. Son fonctionnement, sa hiérarchisation des pays ainsi que les forces, les faiblesses et les stratégies qu'il induit dans le chef des petits États constituent tant d'éléments pertinents pour analyser l'action belge en son sein.

La deuxième partie concerne le cas d'étude de la Belgique et s'attelle à confirmer, infirmer ou nuancer les hypothèses du mémoire. Les cinq chapitres qui la composent se fondent chacun sur l'analyse d'une hypothèse secondaire. Ainsi, le chapitre 1 porte sur l'image du pays et l'hypothèse secondaire A : la Belgique s'attelle à développer une image particulière afin de gagner en crédibilité pour renforcer sa candidature à un mandat au Conseil ou promouvoir l'efficacité de son travail au sein de celui-ci. Le chapitre 2 porte sur les méthodes diplomatiques et l'hypothèse secondaire B : la compréhension de l'environnement dans lequel elle évolue est nécessaire pour que la Belgique puisse parvenir à développer des moyens pour travailler efficacement à la bonne mise en œuvre de l'agenda du Conseil qui lui permettent de promouvoir son influence et d'assurer la pertinence de son action. Le chapitre 3 porte sur la présidence du Conseil et l'hypothèse secondaire C : lors de son mois de présidence, la Belgique a développé un rôle de *norm setter* qui lui permet d'accroître son influence et son expertise au sein du Conseil. Le chapitre 4 porte sur la coopération au sein des groupes et l'hypothèse secondaire D : la convergence qui mena à l'élection de trois membres de l'UE en plus de deux permanents a eu un impact bénéfique sur la position de la Belgique au sein du Conseil. Le chapitre 5 porte sur l'élection et l'hypothèse secondaire E : la Belgique entretient une mémoire institutionnelle malgré l'absence de permanence au sein du Conseil car c'est ainsi que la continuité diplomatique peut être assurée sur un temps long. Concernant le cinquième chapitre, le lecteur avisé pourrait être surpris de découvrir que l'élection à un mandat de membre non-permanent ne figure pas en première position de la seconde partie. Ceci s'explique par le fait qu'il contribue à créer une ouverture sur le septième mandat de la Belgique prévu pour 2037-2038. Il s'interroge sur la manière dont le Royaume entretient sa vision du multilatéralisme onusien malgré son absence au Conseil.

Introduction

La seconde partie aboutit à la présentation des résultats obtenus dans ces cinq chapitres et la confirmation des trois hypothèses principales : premièrement, l'on suppose que la position internationale que la Belgique occupe est en partie due à la mise en œuvre de mécanismes particuliers au sein du Conseil. Deuxièmement, l'on suppose que le multilatéralisme onusien est un élément clé de l'intérêt national belge qui rayonne en retour sur l'appareil diplomatique du Royaume, renforçant ainsi la place de la Belgique dans le monde. Et troisièmement, l'on suppose que la Belgique n'est pas un petit État comme les autres au vu de l'influence qu'elle parvient à promouvoir au sein du Conseil. Au terme de l'analyse, le mémoire est conclu par la réponse à la question de recherche et une discussion sur l'originalité du *modus operandi* belge ainsi qu'une ouverture sur son statut de petit État.

Partie 1. La place d'un petit État au sein de l'ONU

Chapitre 1. La notion de petit État

Les petites Nations ou les petits États ou les petites Puissances constituent une catégorie particulière des études en relations internationales. Une analyse en profondeur de la littérature indique qu'une certaine opacité entoure l'utilisation de chacun de ces trois vocables en raison de nombreuses définitions fondées sur des critères différents. Nous adopterons ici la dénomination qui correspond simplement à une entité juridique reconnue, sans connotation patriotique ni économique-militaire particulière tout en ne les excluant pas, à savoir les petits États. Dans le cadre de ce mémoire de recherche, l'on s'attellera tout d'abord à définir un cadre théorique permettant d'étudier l'action d'un petit État au Conseil de sécurité de l'ONU. Le cadre ainsi défini sera ensuite appliqué au cas de la Belgique pour la période 2019-2020. On conclura cette recherche en s'interrogeant sur la possibilité d'extrapoler le *modus operandi* belge à d'autres pays. Une réponse négative montrerait l'originalité de la Belgique : un petit État pas comme les autres.

Si de nombreuses définitions furent élaborées à travers les ouvrages et articles de doctrine tant en relations internationales qu'en sciences politiques ou en sociologie, il demeure néanmoins primordial de tenter de fixer un cadre théorique aussi stable que nuancé car c'est sur cette base que s'établiront les développements subséquents afférents à la Belgique et à l'ONU. A cette fin, le parti sera pris d'entamer la discussion en articulant la notion de petit État autour de deux approches principales et complémentaires. La première consistera à envisager les petits États selon des critères absolus et quantifiables. A cet égard, l'analyse succincte de la Banque mondiale, du *Commonwealth Consultative Groupe* et du *Forum of Small States* (FOSS) sera réalisée afin de mettre en exergue la relation entre ces critères et la scène internationale. La seconde approche portera quant à elle principalement sur des critères qualitatifs expliquant la relative faiblesse institutionnelle des États dès lors entrevus comme petits.

Avant de détailler les deux approches susmentionnées, il importe d'exposer les raisons qui ont mené au choix d'un parti pris envers cette distinction théorique. A Lisbonne en 1957 se tenait une conférence portant sur les conséquences économiques relatives à la taille des nations. Cet événement semble avoir marqué le début des tentatives de prise en compte du sujet de la taille d'un pays.¹ Depuis lors, les disciplines de sciences humaines ont proposé des définitions basées sur des caractéristiques variées. Des auteurs en

¹ HEIN, P., « The Study of Microstates », in DOMMEN, E., HEIN, P., *States, Microstates and Islands*, London, Croom Helm, 1985, p. 5.

Chapitre 1. La notion de petit État

sciences politiques ont par exemple insisté sur une approche fonctionnelle du comportement d'un État : ce n'est pas la taille en elle-même qui permettrait d'identifier un pays comme étant petit mais plutôt le fait que cette taille affecte son comportement politique vis-à-vis de nations comparativement plus grandes.² En d'autres termes, un petit État interagit avec son environnement autrement qu'un grand État et ce serait sa taille qui constituerait la variable explicative du phénomène observé. À l'inverse, certains auteurs en relations internationales suggèrent que les États devraient être catégorisés selon le concept réaliste de la puissance.³ En effet, un État incapable d'assurer sa sécurité ne pourrait être qualifié de grande puissance. La hiérarchisation des acteurs du système international présumé anarchique devrait alors être affinée par des critères quantitatifs supplémentaires.

À ce stade de la discussion il faut insister sur le fait que le monde a grandement évolué dans le sillage de la mondialisation.⁴ C'est précisément pour cette raison que les développements mentionnés ci-dessus doivent être adaptés aux relations internationales contemporaines et multilatérales dont la forme qui tendrait le plus vers l'universalité serait l'ONU. La base de réflexion qui mena à la définition des auteurs en sciences politiques paraît incomplète dans la mesure où un certain nombre de réalités tangibles tels que des éléments géopolitiques pourraient se voir éludées tout comme le démontre la pratique internationale. De même, se limiter à une approche réaliste ne cadrerait pas au paradigme actuel dans lequel évoluent les petits États ; la puissance n'est plus le seul déterminant de l'influence, particulièrement dans le cadre de l'ONU et dans une mesure plus nuancée au Conseil de sécurité. La question demeure donc : comment définir adéquatement les petits États en substance si variés ? De plus, cette définition doit-elle nécessairement être figée ou pourrait-elle offrir une compréhension évolutive de la notion de petit État grâce à une flexibilité conceptuelle ?

Section 1. L'analyse selon la littérature en relations internationales

Le monde continue à être dominé par les grandes puissances mais le nombre de petits États est de plus en plus élevé suite à la chute de l'URSS et à la décolonisation. La littérature a suivi cette évolution et s'est développée en parallèle. De fait, la diversité

² BEALY, F., *The Blackwell Dictionary of Political Science, a User's Guide to Its Terms*, Oxford, Blackwell, 1999, p. 299.

³ EVANS, G., NEWNHAM, J., *The Penguin Dictionary of International Relations*, London, Penguin Books, 1999, p. 500.

⁴ COPELANDE, D., « Mondialisation, hétéropolarité et l'impératif d'évolution de la diplomatie », in DE WILDE D'ESTMAEL, T., LIEGEOIS, M., DELCORDE, R., *La diplomatie au cœur des turbulences internationales*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2014, pp. 195-208.

d'écrits s'est accrue tout comme le sujet d'étude s'est complexifié au vu de la multitude d'acteurs dans un monde globalisé sujet à de nouveaux risques sécuritaires. Les pratiques bilatérales et multilatérales se mêlent aux théories variées, et le sujet ne saurait être empreint d'universalité tant il dépeint l'unicité de chaque pays analysé dans le contexte qui est le sien. Dans le cadre de ce mémoire, les petits États sont étudiés sous le prisme des relations internationales. A cet effet, il semble important de passer d'emblée en revue l'évolution de la littérature au travers des perspectives réaliste, libérale et constructive afin de baliser le cadre théorique employé dans l'analyse du mandat belge de 2019-2020. Deux nouvelles théories seront également mobilisées afin d'étendre l'angle d'étude du sujet.

§1. Les perspectives traditionnelles

Suite à la seconde guerre mondiale et durant la période de la décolonisation, les concepts clés de la littérature traitaient de la vulnérabilité et du manque de capacité des petits États.⁵ La sécurité relevait alors essentiellement des domaines militaire et économique. Les pays nouvellement indépendants devaient chercher à s'allier pour garantir leur intégrité territoriale et leur survie politique.⁶ Après la guerre froide, cette conception changea et le débat porta sur la question de la créativité avec laquelle les petits États tiraient profit de la mondialisation pour gagner en importance, notamment au sein des organisations internationales.⁷ La crise financière de 2008 souligna quant à elle les désavantages et la fragilité d'être petit car les dégâts économiques subis à cause de l'effondrement des marchés boursiers globaux impacta particulièrement les nations les moins grandes et les moins intégrées.⁸ Après 2010, ce sont de nouveaux risques sécuritaires qui furent identifiés par la littérature, et avec eux un panel de stratégies développées par les petits États dans les organisations pour maintenir leur pertinence malgré la réalité des faiblesses structurelles qui continuent à les affecter.⁹

⁵ BAKER FOX, A., *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*, Chicago, University of Chicago Press, 1959, 228p.

⁶ KEOHANE, R., « Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics », *International Organization*, vol. 23, n°2, 1969, p. 299.

⁷ KATZENSTEIN, P., « Small States and Small States Revisited », *New Political Economy*, vol. 8, n°1, 2003, p. 27.

⁸ BRIGUGLIO, L., CORDINA, G., VELLA, S., « Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements », *Oxford Development Studies*, vol. 37, n°3, 2009, pp. 229-247.

⁹ BAILES, A., THORHALLSSON, B., « Instrumentalizing the European Union in Small State Strategy », *Journal of European Integration*, vol. 35, n°2, 2012, p. 100.

Chapitre 1. La notion de petit État

Les théories en relations internationales permettent de simplifier le cadre par le biais duquel la complexité du monde peut être analysée.¹⁰ Les écoles réaliste, libérale et constructiviste offrent de telles perspectives pour comprendre le rôle des petits États. En 1995, l'autrice Miram Elman constatait dans « *The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard* »¹¹ que la discipline des relations internationales ignorait largement les petits États. Selon l'évolution de la littérature, les années qui précèdent cette publication s'écoulaient encore sous l'influence de la guerre froide, période où l'accent est mis sur le niveau systémique des grandes puissances. Ainsi, si la question des petits États commençait à se poser, les théories traditionnelles étaient-elles alors pertinentes et applicables à ce nouveau sujet d'étude ? Le sont-elles de surcroît encore aujourd'hui ?

D'abord, d'un point de vue réaliste, l'emphase est mise sur des rapports de force stato-centrés. Dans ces circonstances, les petits États sont souvent marginalisés s'ils ne revêtent pas un intérêt particulier sur l'échiquier des grandes puissances. Selon les réalistes, le système est anarchique et en ce sens le droit ou les organisations internationales ne protègent pas les acteurs étatiques dénués de capacités militaires et économiques. Tout au plus peuvent-ils agir en concordance avec le concept de l'équilibre des puissances au travers du *bandwagoning* ou du *balancing*.¹² Certains auteurs de l'école réaliste continuent à appliquer cette théorie pour expliquer que la politique d'une puissance régionale va affecter la tenue de la diplomatie des petits États avoisinants dans et hors des organisations internationales.¹³

Ensuite, d'un point de vue libéral, l'emphase est mise sur la coopération et le rôle des institutions qui ordonnent tant les rapports entre États que le système international lui-même. A travers cette perspective, la taille importe moins que pour les réalistes car aussi bien les grands que les petits font partie d'un réseau d'organisations de plus en plus étendu qui empêche le recours à la force et promeut la collaboration politique et économique.¹⁴ Les grandes puissances continuent certes de dominer les relations mondiales mais sont restreintes dans leurs rapports de force par le droit international et les institutions qui le

¹⁰ NAU, H., *Perspectives on International Relations: Power, Institutions and Ideas*, Washington, SAGE Publications, 2017, p. 22.

¹¹ ELMAN, M., « The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard », *British Journal of Political Science*, vol. 25, n°2, 1995, pp. 171-217.

¹² GUNASEKARA, S., « Bandwagoning, Balancing, and Small States: A Case of Sri Lanka », *Asian Social Science*, vol. 11, n°28, 2015, pp. 212-213.

¹³ MOURITZEN, H., WIVEL, A., « Explaining Foreign Policy: International Diplomacy and the Russo-Georgian War », *International Politics Review*, vol. 2, n°1, 2014, pp. 39-42.

¹⁴ KEOHANE, R., NYE, J., « Power and Interdependence revisited », *International Organization*, vol. 41, n°4, 1987, p. 737.

Partie 1. La place d'un État au sein de l'ONU

garantissent. En retour, les petits États semblent se subordonner à l'ordre établi et profitent de l'influence qu'ils peuvent exercer au sein des organisations internationales.¹⁵ Ceci reste d'actualité comme le démontre la faculté qu'ils ont à promouvoir leur intérêt national par le biais de politiques étrangères pour la plupart axées sur les enceintes multilatérales.¹⁶

Enfin, d'un point de vue constructiviste, l'emphase est mise sur le rôle des idées et des identités. Dès lors, nonobstant le fait que l'homogénéité identitaire et culturelle soit comparativement plus accessible pour un petit État que pour un grand, ce n'est pas la taille qui semble constituer la variable déterminante de l'action d'un pays.¹⁷ Les petits États pourraient ainsi aussi bien évoluer dans un système anarchique qu'ordonné car les changements de comportements seraient majoritairement liés aux modifications d'identité ou de croyance, et non pas à la nature des rapports de force au sein dudit système.¹⁸ De plus, pour les constructivistes, la puissance matérielle n'est pas la donnée la plus importante en ce qui concerne les relations internationales. Ils portent plutôt aujourd'hui une attention particulière au *soft and smart power* et aux stratégies inventives développées par les petits États.¹⁹

De ces trois perspectives, toutes apparaissent pertinentes pour analyser le rôle des petits États car en chacune réside un aspect du monde infiniment complexe dans lequel ils évoluent. Dans ce mémoire, la perspective libérale sera principalement mobilisée pour expliquer l'importance des organisations internationales et de la mondialisation. La perspective réaliste sera utilisée dans le cadre de certains dossiers du mandat belge de 2019-2020 pour exprimer que les grandes puissances sont des acteurs importants des négociations, surtout les cinq membres permanents qui disposent du droit de veto. La perspective constructiviste semble quant à elle particulièrement intéressante pour comprendre et étudier les stratégies auxquelles ont recours les petits États pour promouvoir leur influence au sein du Conseil.

¹⁵ LAKE, D., *Hierarchy in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press, 2009, pp. 138-174.

¹⁶ LUPEL, A., MÅLKSOO, L., *A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council*, New York, International Peace Institute, 2019, p. 4.

¹⁷ ALESINA, A., « The Size of Countries: Does it Matter? », *Journal of the European Economic Association*, vol. 1, n°2-3, 2003, pp. 301-316.

¹⁸ THORHALLSSON, B., « Studying Small States: a Review », *Islands and Small States Institute*, vol. 1, n°1, 2018, p. 25.

¹⁹ BJÖRKDAHL, A., « Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n°1, pp. 135-154, et GALAL, A., « External Behavior of Small States in Light of Theories of International Relations », *Review of Economics and Political Science*, vol. 5, n°1, 2019, pp. 38-56.

§2. Les nouvelles théories

Il s'avère par ailleurs approprié d'ajouter deux théories récentes au cadre théorique de ce mémoire car elles contribuent à l'évolution de l'intérêt porté aux petits États et permettent d'analyser leur action sous un angle différent des perspectives traditionnelles. Il s'agit du *status-seeking* et de la *shelter theory*.

La recherche de statut est une théorie qui est traditionnellement appliquée aux grandes puissances pour expliquer les actions qu'elles entreprennent. A titre d'exemple, la politique étrangère chinoise a souvent été analysée sous ce prisme pour exprimer sa recherche du statut de grande puissance.²⁰ Toutefois, certains auteurs ont récemment avancé l'hypothèse que cette dynamique est plus importante encore pour les petits États car si les grandes nations obtiennent un certain statut quoi qu'elles entreprennent, elles-mêmes doivent développer des moyens particuliers pour se faire remarquer.²¹ Selon ces auteurs, c'est donc la recherche d'un statut qui permet d'expliquer leurs actions et c'est en analysant les moyens développés qu'on peut comprendre la stratégie adoptée. Il peut par exemple s'agir de prendre en charge des dossiers centraux et d'acquérir une autorité morale grâce à la médiation ou aux opérations de maintien de la paix. Cette théorie permet également d'expliquer que les dépenses dans les forces armées ne visent pas à combler un risque sécuritaire mais à gagner en prestige aux yeux de la communauté internationale des alliances militaires.²²

La *shelter theory* a quant à elle été développée pour tenter de prévoir le comportement des petits États dans le système international. Elle postule que la taille confère des désavantages intrinsèques du point de vue des capacités et des ressources. Afin de s'en prémunir, les auteurs démontrent que les petits États recherchent l'abri et la protection des pays plus puissants ou des organisations internationales.²³ A cet égard, plusieurs types de *shelters* sont identifiés. Premièrement, le *political shelter* se réfère à la recherche de soutien diplomatique et militaire. Les petits États assurent ainsi leur sécurité territoriale et se basent sur le droit international pour agir sur les processus décisionnels mondiaux

²⁰ PANG, X., LIU, L., MA, S., « China's Network Strategy for Seeking Great Power Status », *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 10, n°1, 2017, pp. 1-29.

²¹ WOHLFORTH, W., et al., « Moral Authority and Status in International Relations: Good States and the Social Dimension of Status Seeking », *Review of International Studies*, vol. 44, n°3, 2017, pp. 4 et 5.

²² JAKOBSEN, P., RINGSMOSE, J., SAXI, H., « Prestige-Seeking Small States: Danish and Norwegian Military Contributions to US-Led Operations », *European Journal of International Security*, vol. 3, n°1, 2018, pp. 256-277.

²³ THORHALLSSON, B., *Insight 218: Shelter Theory and Iceland: Options for a Small State* [en ligne], <https://mei.nus.edu.sg/publication/insight-218-shelter-theory-and-iceland-options-for-a-small-state/> (15 janvier 2021).

Partie 1. La place d'un État au sein de l'ONU

au sein des organisations. Deuxièmement, l'*economic shelter* permet de lutter contre les risques liés à un déficit commercial dont dépendent grandement les petits États. Les grandes puissances et les organisations sont vues comme des entités pouvant fournir une assistance économique directe, un marché commun ou une facilité d'accès à un marché intérieur.²⁴ Troisièmement, le *societal shelter* permet de considérer que les petits États doivent chercher à éviter l'isolement et la stagnation sociale car « *la diffusion des idées est importante pour le développement économique, l'innovation et la qualité des institutions politiques* ». ²⁵ Les liens avec les autres pays au sein des organisations et avec le niveau de développement des grandes puissances occasionnent la diffusion des idées et des connaissances. Ces *shelters* ou abris sont des vecteurs de sécurité et d'influence pour les petits États mais entraînent un coût : le risque d'interférence par le pays ou l'organisation qui offre le *shelter*. Outre le coût matériel du processus d'alliance, il peut par exemple prendre la forme d'une conditionnalité. Par ailleurs, l'abandon d'une partie de la souveraineté peut être nécessaire au fonctionnement du *shelter*. Il peut mener à une inadéquation entre les normes décidées au niveau *supra* et les valeurs identitaires de l'État qui devra les mettre en œuvre au péril d'une rupture au sein de son opinion publique. En définitive, selon les auteurs, l'application de la *shelter theory* dans les différents secteurs identifiés sera réalisée en suivant un calcul de coûts et bénéfices.²⁶

Section 2. L'analyse selon la littérature spécialisée sur les petits États

Tout bien considéré, les perspectives traditionnelles et les nouvelles théories semblent très utiles pour analyser de façon complémentaire les petits États. Chacune offre un angle d'analyse particulier et non-exclusif qui sera mobilisé pour étudier le cas de la Belgique lors du mandat de 2019-2020. La littérature spécialisée de l'après-guerre froide tend en fait à se diviser autour de deux approches principales qui ont évolué dans le temps²⁷ : la première comprend des critères mesurables de façon absolue et la seconde s'attarde sur le poids et l'importance des petits États dans les relations internationales.²⁸ Dans le cadre de ce mémoire de recherche, en raison du nombre de définitions variées et en un certain sens obsolètes, le parti est dès lors pris d'envisager cette *summa divisio* en liant caractéristiques quantitatives et qualitatives au travers du prisme onusien.

²⁴ THORHALLSSON, B., « Iceland's External Affairs in the Middle Ages: The Shelter of Norwegian Sea Power », *Icelandic Review of Politics & Administration*, vol. 8, n°1, 2012, p. 9.

²⁵ THORHALLSSON, B., STEINSSON, S., « The Theory of Shelter », *Conference: The Small States and the New Security Environment*, Reykjavik, University of Iceland, 26 juin 2018, p. 3.

²⁶ *Ibid.*, p. 4.

²⁷ THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2018, p. 19.

²⁸ MAASS, M., « Small States as Small Countries and Little States », *International Studies Annual Convention*, 2008, p. 5.

§1. L'approche quantitative

Lorsque l'on s'attarde sur une approche quantitative, il importe d'analyser le type de critères employés ainsi que la raison de leur emploi car ils conditionneront la définition obtenue. En l'occurrence c'est la population qui constitue la principale donnée sur laquelle sont fondées la plupart des définitions basées sur cette approche. Le nombre d'habitants comporte l'avantage d'être une valeur numérique généralement accessible et correctement recensée en plus d'être un indicateur principal des capacités d'un pays. Les ressources humaines disponibles sont en effet directement en lien avec le développement de l'économie ou de l'exploitation des ressources naturelles et militaires qui sont des chiffres parfois plus difficiles à appréhender ou à obtenir.²⁹ En ce sens, il apparaît pertinent de se concentrer sur la population comme point d'entrée d'une définition des petits États. Il semble cependant nécessaire de nuancer le propos en insistant sur les désavantages qui résultent d'une attention exclusive à un seul critère quantifiable : le fait qu'en plus d'être évolutive, le choix de cette valeur numérique est issu de critères subjectifs. Ceci sera illustré par l'analyse de la composition d'une organisation en collaboration rapprochée avec l'ONU dans pratiquement toutes les régions et secteurs : la Banque mondiale.³⁰

Le *Small States Forum* (SSF) est un organe de la Banque mondiale composé des cinquante États membres listés sur le tableau en annexe n°1. Il est intéressant d'étudier cet exemple car il montre les limites de la définition basée sur la population. Bien que la caractéristique principale des États membres soit un nombre d'habitants inférieur à un million et demi,³¹ s'y ajoutent d'autres considérations de l'ordre des défis structurels. Un tiers des pays concernés sont en fait des micro-États à la population inférieure à deux cent mille habitants et deux tiers sont des îles pour la plupart isolées, ne disposant que de peu de terres agraires, souvent vulnérables aux catastrophes naturelles (annexe n°2). Ces réalités démographiques et géographiques engendrent une inadéquation quant au modèle de développement standard,³² et à terme affectent leur capacité à initier une influence internationale. Il est intéressant de noter que plusieurs États tels que la Jamaïque, le Gabon ou le Botswana sont également membres du SSF alors que leur

²⁹ O SUILLAEBHAIN, A., *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*, New York, International Peace Institute, 2014, p. 3.

³⁰ HEIN, P., *op. cit.*, p. 10.

³¹ THE WORLD BANK, *The World Bank In Small States* [en ligne], <https://www.worldbank.org/en/country/smallstates/overview> (15 janvier 2021).

³² WORLD BANK GROUP, *Support to Small States*, Washington, The World Bank Group, 2021, p. 26.

Partie 1. La place d'un État au sein de l'ONU

population excède nettement la limite du million et demi d'habitants. La raison vient du fait que ces États partagent des difficultés politiques, économiques et structurelles similaires à celles de leurs homologues.³³ Ici réside un point essentiel de l'analyse des petits États : parmi les éléments repris dans la littérature, c'est en fait le niveau limité de capacités institutionnelles qui inhibe leur propension à développer une influence concurrençant celle de puissances plus établies.³⁴ Dès lors, l'approche quantitative fondée sur la population demeure une porte d'entrée qui, en plus de nécessiter d'autres critères complémentaires, est affectée d'un vice de conception majeur : afin qu'une définition soit issue de ces développements il faudrait décider d'un seuil de population différenciant petits et grands États. Or comment figer une telle valeur numérique dans un monde en expansion démographique constante ?

A titre d'exemple, le *Commonwealth Consultative Group* a choisi d'augmenter le seuil de population des petits États du *Commonwealth* de un million à un million et demi au vu de cette évolution.³⁵ Le FOSS qui est un groupe informel et non-idéologique dont le but est de permettre à ses États membres de développer leur influence à l'ONU, a choisi quant à lui le seuil de dix millions d'habitants.³⁶ La limite est en fait aussi variable que le nombre de groupements et cela participe au flou du cadre théorique. En définitive, la discussion s'axe autour du débat entre une définition figée sur des critères quantitatifs qui ont vocation à se modifier et une acception évolutive du concept de petit État compris comme un terme processuel politique et non plus exclusivement physique.³⁷ C'est pourquoi une approche qualitative doit être entreprise afin de compléter et renforcer le cadre théorique de cette étude.

³³ VITAL, D., *The Inequality of States: A Study of Small Power in International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1967, 208p., cité dans THORHALLSSON, B., « Small States in the UN Security Council: Means of Influence? », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, 2012, p. 136.

³⁴ WORLD BANK, *Small States: Meeting Challenges in the Global Economy. Report of the Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States*, Washington, The World Bank, 2000, p. 17.

³⁵ MCLEAN, D., *Vulnerability: Small States in the Global Society*, London, Commonwealth Secretariat, 1985, p. 8.

³⁶ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS SINGAPORE, *Small States* [en ligne], <https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/International-Issues/Small-States> (15 janvier 2021).

³⁷ MAASS, M., *op. cit.*, p. 6.

§2. *L'approche qualitative*

La notion de petit État dépasse celle de la taille physique d'un territoire donné. Il semble nécessaire d'adopter d'autres critères qui viendront renforcer les caractéristiques quantitatives. Il ne s'agit plus de développer un cadre théorique purement analytique mais plutôt partiellement politique lorsque l'on cherche la manière dont un État fait montre de sa capacité d'influence.³⁸ En ce sens, un État serait petit lorsqu'il éprouve des difficultés structurelles à se positionner en tant qu'acteur international efficace. Il faut cependant immédiatement nuancer ce propos car l'influence potentielle d'un État dépendrait fortement du sujet auquel il est confronté.³⁹ Ainsi, la notion de taille ne constituerait pas une catégorie absolue mais serait en fait liée à un contexte spatio-temporel spécifique en lien avec l'État observé.

L'objectif de cette section est de faire apparaître le comportement de certains États membres du FOSS afin de déterminer des critères qualitatifs. Le choix fait ici des pays issus du FOSS est délibéré pour plusieurs raisons. D'abord, l'étude de ce mémoire porte sur l'action d'un petit État au Conseil de sécurité, or le FOSS constitue un groupement informel de l'Organisation. Ensuite, l'approche qu'ont ces pays de leur propre capacité est intéressante car elle relève d'une dimension intersubjective⁴⁰ : elle repose sur la perception de leur propre stature et c'est ainsi qu'ils se présentent devant l'ONU. La taille n'est donc plus seulement l'affaire d'une composante relative (un État petit en comparaison d'un État plus grand) et cela dénote d'un comportement particulier des États qui vont jouer du fait de leur taille dans les enceintes multilatérales. Enfin, le FOSS compte plus de cent membres. Ils font usage d'une variété de comportements propice au développement du cadre théorique. La critique pourrait certes être émise qu'un sujet d'étude trop éparé circonviendrait à la qualité d'une définition claire des petits États. Néanmoins, les diverses pratiques poussent vers un cadre large et flexible exempt d'un choix subjectif tel que pratiqué par les approches quantitatives. Et c'est précisément vers cette réflexion que se dirige l'analyse.

Les États onusiens qui sont désignés ou se présentent comme étant petits souffrent souvent de maux afférents à leur taille physique. Certains de ceux-ci seront énoncés ci-dessous afin de mettre en lumière les comportements qu'ils suscitent. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive car l'objectif est d'établir un cadre théorique en rapport avec les

³⁸ ALBARET, M., PLACIDI-FROT, D., « Les petits États au Conseil de sécurité : des strapontins à l'avant-scène », *Critique internationale*, vol. 2, n° 71, 2016, p. 21.

³⁹ THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2012, p. 139.

⁴⁰ ALBARET, M., PLACIDI-FROT, D., *op. cit.*, p. 20.

méthodes d'influence des petits États au sein de l'ONU. Ainsi, selon une étude réalisée par la *Joint Task Force on Small States* du Secrétariat du *Commonwealth* et de la Banque mondiale, plusieurs difficultés peuvent être relevées.⁴¹ Principalement, les petits États se trouvent limités au niveau de leurs ressources tant humaines qu'économiques. Cela entraîne une faiblesse sécuritaire car ils deviennent alors l'objet de prédation et doivent adopter une posture particulière face à leur environnement.⁴² Les États vont par conséquent développer des comportements stratégiques pour garantir leur survie, leur intégrité territoriale et maintenir leur indépendance politique.⁴³ Ceux-ci sont variables et adaptés à la réalité du contexte. A la vulnérabilité s'opposent la résilience et l'adaptation.⁴⁴ Citons par exemple l'orientation consistant à demeurer neutre, à s'allier à travers les mécanismes de *bandwagoning* et de *balancing* ou à trouver des arrangements de sécurité collective pour préserver ses intérêts. Une autre méthode a pour nature le développement d'une image qui affectera la façon dont les États sont perçus.⁴⁵ La neutralité et l'absence de passé colonial leur permettent un rôle qui échappe aux grandes puissances. Ils vont également mettre en œuvre un style de *leadership* sur des sujets qui les touchent tout particulièrement.⁴⁶ A titre d'exemple, le cas des catastrophes naturelles ou du changement climatique pourrait être cité dans le cadre de pays situés sur le littoral mais il pourrait aussi être fait mention du rapprochement avec les arènes multilatérales où les débats thématiques relèvent souvent de l'apanage des États plus petits.⁴⁷ Ces derniers auraient en effet tendance à y adopter le rôle de *norm setter*⁴⁸ en faisant usage de leur légitimité due à leur image. Ils feront également appel à une relation efficace et de qualité entre la capitale et les postes en évitant l'écueil du *bureaucratic politics*⁴⁹ dont sont souvent sujets leurs homologues aux administrations tentaculaires. Enfin, les petits États recourront à des méthodes diplomatiques spécifiquement adaptées à l'environnement de prédilection dans lequel sera portée leur action : les arènes multilatérales.⁵⁰ L'approche qualitative est donc fondée sur plusieurs mécanismes

⁴¹ WORLD BANK, *op. cit.*, 2000, p. 9.

⁴² SUTTON, P., PAYNE, A., « Lilliput under Threat: The Security Problems of Small Islands and Enclave Developing States », *Political Studies Association*, vol. 41, n°4, 1993, p. 583.

⁴³ GUILBAUD, A., « L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires », *Critique internationale*, vol. 2, n°71, 2016, p. 15.

⁴⁴ KATZENSTEIN, P., *op. cit.*, p. 18.

⁴⁵ THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2012, p. 139.

⁴⁶ TARP, M., HANSEN, J., « Size and Influence. How Small States Influence Policy Making in Multilateral Arenas », *DIIS Working Paper*, n°11, 2013, p. 23.

⁴⁷ RASHEED, A., « Role of Small Islands in UN Climate Negotiations: A Constructivist Viewpoint », *Political Studies Association*, vol. 56, n°4, 2019, p. 218.

⁴⁸ THORHALLSSON, B., « Small States in the UNSC and the EU: Structural Weaknesses and Ability to Influence », in BUTLER, P., MORRIS, C., *Small States in a Legal World*, Cham, Springer, 2017, pp. 35-64.

⁴⁹ KEATING, C., « The United Nations Security Council: Options for Small States », *Security Council Report*, New York, 2008, p. 3.

⁵⁰ O SUILLAEBHAIN, A., *op. cit.*, p. 5.

Chapitre 1. La notion de petit État

développés et identifiés grâce à la pratique de la diplomatie onusienne. Ils permettent aux pays qui ne disposent pas des capacités structurelles aussi étendues que leurs homologues plus grands de tout de même atteindre une certaine efficacité dans leur travail au sein du Conseil de sécurité et de promouvoir leur influence sur les dossiers traités.

Section 3. Quelles hypothèses retenir pour la Belgique ?

Tant les approches quantitative que qualitative semblent pertinentes pour analyser la Belgique. D'un point de vue qualitatif, en raison de sa population, de ses capacités militaires ainsi que de l'exploitation de ses ressources naturelles, et bien que son économie la démarque, la Belgique est généralement considérée comme faisant partie de la catégorie des petits États. La perspective qualitative permet cependant de nuancer cette posture car elle indique que la notion de taille dépend du contexte dans lequel est positionné le pays. Toutefois la Belgique ne constitue en fait pas un cas d'école qu'il est aisé de placer dans la catégorie des petits États.

Dans ce mémoire nous émettons plusieurs hypothèses principales. Premièrement, l'on suppose que la position internationale que la Belgique occupe est en partie due à la mise en œuvre de mécanismes particuliers au sein du Conseil. Deuxièmement, l'on suppose que le multilatéralisme onusien est un élément clé de l'intérêt national belge qui rayonne en retour sur l'appareil diplomatique du Royaume, renforçant ainsi la place de la Belgique dans le monde. Et troisièmement, l'on suppose que la Belgique n'est pas un petit État comme les autres au vu de l'influence qu'elle parvient à promouvoir au sein du Conseil. Ce mémoire de recherche a pour objectif de s'atteler à confirmer, infirmer ou nuancer les présentes hypothèses en se concentrant sur l'étude du cas du mandat 2019-2020 pour répondre à la question de recherche : quelle plus-value la Belgique tire-t-elle de son rôle au Conseil de sécurité et quels moyens met-elle en œuvre pour y promouvoir son influence et ses intérêts en tant que petit État ?

Partie 1. La place d'un État au sein de l'ONU

Chapitre 2. Le Conseil de sécurité, une dynamique multilatérale

L'ONU compte cent-nonante-trois États membres dont deux tiers sont considérés comme étant petits. Il s'agit sans doute de l'organisation la plus universelle dans le sens où elle regroupe le plus de pays auxquels elle apporte une grande équité comme le soulignent plusieurs diplomates.⁵¹ Ceci est mis en œuvre au travers du principe d'égalité souveraine qui se traduit par le fait que chaque État bénéficie d'un vote à l'Assemblée générale, quelle que soit sa puissance relative.⁵² Ce chapitre porte sur le multilatéralisme onusien et plus particulièrement sur l'environnement propre au Conseil de sécurité. Tout d'abord, le fonctionnement et les compétences du Conseil seront examinés à la lumière de la dynamique qu'ils induisent dans le chef des petits États qui y siègent périodiquement. Ensuite, l'importance du multilatéralisme onusien pour les petits États sera discutée. De plus, les forces et faiblesses qui résultent de la taille d'un pays seront analysées sous un angle qualitatif dans l'objectif de déterminer les moyens d'influence propres à la mise en œuvre de l'agenda du Conseil. Enfin, le chapitre se conclura par une ouverture sur la grille de lecture qui sera employée pour analyser le cas de la Belgique dans la deuxième partie du mémoire.

Section 1. Le Conseil de sécurité

Cette première section porte sur la composition et le fonctionnement du Conseil. Ce sont les principaux éléments qui influent sur la dynamique de travail des membres. L'on postule que c'est grâce à la compréhension de l'environnement dans lequel ils évoluent que les petits États parviennent à développer des moyens pour travailler efficacement à la bonne mise en œuvre de l'agenda du Conseil, qu'ils promeuvent leur influence et assurent la pertinence de leur rôle.

Le Conseil de sécurité est un organe de l'ONU. Il est composé de quinze membres distingués en deux catégories : les membres permanents et les non-permanents qui siègent respectivement aux nombres de cinq et dix. Les non-permanents sont renouvelés chaque année par moitié et sont élus par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers des membres présents et votants.⁵³ La composition du Conseil en 2019-2020 figure en annexe n°3. D'emblée il est intéressant de noter qu'en 2020, cinq membres de l'Union européenne siègent ensemble : l'Allemagne, la Belgique, l'Estonie, la France et le

⁵¹ O SUILLAEBHAIN, A., *op. cit.*, p. 3.

⁵² Charte des Nations Unies, art. 2, §1 et 18, §1.

⁵³ Charte des Nations Unies, art. 18, §2.

Royaume-Uni. Ils ne furent ensuite plus que quatre après le Brexit. Une répartition géographique équitable constitue un critère d'élection des membres non-permanents qui entraîne l'obligation de tenir compte du nombre de sièges attribué à chaque groupe régional. Ils figurent en annexe n°4. La dynamique européenne du Conseil évolue au gré des mandats. Par exemple, en 2020-2021 ce sont trois membres qui siègent ensemble : l'Estonie, la France et l'Irlande. En 2021-2022, ils ne seront plus que deux avec la France et Malte ou un seul si c'est l'Albanie qui est élue.⁵⁴ L'hypothèse est émise que la convergence qui mena à l'élection de trois membres de l'UE en plus des deux permanents a eu un impact bénéfique sur la position de la Belgique au sein du Conseil. Elle sera nuancée au cours de ce mémoire grâce à l'expérience de terrain de diplomates belges recueillie dans des interviews. Cette hypothèse se fonde sur la littérature⁵⁵ qui exprime que les petits États maximisent la coopération régionale au sein de l'ONU car elle leur permet de partager le fardeau de la mise en œuvre de l'agenda du Conseil qui peut parfois excéder leurs capacités matérielles ou leurs ressources humaines. L'appartenance à un groupe régional permet ainsi d'amplifier sa voix et son influence.

La distinction entre membres permanents et non-permanents est fondamentale dans la dynamique du travail au Conseil. En effet, outre l'exercice du veto réservé aux membres permanents qui influe sur l'élaboration des décisions du Conseil, c'est bien la notion même de permanence qui engendre un net avantage dans la gestion quotidienne de l'agenda. A l'inverse des dix membres élus, les *permanent five* (P5) bénéficient d'une mémoire institutionnelle qui leur permet de mener les négociations au moyen d'éléments qu'ils sont souvent les seuls à connaître, tels que l'expérience de l'échec d'une formulation précise dans un projet de résolution antérieur ou le suivi de longue date d'un dossier à l'ordre du jour depuis de nombreuses années.⁵⁶ De tels instruments ne sont généralement pas à la portée des membres non-permanents, surtout dans le cas des petits États qui doivent user de méthodes particulières pour mener à bien leur travail au sein de la dynamique du Conseil.

Le fonctionnement du Conseil est basé sur les articles 27 et suivants de la Charte. A cet égard, deux éléments semblent intéressants à souligner car ils impactent particulièrement la dynamique de travail du Conseil. Le premier est la présidence. Elle est assurée par roulement, chaque mois. Dans la pratique, ce sont les Représentants permanents de chaque membre qui assurent ce rôle, en suivant l'ordre alphabétique anglais. La

⁵⁴ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 116.

⁵⁵ Voir à cet égard O SUILLAEBHAIN, A., *op. cit.*, et TARP, M., HANSEN, J., *op. cit.*

⁵⁶ Interview de Monsieur Vincent Willekens, annexes p. 133.

présidence du Conseil est un moyen d'influence important des petits États car elle leur permet d'être le centre de la mise en œuvre de l'agenda durant un mois et leur offre une certaine visibilité.⁵⁷ La Belgique occupa le poste en février 2020 et a décidé de mettre trois thèmes spécifiques à l'agenda : les enfants dans les conflits armés, la justice transitionnelle et la coopération européenne au sein du Conseil.⁵⁸ L'hypothèse est émise que lors de son mois de présidence la Belgique a développé un rôle de *norm setter* qui lui permit d'accroître son influence et son expertise au sein du Conseil. Le second élément qui impacte la dynamique de travail du Conseil est le vote des projets de résolution. La règle d'usage est celle de la majorité, mais l'unanimité des P5 est requise pour toutes les fois qu'il ne s'agit pas d'une question de procédure. Ainsi, neuf votes affirmatifs sur quinze dont ceux de tous les P5 sont nécessaires pour décider d'une résolution. Bien que ce ne soit pas le cas juridiquement, la pratique a mené à ne pas considérer une abstention ou une absence de la part d'un P5 comme un obstacle à l'adoption d'un texte.⁵⁹ Le droit de veto qui peut être soulevé pour toute question qui ne porte pas sur la procédure va impacter la dynamique de travail du Conseil car les *penholders* doivent tenir compte de l'adhésion *a priori* des P5 sur le texte au risque de se heurter à un veto *a posteriori*. Par ailleurs, le droit de veto entraîne d'autres mécanismes influant sur la dynamique de travail tel que le veto caché mobilisé par une minorité de blocage de sept membres non-permanents. Comme il sera démontré dans la seconde partie du mémoire, la Belgique a dû employer des méthodes de diplomatie particulières pour naviguer autour du droit de veto lorsqu'elle coplumait⁶⁰ le projet de résolution sur le dossier de l'aide humanitaire syrienne de juillet 2020.

La responsabilité principale du Conseil, qui lui est déléguée par les membres de l'ONU, est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il peut dès lors créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses compétences. Les membres du Conseil s'appuient sur les chapitres VI, VII et VIII de la Charte pour mener à bien leur mission. Le sujet de ce mémoire ne porte pas sur l'action du Conseil mais sur le rôle de la Belgique en son sein, et à ce titre le panel d'options offertes par la Charte ne sera pas détaillé d'un point de vue purement théorique. L'accent est cependant mis sur les dossiers

⁵⁷ LIEGEOIS, M., « La Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU 2007-2008 », *Sudia Diplomatica*, vol. 62, 2009, p. 51.

⁵⁸ ROYAUME DE BELGIQUE, *La Belgique prend la présidence du Conseil de sécurité des Nations Unies* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2020/la_belgique_prend_la_presidence_du_conseil_de_securite_des_nations_unies (8 juin 2021).

⁵⁹ TAU, Y., *La réforme du Conseil de sécurité et le droit de veto*, Liège, Liège université, 2019, p. 12.

⁶⁰ Le verbe *coplumer* est issu du terme anglais *penholder* qui désigne un membre du Conseil chargé de la rédaction d'une résolution. Ce mot fait partie du jargon diplomatique et peut être défini comme l'action de rédiger un projet de résolution de manière conjointe avec un autre membre du Conseil.

que la Belgique a traités durant son mandat et dans le cadre des compétences du Conseil, car ils permettront d'analyser en profondeur l'action du pays dans le cadre particulier du Conseil. Ainsi, en 2019-2020, comme dit plus haut, la Belgique a présidé le groupe de travail sur les enfants et les conflits armés de même que le Comité de sanctions en Somalie. Elle a mené les négociations sur l'accès humanitaire transfrontalier à la Syrie. Elle a pris le rôle de facilitateur de la résolution 2231 sur la mise en œuvre de l'accord nucléaire avec l'Iran. Elle a coplumé les questions transfrontalières en Afrique de l'ouest, et a organisé le premier débat sur le thème de la justice transitionnelle. Voilà les principaux dossiers sur lesquels la Belgique a travaillé et qui constitueront la base de l'analyse de l'action et du rôle du Royaume lors de son précédent mandat.

La composition et le fonctionnement ont donc un impact sur la dynamique du Conseil, particulièrement en ce qui concerne la différence entre les statuts des membres permanents et non-permanents. Si l'agenda du Conseil est la plupart du temps fixe et prévisible,⁶¹ il arrive que les membres doivent se prononcer sur des sujets politiques sensibles endéans un préavis très court à cause de la survenance d'une actualité brûlante.⁶² Ceci s'ajoute à une charge de travail accrue qui constitue une conséquence du nombre croissant d'organes subsidiaires, d'opérations de maintien de la paix et de tribunaux spéciaux que le Conseil supervise.⁶³ Dans ce contexte, les petits États élus doivent faire preuve d'une méthode de travail bien particulière pour demeurer efficaces malgré leurs capacités matérielles et leurs ressources humaines moins étendues que celle des P5 ou de leurs homologues plus grands. La seconde partie de ce mémoire s'intéressera notamment à la méthode belge car elle est révélatrice de la stratégie du pays pour promouvoir une influence et assumer le rôle dont il est chargé par la communauté internationale de l'ONU.

Section 2. Le multilatéralisme onusien

Le multilatéralisme onusien est important pour les petits États car il leur permet de traiter d'affaires globales et de ne pas se voir marginalisés par le club des grandes puissances dans le processus décisionnel qui façonne le monde. Ce postulat se vérifie d'autant plus lorsque l'un de ces petits États siège au Conseil tout comme il le sera démontré dans cette section. A ce titre il sera tout d'abord question du Conseil en tant qu'instance de hiérarchisation des États. Ensuite, on analysera la place que le multilatéralisme onusien occupe pour les petits États et la façon dont ils s'appuient sur le Conseil pour conserver

⁶¹ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 110.

⁶² LIEGEOIS, M., *op. cit.*, 2009, p. 49.

⁶³ *Ibid.*, p. 48.

un rôle international que leur taille ne pourrait *a priori* pas leur garantir dans un paradigme différent. Enfin, la perspective belge du Conseil sera présentée, de même que le contexte international dans lequel elle a mené son mandat de 2019-2020.

§1. Le Conseil, une instance de hiérarchisation des États

Le Conseil de sécurité constitue une instance de hiérarchisation des États. Le monde a certes changé depuis la dynamique originelle établie par la conférence de San Francisco qui fut suivie par la paralysie due à la guerre froide et l'agrandissement de l'Organisation lors de la décolonisation. Il demeure néanmoins que dans le contexte international mondialisé, la participation au Conseil constitue un passage pour acquérir ou conserver un rôle comme le suggère la théorie du *status-seeking* (*supra*).⁶⁴ Il peut s'agir d'obtenir la reconnaissance d'un statut pour certains comme par exemple les pays aspirant à devenir membres (semi-) permanents qui plaident pour la réforme du Conseil. Ce peut être également le cas pour les États qui désirent se voir conférer une légitimité au vu d'une récente indépendance. De même, une participation au Conseil peut contribuer à transformer l'image d'un petit État en moyenne puissance et à lui reconnaître sa crédibilité et son efficacité comme le cas de la Belgique pourrait peut-être le démontrer. Quoi qu'il en soit, au cœur d'un monde globalisé, le Conseil semble témoigner d'un processus de légitimation collective.⁶⁵ Ainsi, le nombre de mandats et leur qualité octroient une certaine position aux membres non-permanents. D'abord, ceux que la littérature nomme les « *membres informels* »⁶⁶ cumulent aux alentours de dix mandats. Viennent ensuite les États qui n'ont été élus que cinq fois ou moins. Enfin, en 2021, soixante-trois États n'ont jamais été élus au Conseil. Il est intéressant de noter que la Belgique se situe en septième position du nombre d'élections, *ex aequo* avec l'Allemagne, le Canada, les Pays Bas et la Pologne. Au-delà du nombre de mandats engrangés, le classement figurant en annexe n°5 permet d'identifier les États qui font montre d'une volonté et d'une capacité d'investissement dans le processus décisionnel mondial. Un second élément de hiérarchisation est identifiable au sein du Conseil. Il est dû à la charge de travail issue de la prolifération des organes subsidiaires.⁶⁷ Certains États sont capables d'absorber ce surcroît d'activités tandis que d'autres ploient sous la tâche et doivent employer des méthodes de priorisation.

⁶⁴ ALBARET, M., PLACIDI-FROT, D., *op. cit.*, p. 25.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ HURD, I., « Security Council Reform: Informal Membership and Practice », in RUSSET, B., *The Once and Future Security Council*, New York, St Martin's Pres, 1997, 119p., cité dans ALBARET, M., PLACIDI-FROT, D., *op. cit.*, p. 25.

⁶⁷ LIEGEOIS, M., « Évolution des pratiques diplomatiques au Conseil de sécurité de l'ONU », in DE WILDE D'ESTMAEL, T., LIEGEOIS, M., DELCORDE, R., *op. cit.*, p. 184.

§2. Le multilatéralisme onusien pour les petits États

La notion de capacité est importante dans une réflexion axée autour des petits pays car nombreux sont ceux qui ne disposent pas des ressources ou du niveau de développement nécessaires pour prétendre à l'élection. Ceci souligne la relative compétition et le prix des sièges non-permanents. Il s'agit d'une réalité pour tous les groupes régionaux comme le confirme Monsieur Vincent Willekens lorsque le sujet de la participation belge au mandat 2037-2038 fut évoquée au cours d'une interview : « *Il est un élément technique dont il faut tenir compte : ce sont tous les slots qui sont réservés. Il faut toujours être prudent de ne pas prendre la place de l'Allemagne qui veut être au Conseil tous les cinq ou six ans. Quand l'Allemagne est candidate, c'est une place déjà attribuée. C'est ce que Israël a constaté pendant sa propre campagne* ». ⁶⁸ Outre la compétition, cela souligne aussi le fait que ne pas participer à la mise en œuvre du Conseil marginalise et place les pays absents en position de hors-jeu. Afin de pallier cette relégation, de nombreux États ont fait appel à des modalités de participation prévues par la Charte. Ils entreprennent notamment de tirer parti de la disposition qui prévoit qu'ils puissent « *attirer l'attention du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend* ». ⁶⁹ C'est par exemple le cas des petits États insulaires lorsqu'ils alertent le Conseil sur les risques qu'engendrent les changements climatiques. L'on postule qu'il s'agit là du *securitization process* décrit par l'école de Copenhague. ⁷⁰ Cette méthode est employée dans l'objectif de sécuriser une thématique afin de figurer à l'ordre du jour. Une autre façon pour les petits États non-élus de transcender la hiérarchisation est de participer aux opérations de maintien de la paix, que ce soit de manière financière ou en tant que contributeur de troupes. Trevor Findlay a établi une liste de motivations qui peuvent conduire un État à contribuer aux opérations de maintien de la paix parmi lesquelles figure l'espoir du soutien à une candidature de membre non-permanent. ⁷¹

Les modalités de participation sont diverses mais semblent inévitablement se heurter à la barrière de l'élection au Conseil car un élément clé distingue les *elected ten* (E10) des autres membres de l'ONU : le droit de vote sur les résolutions. « *Il y a quinze votes et même si on n'a pas le droit de veto, ce vote est très important. C'est ce qu'on met sur la*

⁶⁸ Interview de Monsieur Vincent Willekens, annexes p. 132.

⁶⁹ Charte des Nations Unies, art. 35, §1.

⁷⁰ BUZAN, B., WEAVER, O., DE WILDE, J., *Security A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 5.

⁷¹ FINDLAY, T., *Challenges for the New Peacekeepers. SIPRI Research Report n°12*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 7-10, cité dans LIEGEOIS, M., « A Small Power Under the Blue Helmet: The Evolution of Belgian Peacekeeping Policy », *Studia Diplomatica*, vol. 61, n° 3, 2008, p. 112.

table. Saint-Vincent-et-les-Grenadines est une tout petit État mais a la même voix que les autres, et à la fin il faut une majorité de neuf votes », ⁷² explique Monsieur Bert Versmessen. Le vote met en fait en lumière le pouvoir dont disposent tous les membres du Conseil : celui d'exprimer leur voix, car au final chaque vote compte.⁷³ Obtenir un siège de membre non-permanent est donc important pour les États car il leur offre une visibilité et une meilleure place dans la hiérarchie internationale. De plus, afin de prospérer, les petits États ont besoin d'une économie internationale ouverte leur permettant de commercer librement.⁷⁴ Or le monde globalisé de l'ONU travaille en ce sens. Mais encore faut-il pouvoir mobiliser la volonté politique, les capacités et les ressources pour être élu. Il faut enfin être capable d'assurer la responsabilité octroyée par la communauté internationale de l'ONU.

§3. La perspective belge et le contexte international

Cette réalité a été partagée par la Belgique dès l'aube de l'organisation. Le multilatéralisme onusien occupe une place particulière dans le paysage de la politique étrangère belge. Une perspective historique permet de rendre compte de la participation dont le pays a très tôt fait montre dans le développement de l'ONU. En effet, lorsqu'à partir d'octobre 1940 le gouvernement Pierlot en exil à Londres conduisit les travaux de préparation de l'après-guerre, il était évident dans l'esprit de Paul-Henry Spaak qui occupait alors le poste de Ministre des Affaires étrangères que la neutralité imposée puis volontaire n'a pu protéger le Royaume des affres de la guerre.⁷⁵ Fort de ses conclusions, Spaak œuvra à un tournant de la conception de la politique étrangère belge en promouvant un ordre axé autour d'organisations internationales dont la puissance structurante devait dépasser les rapports de force qui avaient jusqu'alors caractérisé les affaires mondiales. C'est ainsi qu'il inscrivit le multilatéralisme à « l'ADN belge », pour reprendre la formule du Directeur général des Affaires multilatérales Monsieur Axel Kenes.⁷⁶ Quoique le fondement du droit de veto ne coïncidait pas entièrement avec sa conception de l'ONU, Spaak devint le premier président de l'Assemblée générale en janvier 1946.⁷⁷ Au même

⁷² Interview de Monsieur Bart Versmessen, annexes p. 115.

⁷³ EGMONT INSTITUTE, *Belgium in the UNSC 2019-2020. Webinar 1: Multilateralism & the Security Council* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=IzWBnW3demI&ab_channel=EgmontInstitute (20 juin 2021).

⁷⁴ STEINSSON, S., THORHALLSSON, B., « Small States Foreign Policy », in THIES, C., *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 6.

⁷⁵ LIEGEOIS, M., « La Belgique et l'Organisation des Nations Unies », *Outre-Terre*, vol. 3, n°40, 2014, p. 294.

⁷⁶ KENES, A., KRIDELKA, P., FIERENS GEVAERT, N., « La Belgique au Conseil de sécurité, une conversation avec le SPF Affaires étrangères », *Conférence de l'APNU jeunes dans les cadre UCLouvain*, 2021.

⁷⁷ DUMOULIN, M., *Spaak*, Bruxelles, Éditions Racine, 1999, 736p.

moment, la Belgique débuta son mandat de membre non-permanent au Conseil de sécurité, devenant ainsi la première petite puissance à y siéger. Depuis lors, ce sont cinq mandats supplémentaires qui ont rythmé la vie diplomatique belge autour de thèmes fondamentaux tels que la prospérité, la sécurité, la médiation, la souveraineté et la coopération.⁷⁸ Le pays prépare actuellement son septième mandat de membre non-permanent pour 2037 et l'importance particulière de la relation qu'il entretient avec l'ONU pourrait notamment s'expliquer par l'attrait que revêt le multilatéralisme pour un petit pays en général.⁷⁹ Ainsi, la Belgique défend une perspective multilatérale de l'ordre mondial car l'intérêt général coïncide bien souvent avec son intérêt national.⁸⁰

Il importe de présenter le contexte du mandat 2019-2020 car il a influencé la dynamique du Conseil et donc la façon dont la Belgique a pu porter son action. Trois remarques peuvent être émises à cet égard.

D'abord, d'un point de vue historique, la rivalité en relations internationales est la règle et non l'exception. De fait, depuis plusieurs années, les tensions géopolitiques entre les grandes puissances se sont exacerbées. Les relations entre Washington et Moscou ne se sont pas améliorées tandis que les États-Unis ont pivoté vers la Chine qui représente désormais le plus grand rival. Le Conseil s'en trouve polarisé et l'unanimité, de plus en plus difficile à négocier, atteint des occurrences très rares lors du mandat belge. Ces luttes ont entraîné le ralentissement du fonctionnement onusien. Il a par exemple fallu trois mois pour que les quinze membres soutiennent ensemble le cessez-le-feu globalisé demandé par le Secrétaire général au vu de la pandémie de covid-19. La rivalité systémique opposant les États-Unis, la Russie et la Chine a également été mise en lumière dans le dossier de l'aide transfrontalière à la Syrie à propos duquel un accord sur le texte coplumé par la Belgique et l'Allemagne ne fut trouvé que le lendemain de la date d'expiration de la précédente résolution.

Ensuite, plusieurs fissures dans la relation des P3 ont pu être remarquées, notamment les désaccords sur le Sahel et la résolution 2231 concernant l'accord nucléaire iranien. Il semble que l'Administration Trump qui *« est parmi les moins favorables au*

⁷⁸ ROYAUME DE BELGIQUE, *La Belgique au sein du Conseil de sécurité : comment un petit pays peut jouer dans la cour des grands* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/sous_la_loupe/paix_et_securite/belgique_au_sein_conseil_securite_comment_petit_pays_peut_jouer_dans_cour_grands (7 mai 2021).

⁷⁹ Lire à cet égard BARREA, J., « Approche théorique de la politique étrangère des petites puissances. Hymne à la qualité de la diplomatie », in FRANCK, C., ROOSENS, C., *La politique extérieure de la Belgique en 1988-1989*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 1990, pp. 183-202.

⁸⁰ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 108.

multilatéralisme depuis la seconde guerre mondiale »⁸¹ a aussi grandement contribué à amoindrir l'efficacité du Conseil. En conséquence, certaines puissances régionales ou des petits États sont tentés de profiter de cette marge de manœuvre pour inverser un rapport de force ou un *statu quo* comme l'illustrent les situations au Nagorno-Karabakh, dans le Tigre ou au Yémen. Cette dynamique est renforcée par le désintérêt dont ont parfois pu faire preuve les P5 à l'égard de la procédure ou du vote du Conseil comme lors de l'embargo à l'égard de la Libye.

Enfin, une tendance à la remise en cause de l'ordre mondial, fondé sur la règle de droit, est à noter ces dernières années comme le soulignent notamment la situation en Ukraine depuis 2014 puis celle de la Syrie.⁸² L'engagement envers la règle du droit international est une caractéristique commune aux politiques étrangères des petits pays.⁸³ Reste que la signification du droit international dans sa mise en pratique est sujette à débat tant entre les P5 que les autres membres de l'ONU.

En guise de conclusion à cette section, il semble que le monde globalisé dans lequel évoluent les acteurs internationaux constitue le terreau d'une action multilatérale. Si la nature de celle-ci varie selon l'enceinte étudiée,⁸⁴ au sein du Conseil elle est dictée par une hiérarchisation *de facto* entre les membres qui ont été élus à un mandat et les autres. Obtenir un siège permet d'acquérir un rôle, un statut et de construire une image. Ne pas participer équivaut à être potentiellement marginalisé. Cet état de fait trouve sa pertinence dans l'importance de l'intérêt national de chaque pays. Monsieur Alex Reyn écrivait que « *le multilatéralisme n'est pas un objectif en soi, c'est un moyen, un canal* ». ⁸⁵ Le multilatéralisme onusien permet donc aux petits États de promouvoir leur intérêt national et leur offre la possibilité de traiter des affaires globales. Comme il le sera démontré au cours de la seconde partie du mémoire, le cas de la Belgique semble confirmer ceci, d'autant plus que son intérêt national coïncide avec la conception de l'intérêt général. Au vu du contexte de tensions géopolitiques entre les grandes puissances, son action a dû être portée sur la base de la recherche du consensus, de la transparence ainsi que d'autres méthodes diplomatiques.

⁸¹ EGMONT INSTITUTE, *op. cit.*

⁸² ALLISON, R., « Russian Revisionism, Legal Discourse and the Rules-Based International Order », *Europe-Asia Studies*, vol. 72, n°6, 2020, pp. 976-995.

⁸³ LUPEL, A., MÄLKSOO, L., *A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council*, New York, International Peace Institute, 2019, p. 3.

⁸⁴ MASSART-PIERART, F., « La diplomatie multilatérale en mouvement », in DE WILDE D'ESTMAEL, T., LIEGEOIS, M., DELCORDE, R., *op. cit.*, pp. 133-168.

⁸⁵ REYN, A., « Intérêt national et multilatéralisme », in DE WILDE D'ESTMAEL, T., LIEGEOIS, M., DELCORDE, R., *op. cit.*, p. 189.

Chapitre 2. Le Conseil de sécurité, une dynamique multilatérale

Section 3. Les forces, les faiblesses et les stratégies des petits États

Les petits États qui siègent au Conseil doivent s'adapter à sa dynamique de travail décrite dans la première section de ce chapitre. Il semble important de noter que si l'environnement du Conseil pèse sur les capacités institutionnelles des petits États comme ce fut expliqué au cours du chapitre 1, des méthodes de travail inventives sont développées par les pays afin de mettre en œuvre l'agenda du Conseil et de gagner en crédibilité grâce à un mandat qui constitue bien souvent l'opportunité d'une génération comme le souligne Monsieur Sven Jürgenson, Représentant permanent de l'Estonie.⁸⁶ Certes, il existe nombre de désavantages intrinsèques à la position des petits États qui résultent du contexte international peu favorable détaillé dans la section précédente. Néanmoins, de la stratégie adoptée par l'État dépendront son impact et son influence au sein du Conseil.⁸⁷ Ceci nuance la notion de déterminisme concernant la taille d'un État et sa posture au Conseil tout comme Yves Lacoste réfutait le déterminisme des composantes géographiques en géopolitique.⁸⁸ Cette section porte sur les forces et faiblesses inhérentes à un pays communément défini comme petit. L'analyse est effectuée sur base d'une approche qualitative et vise à constituer une grille de lecture propice à l'étude du mandat belge de 2019-2020 qui est réalisée dans de la seconde partie du mémoire.

§1. Les forces et les faiblesses

En 1998, le Secrétaire Général Kofi Annan déclara que les petits États constituaient « *the very glue of progressive international cooperation for the common good* ». ⁸⁹ La force des petits États réside paradoxalement dans leur taille et les difficultés qu'elle induit. En effet, dans un monde globalisé où les interactions entre États sont aussi fréquentes que de teneur variée, les petites nations se meuvent particulièrement bien dans le paradigme de la coopération internationale. Il s'agit là d'une posture commune adoptée par les petits États qui constituent la large majorité des pays représentés à l'ONU comme en attestent leurs

⁸⁶ RAIK, K., *UN Security Council in Times of Great Power Rivalry: How Can Small States Make a Difference* [en ligne], <https://efpi.icds.ee/24-march-un-security-council-in-times-of-great-power-rivalry-how-can-small-states-make-a-difference/> (8 juin 2021), et INTERNATIONAL CENTRE FOR DEFENCE AND SECURITY, *UN Security Council in Times of Great Power Rivalry: How Can Small States Make a Difference?* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=hPeaCPP3olc&ab_channel=InternationalCentreforDefenceandSecurity (8 juin 2021).

⁸⁷ THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2018, p. 18.

⁸⁸ LASSERRE, F., « La géopolitique », in BALZACQ, T., RAMEL, F., *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 771.

⁸⁹ UNITED NATIONS, *Secretary-General Lauds Role of Small Countries in Work of United Nations, Noting Crucial Contributions* [en ligne], <https://www.un.org/press/en/1998/19980715.sgsm6639.html> (8 juin 2021).

Partie 1. La place d'un État au sein de l'ONU

politiques étrangères tournées vers les organisations internationales.⁹⁰ Leur propension à la coopération et la nécessité de promouvoir un monde fondé sur le respect du droit international en font des acteurs onusiens très efficaces.

Cependant, une partie de la littérature postule que la capacité d'un État est associée de près à sa taille. En ce sens, de nombreux défis pèsent sur leur habilité à s'engager efficacement aux côtés des grandes puissances dans les activités diplomatiques onusiennes. D'un point de vue domestique, les très petits États souffrent en général de carences économiques et de ressources naturelles insuffisantes. Ils sont souvent sujets à des risques sécuritaires et vulnérables aux catastrophes naturelles et climatiques.⁹¹ Ceci se traduit de trois façons sur leur position au sein des organisations internationales et plus spécifiquement au Conseil. Premièrement, ils disposent d'un accès asymétrique à l'information. C'est d'une part dû à la dynamique de travail qui engendre une grande quantité de dossiers à traiter. En effet, si la plupart de ceux-ci composent l'agenda fixe et prévisible, il en est une partie qui survient au gré de l'actualité et qui tend à bousculer l'emploi du temps fort chargé du personnel diplomatique. D'autre part, c'est la capacité de filtrer et d'analyser l'information qui fait défaut aux missions diplomatiques des petits États. Faute de postes bilatéraux dans certaines parties du monde ou de la difficulté de trier la masse quotidienne de rapports du Conseil, de la presse ou d'acteurs de la société civile, les petits États se retrouvent désavantagés car la qualité de l'information est une composante essentielle d'une diplomatie efficace.⁹² Il faut noter que ceci reste tout de même sujet à nuance car l'ONU permet un accès à l'information dont ne bénéficieraient sans doute pas les petits États s'ils évoluaient en dehors du processus multilatéral.⁹³ Il demeure tout de même que l'accès est bel et bien asymétrique et semble donc constituer une faiblesse. Deuxièmement, les contraintes de capacité constituent également une faiblesse pour les petits États. Une analyse des différentes Représentations permanentes permet de mettre en lumière les différences de ressources humaines déployées par les pays membres du Conseil. En 2021, les États-Unis disposent d'une mission composée de plus de cent-cinquante diplomates.⁹⁴ A titre de comparaison, en 2020, la Belgique a dépêché vingt attachés à sa Représentation⁹⁵ tandis que Saint-Vincent-et-les-Grenadines

⁹⁰ KEATING, C., *op. cit.*, p. 1.

⁹¹ RASHEED, A., « Role of Small Islands in UN Climate Negotiations: A Constructivist Viewpoint », *Political Studies Association*, vol. 56, n°4, 2019, p. 218.

⁹² O SUILLAEBHAIN, A., *op. cit.*, p. 11.

⁹³ STEINSSON, S., THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2017, p. 13.

⁹⁴ UNITED STATES MISSION TO THE UNITED NATIONS, *About the Mission* [en ligne], <https://usun.usmission.gov/mission/> (12 juin 2021).

⁹⁵ PERMANENT MISSION OF BELGIUM TO THE UN, *The Belgian Mission Team* [en ligne], <https://newyorkun.diplomatie.belgium.be/about-us/belgian-mission-team> (12 juin 2021).

en comptait quatorze.⁹⁶ Le manque de personnel peut s'avérer être une faiblesse pour les petits États qui ne disposent parfois pas d'assez d'effectifs pour effectuer le travail de *reporting*. Enfin, troisièmement, il existe des barrières structurelles à la pleine participation au Conseil. Les Nations-Unies n'ont en effet pas pour objectif de travailler en lieu et place des États membres. Tout au plus sont mis à disposition des salles de réunion et des interprètes mais chaque mission a la charge de puiser dans ses ressources pour mettre en œuvre l'agenda du Conseil.⁹⁷

Dès lors, au vu de ces trois éléments, les petits États qui éprouvent des difficultés à se faire élire puis à mener efficacement leur mandat se voient *de facto* relégués au bas de la hiérarchisation opérée par le Conseil et peinent à promouvoir leurs intérêts et leur influence. Nonobstant cette réalité, une autre partie de la littérature tend quant à elle à exprimer que les petits États développent la mise en œuvre de stratégies particulières afin de contrer les faiblesses précitées et d'affermir leur position ainsi que la pertinence de leur concours au sein du Conseil.⁹⁸

§2. Les stratégies

Les stratégies sont variées et suivent l'évolution du fonctionnement du Conseil qui lui aussi se modifie dans le temps. Certains auteurs traitent de la créativité⁹⁹ des petits États tandis que d'autres louent leur réalisme.¹⁰⁰ Quelle que soit la source de leur adaptabilité et de leur résilience, les stratégies qui seront analysées ci-après témoignent de la nette volonté des petits États de ne pas être marginalisés et d'assumer au mieux la responsabilité qui leur est confiée par leurs pairs. En conséquence, les forces et faiblesses des petits États ne sont pas universelles mais plutôt contextuelles et sont fonction de la capacité et de la volonté politique de mettre en œuvre un certain nombre de stratégies.

Parmi les faiblesses intrinsèques des petits États, il en est une qui, si elle n'est pas prise en compte, contient le potentiel d'empêcher un pays de promouvoir ses intérêts et son influence au sein du Conseil. Il s'agit du manque de ressources matérielles et humaines

⁹⁶ PERMANENT MISSION OF SAINT VINCENT AND THE GRENADINES TO THE UNITED NATIONS, *Team* [en ligne], <http://svg-un.org/team> (12 juin 2021).

⁹⁷ LIEGEOIS, M., *op. cit.*, 2009, p. 48.

⁹⁸ STEINSSON, S., THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2017, p. 7.

⁹⁹ NAREN, P., « Small but Smart: Small States in the Global System », in COOPER, A., SHAW, T., *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, London, Palgrave Macmillan UK, 2009, pp. 41-64.

¹⁰⁰ BALDACCHINO, G., « Thucydides or Kissinger? A Critical Review of Smaller State Diplomacy », in COOPER, A., SHAW, T., *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, London, Palgrave Macmillan UK, 2009, pp. 21-40.

Partie 1. La place d'un État au sein de l'ONU

déployées pour la diplomatie de l'État. Mais ce qui à première vue semble être un désavantage pourrait en fait constituer une force. En effet, les petits États montrent une tendance à développer des choix stratégiques visant à employer au mieux leur personnel diplomatique et leur administration.¹⁰¹ Afin de contrer leur accès asymétrique à l'information ils s'attelleront à prioriser les dossiers auxquels ils apporteront leurs concours. Ce choix n'est évidemment pas anodin ni issu du hasard mais est relatif à l'intérêt national de chaque État. Par exemple, les pays nordiques se spécialisent dans le sujet du pétrole et du gaz tandis que le Luxembourg met l'emphase sur les régulations fiscales¹⁰² et Saint-Vincent-et-les-Grenadines défend les dossiers climatiques.¹⁰³ Une véritable expertise se crée et permet à ces pays d'entretenir une diplomatie de niche qui accroît leur influence.¹⁰⁴ Les dossiers qui sortent de la portée de l'expertise seront souvent laissés aux soins des pays *like-minded* mieux qualifiés pour en faire leur débat thématique prioritaire.¹⁰⁵ Par conséquent, le fait qu'un petit État ne puisse influencer sur un dossier n'équivaut pas automatiquement à une faiblesse de sa part mais pourrait plutôt suggérer une forme de désintérêt stratégique car il ne s'agit pas pour lui d'une priorité nationale.

D'autres stratégies peuvent réduire l'impact des contraintes de capacité décrites précédemment. D'abord, les petits États développent leur image fondée sur une absence d'intérêts trop controversés contrairement aux grandes puissances qui sont souvent l'objet de soupçons dans la mise en œuvre de l'ordre du jour des dossiers du Conseil.¹⁰⁶ L'absence de passé colonial peut aussi jouer favorablement dans la perception du rôle d'*honest broker* ou de médiateur.¹⁰⁷ Ensuite, les petits États sont prompts à construire des coalitions et à s'entourer de pays dits *like-minded*. Ceci est fondamental car du soutien dont disposent les petits États dépendra l'influence qu'ils pourront promouvoir.¹⁰⁸ Enfin, des méthodes de diplomatie sont utilisées pour faciliter l'impact de leur Représentation permanente au Conseil.¹⁰⁹ Ces méthodes permettent notamment de lutter contre les barrières structurelles que l'ONU peut poser aux petits États. En l'espèce, ils peuvent tirer un avantage de leur capacité diplomatique moins étendue d'une façon qui est aujourd'hui bien identifiée par la littérature. Il s'agit de tirer parti d'une bureaucratie souple, autonome

¹⁰¹ LUPEL, A., MÄLKSOO, L., *op. cit.*, p. 7.

¹⁰² STEINSSON, S., THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2017, p. 10.

¹⁰³ CARICOM, *St Vincent and the Grenadines to Assume Presidency of the United Nations Security Council* [en ligne], <https://caricom.org/st-vincent-and-the-grenadines-to-assume-presidency-of-the-united-nations-security-council/> (12 juin 2021).

¹⁰⁴ ALBARET, M., PLACIDI-FROT, D., *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁵ STEINSSON, S., THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2017, p. 13.

¹⁰⁶ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 113.

¹⁰⁷ LIEGEOIS, M., *op. cit.*, 2014, p. 295.

¹⁰⁸ THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2012, p. 158.

¹⁰⁹ O SUILLAEBHAIN, A., *op. cit.*, p. 5.

et informelle.¹¹⁰ Le lien entre la capitale et sa Représentation permanente est considéré comme un moyen d'influence particulièrement intéressant à développer pour un petit pays.¹¹¹ C'est en partie dû à la dynamique de travail afférente au Conseil de sécurité. Elle est fondée sur un agenda souvent bousculé par l'actualité et évolue à un rythme qui force les membres à prendre des décisions dans une période de temps très courte.¹¹² Afin de se prémunir contre les erreurs commises sur des questions politiques sensibles, les pays – grands ou petits – peuvent être tentés d'adopter une approche passive ou de mettre en place des contrôles sur la Représentation permanente. Il semble pourtant qu'une telle manière de fonctionner ne saurait être bénéfique car un *micromanagement* de la capitale ou une aversion au risque empêchent en fait la Représentation permanente de négocier efficacement et de rester en phase avec la charge de travail.¹¹³ A l'inverse les petits États peuvent se saisir d'un avantage comparatif conséquent en exploitant les possibilités que leur confère leur taille. De fait, s'ils déploient le courage politique nécessaire, ils peuvent créer une relation fluide exempte de *bureaucratic politics* qui afflige souvent leurs homologues aux administrations tentaculaires. S'il est exact qu'un nombre important de collaborateurs permet un traitement de l'information et une capacité d'analyse compétitifs, il est également évident que les procédures de consultations seront moins agiles et empreintes d'accrocs divers qui ralentiront le rapport des directives. Au contraire, un petit pays qui parvient à développer un lien de confiance avec les diplomates de sa Représentation et à leur faire intégrer des instructions cadres non-limitantes construites sur des lignes de conduite claires pourra naviguer efficacement dans les négociations du Conseil de sécurité sans se laisser distancer par l'actualité.

Dans la poursuite de cette idée, il faut dès lors noter l'importance de la qualité du personnel diplomatique qui compose la Représentation permanente. Ses membres sont amenés à suivre une méthode diplomatique caractérisée par la flexibilité, la priorisation des sujets, l'informalité et une grande marge de manœuvre afin de répondre aux attentes de la relation efficace avec la capitale décrite précédemment.¹¹⁴ Par conséquent, les Représentants permanents sont souvent des diplomates aguerris et respectés tant au niveau domestique qu'à l'international. Ils se servent de leurs compétences pour faire en sorte que le Conseil de sécurité écoute et tienne compte de leur pays.¹¹⁵ La qualité de la Représentation permanente est d'autant plus importante qu'elle constitue en un sens la

¹¹⁰ KEATING, C., *op. cit.*, p. 3.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² LIEGEOIS, M., *op. cit.*, 2009, p. 49.

¹¹³ KEATING, C., *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁴ THORHALLSSON, B., *op. cit.*, 2012, p. 154.

¹¹⁵ HONG, M., « Small States in the United Nations », *International Social Science Journal*, vol. 47, n°2, 1995, p. 283.

Partie 1. La place d'un État au sein de l'ONU

vitrine du pays à l'ONU et que l'image est fondamentale pour se voir déléguer les dossiers intéressants. La relation entre la capitale et la Représentation entraîne une réciprocité intrinsèque et il importe dès lors d'insister sur le fait que le centre de direction agit en tant que soutien à un travail efficace à New York. Ceci peut tout d'abord se remarquer au niveau politique dans la façon dont le gouvernement va définir les objectifs du mandat et œuvrer pour offrir des réponses propices au bon avancement des négociations sur le terrain. Cela se voit ensuite dans l'élaboration préalable des lignes de conduite cadres axées sur la perception que le pays offrira au Conseil de sécurité sur un temps long. Enfin, la dynamique de soutien peut être identifiée dans le travail en amont réalisé lors de la préparation des élections au mandat lorsque le pays s'adjoint la tâche de rallier le consensus de la communauté internationale de l'Assemblée générale à sa candidature.

Au terme de l'analyse des forces et faiblesses des petits États, il ressort donc qu'aucun déterminisme ne semble empêcher irrémédiablement un État membre de participer à la mise en œuvre de l'agenda du Conseil une fois élu. Les stratégies des petits États leur permettent de réduire l'impact des contraintes matérielles si tant est qu'une volonté politique suffisante est insufflée. Du contexte dépendront les méthodes employées ainsi que le degré d'investissement.

Conclusion de la première partie : la grille de lecture de l'action belge au Conseil

Concluons le cadre théorique développé dans la première partie de ce mémoire de recherche en indiquant qu'il servira de grille de lecture au moyen de laquelle l'action de la Belgique au Conseil de sécurité lors du mandat de 2019-2020 sera analysée dans la deuxième partie.

L'action belge sera principalement étudiée par le biais de la notion de petit État telle que définie dans le chapitre 1, c'est-à-dire dans la conception flexible et évolutive en fonction du contexte suivant lequel le pays a agi. Tant les perspectives traditionnelles des relations internationales que les nouvelles théories du *status-seeking* et du *shelter* seront mobilisées pour prendre en compte la complexité du sujet d'étude. Elles seront naturellement liées au terme de l'analyse dans le but d'offrir une conclusion détaillée et nuancée des différents aspects du mandat.

Selon la littérature spécialisée, l'approche quantitative catégorise la Belgique en tant que petit État. L'approche qualitative sera particulièrement mise en avant pour démontrer que cette perception n'est peut-être pas tout à fait en accord avec la réalité, du moins dans le cadre du Conseil. A ce titre, l'emphasis sera mise sur la dynamique du Conseil au vu des tensions géopolitiques dans lesquelles a évolué l'action belge. De même, l'on s'attardera sur les particularités de son fonctionnement et l'influence qu'il induit sur le travail réalisé.

Les quatre premiers chapitres porteront sur l'analyse de la position et de l'action de la Belgique en tant que petit État, en suivant les stratégies et méthodes diplomatiques mises en œuvre pour pallier les faiblesses intrinsèques qui l'affectent et contrer la prééminence *a priori* des P5. Le cinquième chapitre offrira un aperçu de la stratégie de long terme du Royaume en examinant le processus de préparation à l'élection du mandat de 2037-2038. Les résultats de l'analyse systématique des dossiers permettront de confirmer ou d'infirmer les trois hypothèses principales de ce mémoire et de répondre à la question de recherche : quelle plus-value la Belgique tire-t-elle de son rôle au Conseil de sécurité et quels moyens met-elle en œuvre pour y promouvoir son influence et ses intérêts en tant que petit État ?

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

La seconde partie de ce mémoire analyse l'action de la Belgique au cours du mandat 2019-2020 dans l'objectif de répondre à la question de recherche : quelle plus-value la Belgique tire-t-elle de son rôle au Conseil de sécurité et quels moyens met-elle en œuvre pour y promouvoir son influence et ses intérêts en tant que petit État ? Pour ce faire, trois hypothèses principales seront examinées. Cinq hypothèses secondaires permettront d'approfondir la recherche.

N°	Hypothèses principales
1	La position internationale que la Belgique occupe est en partie due à la mise en oeuvre de mécanismes particuliers au sein du Conseil.
2	Le multilatéralisme onusien est un élément clé de l'intérêt national belge qui rayonne en retour sur l'appareil diplomatique du Royaume, renforçant ainsi la place de la Belgique dans le monde.
3	La Belgique n'est pas un petit État comme les autres au vu de l'influence qu'elle parvient à promouvoir au sein du Conseil.

N°	Hypothèses secondaires	Partie 2
A	La Belgique s'attelle à développer une image particulière afin de gagner en crédibilité pour renforcer sa candidature à un mandat du Conseil ou promouvoir l'efficacité de son travail au sein de celui-ci.	Chapitre 1
B	La compréhension de l'environnement dans lequel elle évolue est nécessaire pour que la Belgique puisse parvenir à développer des moyens pour travailler efficacement à la bonne mise en œuvre de l'agenda du Conseil qui lui permettent de promouvoir son influence et d'assurer la pertinence de son action.	Chapitre 2
C	Lors de son mois de présidence, la Belgique a développé un rôle de <i>norm setter</i> qui lui permet d'accroître son influence et son expertise au sein du Conseil.	Chapitre 3
D	La convergence qui mena à l'élection de trois membres de l'UE en plus de deux permanents a eu un impact bénéfique sur la position belge au sein du Conseil.	Chapitre 4
E	La Belgique entretient une mémoire institutionnelle malgré l'absence de permanence au sein du Conseil afin d'assurer la continuité diplomatique sur un temps long.	Chapitre 5

Chapitre 1. L'image

Pour une petite puissance, il est ardu de valider toutes les étapes menant au siège de membre non-permanent. Une fois qu'elle parvient à être élue, la Belgique doit encore convaincre les membres du Conseil de sa capacité à mettre en œuvre l'agenda du Conseil. Dans cette enceinte particulière, l'image est extrêmement importante. Monsieur Johan Verbeke écrit à ce sujet que « *it's not about glory and prestige, but about hard work and quality. As a NPM you are primarily being watched and judged by the PMs and it is they, together with the UN-membership at large, who will decide about your fate in the SC. It is the PMs that will make or break your reputation as a NPM* ». ¹¹⁶ Les États qui se considèrent comme des grandes puissances tombent parfois dans le piège de l'orgueil comme l'a souligné Monsieur Axel Kenes à propos de l'Italie qui s'attendait en 2007-2008 à ce que le « *tapis rouge lui soit déroulé et n'obtient que peu en retour comparé à la Belgique* ». ¹¹⁷ A cet égard il faut insister sur le fait que l'agenda du Conseil préexiste à l'arrivée des membres non-permanents et qu'à ce titre ceux-ci n'ont pas le loisir de le créer. Bien qu'ils aient la possibilité de proposer des dossiers à l'agenda sous réserve d'un vote à la majorité des deux tiers que les membres permanents ne peuvent bloquer, Monsieur Johan Verbeke explique que « *mettre un nouveau point à l'agenda (...) est très difficile parce que l'on peut très bien comprendre la sensibilité pour le pays concerné mais aussi pour d'autres au vu du précédent créé. Ce sont des opérations extrêmement délicates (...), très compliquées et donc rares* ». ¹¹⁸ Tout au plus sont-ils chargés de le mettre en œuvre en devenant *lead nation* sur certains dossiers ou en promouvant des thématiques particulières lors de leur mois de présidence. ¹¹⁹ Ce sont les membres permanents qui rythment principalement le travail en se basant sur leur mémoire institutionnelle. Ce sont eux qui font ou défont la réputation d'un pays au Conseil. Dès lors cette réputation ou image est fondamentale pour promouvoir une influence qui découle d'un travail efficace. Au cours de ce chapitre, l'image de la Belgique sera analysée à travers son action au sein du Conseil et sa participation aux opérations de maintien de la paix. L'étude aboutira à la confirmation d'une hypothèse secondaire de ce mémoire (A).

¹¹⁶ VERBEKE, J., « What Is It Like To Be a Non-Permanent Member of The UN Security Council ? », *Security Policy Brief*, n°96, 2018, p. 2.

¹¹⁷ KENES, A., « La Belgique au Conseil de sécurité, une conversation avec le SPF Affaires étrangères », *Conférence de l'APNU jeunes dans les cadre UCLouvain*, 2021.

¹¹⁸ Interview de Monsieur Johan Verbeke, annexes, p. 113.

¹¹⁹ *Ibid.*

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

Section 1. L'action belge au sein du Conseil

Cette section s'emploie à identifier l'image que la Belgique s'est forgée à travers son action au Conseil. Premièrement, le mandat de 2007-2008 sera analysé afin de préciser la stratégie de long terme suivie. Et deuxièmement, le mandat de 2019-2020 sera examiné dans le but de considérer l'évolution de cette stratégie et de déterminer la manière dont elle fut développée *in loco*. Les exemples de différents dossiers seront mobilisés à cet effet.

En 2007-2008, lors de son cinquième mandat, la Belgique a développé une stratégie pour offrir au Conseil une image en concordance avec plusieurs principes propices à gagner en autorité et en influence : la stratégie des 3C.¹²⁰ La Belgique a construit son image sur sa compétence, sa cohérence et sa continuité. La première étape vers la crédibilité et donc le respect des P5 est de connaître les dossiers. A l'inverse de l'Assemblée générale, le Conseil n'est pas un organe axé sur les débats mais sur la recherche de solutions concrètes à des problèmes concrets.¹²¹ La seconde étape est de connaître sa place. Il ne s'agit pas de s'effacer ou de demeurer passif comme l'expliquait Monsieur Colin Keating¹²² mais de trouver sa place naturelle au sein de l'équilibre des E10 et des P5. « *Tu ne dois pas forcer les choses ni vers le haut ni vers le bas mais quelque part, dans la configuration qui est celle du Conseil, tu dois pouvoir trouver ta bonne place. Si tu la surestimes tu vas avoir un frottement avec les autres et si tu la sous-estimes tu ne sers pas ton pays que tu es censé défendre. Et c'est entre les deux qu'il faut exactement savoir se positionner* ». ¹²³ Dans ce paradigme, la Belgique a démontré sa propension à trouver une place adéquate à ses ambitions en 2007-2008 comme a pu le vérifier Monsieur le Professeur Michel Liégeois.¹²⁴ Il ne s'agit pas de puissance au sein du Conseil mais bien d'autorité : « *Il s'agit vraiment de la qualité que tu apportes aux débats au Conseil de sécurité en tant que diplomate. C'est la pertinence de tes interventions, le style sobre retenu mais efficace qui est le tien. C'est avec ce genre de choses que l'on gagne en autorité qui des fois effectivement va au-delà de la position en termes de puissance que ton pays occupe dans la communauté des nations* ». ¹²⁵ La troisième étape pour gagner en autorité est d'être prévisible. Il faut être cohérent avec le Conseil mais également dans la continuité de sa

¹²⁰ LIEGEOIS, M., « La Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU 2007-2008 », *Sudia Diplomatica*, vol. 62, 2009, p. 50.

¹²¹ VERBEKE, J., *op. cit.*, p. 2.

¹²² KEATING, C., « The United Nations Security Council: Options for Small States », *Security Council Report*, New York, 2008, p. 8.

¹²³ Interview de Monsieur Johan Verbeke, annexes pp. 113-114.

¹²⁴ LIEGEOIS, M., *op. cit.*, 2009, p. 50.

¹²⁵ Interview de Monsieur Johan Verbeke, annexes pp. 113-114.

position sur le long terme car c'est ainsi que l'on est reconnu comme un partenaire fiable. En 2007-2008, la Belgique apparaissait comme compétente, cohérente et apte à développer son image et son travail de façon continue.

En 2019-2020, l'importance de l'image n'a pas changé, et si la réputation de la Belgique lui a sans doute ouvert les portes du Conseil, il demeurerait primordial de continuer à la renforcer positivement durant l'exercice du mandat. Il faut par ailleurs noter que la réputation diplomatique excède le cadre du Conseil et impacte la perception du pays dans d'autres enceintes multilatérales. A Bruxelles, dans l'esprit de la direction des affaires onusiennes, il fait peu de doutes que cette image est en accord avec celle du précédent mandat.

D'abord, selon Monsieur Bert Versmessen, la réputation que la Belgique veut projeter est celle d'un « *partenaire fiable et sérieux, bien préparé et prêt à assumer la tâche qui nous est confiée* ». ¹²⁶ Ensuite, la Belgique se veut être à l'écoute et ouverte au dialogue avec toutes les nations, surtout celles qui sont en désaccord avec son point de vue. Le pays est, selon Monsieur Versmessen, pragmatique et pas dogmatique. ¹²⁷ Il recherche le consensus pour obtenir une solution de résultat. Le dossier de la résolution 2231 sur le nucléaire iranien constitue un exemple de ceci. La théorie du *status-seeking* permet d'exprimer qu'en remplissant son rôle de facilitateur, la Belgique a gagné en influence. Celle-ci est par ailleurs fonction de l'image positive qui en ressort. En effet, lorsqu'en octobre 2020 les États-Unis annoncèrent la mise en application du régime de sanctions prévu par un accord duquel ils s'étaient retirés, la Belgique se trouva face à une réalité juridique parallèle et dut user de toute sa créativité. ¹²⁸ Elle obtint finalement un consensus sur son rapport de facilitateur alors que les positions au pristin état étaient diamétralement opposées. Il semble que ce succès diplomatique soit en partie dû à l'image de la Belgique qui lui permit de remplir son rôle d'*honest broker*. Le Royaume est de fait reconnu pour promouvoir l'intérêt général et, à l'inverse des grandes puissances, n'est pas perçu comme pouvant faire partie du problème. Enfin, la Belgique semble fonder son image sur la légitimité qu'elle tire du mandat que lui confie l'Assemblée générale. De ce mandat découle le souci de l'ouverture et de l'écoute. Bien qu'exercés dans des circonstances et époques diverses, l'on pourrait avancer qu'avec six mandats à son actif, la Belgique

¹²⁶ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes, p. 106.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ NATIONS UNIES, *Conseil de sécurité : débat animé sur la question « vitale » du nucléaire iranien, avec pour toile de fond, le changement d'Administration à Washington* [en ligne], <https://www.un.org/press/fr/2020/sc14400.doc.htm> (30 juin 2021).

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

développe l'image d'un pays crédible, compétent, cohérent et engagé dans la promotion du multilatéralisme ainsi que dans la continuité du respect du droit international.

Le dossier sur les enfants et les conflits armés a également permis à la Belgique de développer son image. La campagne à l'élection était en partie fondée sur son intention de travailler sur ce sujet précis.¹²⁹ En tant que président du groupe de travail dédié à cette thématique, « *notre pays a mené toutes les négociations et a tenu la plume dans la rédaction de tous les textes* ». ¹³⁰ En résultat, les textes sur treize des quatorze pays discutés ont été adoptés. Un record selon Monsieur Axel Kenes.¹³¹ Cela indique la portée du travail belge, principalement lorsqu'il concerna des pays très controversés comme ce fut le cas du Myanmar, du Yémen et de la Syrie. Monsieur Bert Versmessen explique l'échec du quatorzième texte par un retard de rédaction : malgré tout le travail effectué, le texte ne put être négocié au vu de la fin du mandat belge. Monsieur Pecsteen de Buytswerve insiste quant à lui sur le fait que la Belgique a délibérément traité les quatorze situations car les informations récoltées sur le terrain doivent être utilisées au plus vite pour conserver leur pertinence. Outre la réussite de ces négociations, la Belgique a présenté durant son mois de présidence le guide pratique à l'intention des médiateurs de terrain développé par le groupe de travail et accueilli par le Conseil.¹³² Il s'agit là d'un résultat concrétisant le travail belge qui, dans la vision de l'équipe de la Représentation permanente, a « *vocation à transcender les mots* ». ¹³³

L'on pourrait avancer que le dossier sur les enfants et les conflits armés a revêtu la Belgique d'une très grande autorité morale. En effet, lorsque certains membres du Conseil ont voulu porter le débat sur la dénomination des concepts ciblés plutôt que sur le contenu même des résolutions, le pays a montré sa fermeté pour défendre les valeurs belges des droits de l'Homme et promouvoir un travail axé sur des solutions concrètes au problème.¹³⁴ Cette autorité morale, la Belgique la tire notamment du thème des enfants et

¹²⁹ ROYAUME DE BELGIQUE, *La Belgique élue en qualité de membre non-permanent du Conseil de sécurité des Nations unies* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2018/la_belgique_elue_membre_non_permanent_conseil_securite%C3%A9_nations_unies (30 juin 2021).

¹³⁰ WILMES, S., *Intervention sur le bilan du mandat de Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies* [en ligne], <https://wilmes.belgium.be/fr/intervention-sur-le-bilan-du-mandat-de-la-belgique-au-conseil-de-securite-des-nations-unies> (30 juin 2021).

¹³¹ KENES, A., *op. cit.*,

¹³² SECURITY COUNCIL, *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2020/3, 12 février 2020, et UNITED NATIONS, *Practical Guidance for Mediators to Protect Children in Situations of Armed Conflict*, New York, United Nations Secretariat, 2020, 62p.

¹³³ EGMONT INSTITUTE, *Belgium in the UNSC 2019-2020. Webinar 1: Multilateralism & the Security Council* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=lzWBnW3demI&ab_channel=EgmontInstitute (20 juin 2021).

¹³⁴ *Ibid.*

Chapitre 1. L'image

des conflits armés mais aussi du consensus et de la visibilité que ses textes ont pu rallier. En effet, selon Monsieur Pecsteen de Buytswerve, « *si une thématique porte des valeurs universelles c'est celle des enfants* ». ¹³⁵ Monsieur Philippe Kridelka explique au sujet de la visibilité que le dossier favorisa des contacts réguliers avec le Secrétaire Général Monsieur António Guterres.

Ainsi, les diplomates belges sont d'excellents négociateurs et médiateurs. Il s'agirait même d'un atout assez caractéristique selon Monsieur Johan Verbeke : « *On a ça dans les doigts. C'est un peu dans nos gènes qu'on est ouvert et habile* ». ¹³⁶ Une des raisons avancées serait qu'en général la diplomatie belge n'est pas dogmatique et qu'il y a peu d'*identity politics* du fait des Régions et des Communautés. Monsieur Philippe Kridelka confirme ceci en insistant sur le fait que les Belges sont assez peu nationalistes et plutôt tournés vers l'Autre. ¹³⁷ Néanmoins, la Belgique n'est pas le seul pays à endosser le rôle de médiateur. A cet égard, son image peut parfois jouer en sa défaveur car, outre sa réputation de partenaire fiable et ouvert, le pays est perçu comme appartenant au camp occidental. ¹³⁸ La Belgique au passé colonial, membre de l'OTAN et de l'UE ne dispose parfois pas des relations qu'ont d'autres pays tels que l'Irlande qui est proche du G77, et la Norvège qui dispose d'un budget souvent bien plus étendu. ¹³⁹

Section 2. La participation aux opérations de maintien de la paix

La relation de la Belgique aux opérations de maintien de la paix est également liée à son image. Leur pratique par le pays a évolué et traversé plusieurs périodes. ¹⁴⁰ D'abord, lors de son mandat de 1991-1992, la Belgique s'y est grandement investie en partie par souci de cohérence envers les objectifs de promotion de l'intérêt national au travers de l'intérêt commun que les opérations de maintien de la paix contribuent à garantir en défendant la sécurité et la paix internationales. ¹⁴¹ Ensuite, le drame rwandais de 1994 mena les autorités belges à ne plus déployer de troupes dans le cadre juridique de l'ONU tel que les règles générales d'engagement le concevaient alors. ¹⁴² Enfin, malgré les réformes de

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Interview de Monsieur Johan Verbeke, annexes p. 116.

¹³⁷ KRIDELKA, P., « La Belgique au Conseil de sécurité, une conversation avec le SPF Affaires étrangères », *Conférence de l'APNU jeunes dans le cadre de l'UCLouvain*, 24 février 2021.

¹³⁸ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 106.

¹³⁹ Interview de Monsieur Vincent Willekens, annexes p. 136.

¹⁴⁰ LIEGEOIS, M., « A Small Power Under the Blue Helmet: The Evolution of Belgian Peacekeeping Policy », *Studia Diplomatica*, vol. 61, n° 3, 2008, p. 116.

¹⁴¹ *La Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies 1991-1992*, Rapport du Gouvernement, Chambre des Représentants et Sénat de Belgique, 8887/1-92/93, pp. 1 et 14.

¹⁴² KOTEK, J., « Les leçons du Rwanda. Un Casque bleu peut-il se muer en témoin oral ? », *Revue d'histoire de la Shoah*, vol. 1, n°190, 2009, pp. 129-130.

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

2000, il fallut attendre 2006 et la dégradation de la situation au Liban pour que le Royaume participe à nouveau aux opérations. Le début imminent du mandat au Conseil de sécurité pour la période 2007-2008 semble avoir influé sur la décision d'envoyer la mission BELUFIL. Composée d'ingénieurs, de médecins et de démineurs, il était escompté qu'elle démontre l'expertise de niche des forces armées belges et renforce par là même l'image du pays.¹⁴³ Les opérations de maintien de la paix sont aujourd'hui très importantes pour la Belgique car elles agissent souvent en lien avec les missions que l'UE déploie dans le cadre de la PSDC,¹⁴⁴ par exemple au Mali, en Somalie ou en République Centrafricaine.¹⁴⁵ L'aviation belge est un domaine d'expertise reconnu.

Il est intéressant de noter qu'une situation assez similaire au déploiement de la BELUFIL eut lieu récemment lorsqu'en 2017 le Général Major Jean-Paul Deconinck prit la tête de la MINUSMA sous une impulsion belge qu'il décrit comme « *des visées politiques à l'ONU* ». ¹⁴⁶ Plusieurs raisons peuvent en fait pousser le pays à participer aux opérations de maintien de la paix en contribuant en troupes et en financement. Comme ce fut expliqué dans la première partie de ce mémoire,¹⁴⁷ il peut s'agir d'y gagner une certaine autorité morale, de grandir en prestige aux yeux de la communauté internationale ou encore d'escompter le soutien à une candidature de membre non-permanent. Selon le diplomate belge Monsieur Charly Poppe, la Belgique ne recherche pas un prestige particulier mais plutôt à faire entendre sa voix au travers de solutions politiques qui visent à prévenir les conflits et à œuvrer vers un monde en paix.¹⁴⁸ On peut néanmoins considérer le maintien de la paix comme un moyen supplémentaire pour la Belgique de s'ancrer dans le multilatéralisme et de bénéficier d'un *political shelter*. Le pays montre ainsi son investissement dans le multilatéralisme qui mène à la possibilité de participer au processus décisionnel. En 2019-2020, il permit au pays de contribuer à des « *objectifs diplomatiques plus larges : le respect des droits de l'Homme et du droit international, la protection des enfants dans les conflits ou encore la transition vers des sociétés en paix* ». ¹⁴⁹ Bien que la taille de son armée ne classe pas le Royaume dans la catégorie des grandes puissances, la qualité et la quantité de ses déploiements tend tout de même à suggérer l'appartenance à une position singulière.

¹⁴³ LIEGEOIS, M., *op. cit.*, 2008, pp. 123-124.

¹⁴⁴ Politique de sécurité et de défense commune.

¹⁴⁵ EGMONT INSTITUTE, *op. cit.*

¹⁴⁶ DECONINK, J-P., « The UN at Work, From Theory to Reality », *Conférence du CECRI dans le cadre de l'UCLouvain*, 25 février 2020.

¹⁴⁷ A voir *supra* p. 22.

¹⁴⁸ SIMOENS, C., *Behind the Scenes at the Security Council* [en ligne], <https://www.globe.be/en/articles/behind-scenes-security-council> (30 juin 2021).

¹⁴⁹ ROYAUME DE BELGIQUE, *Dans le cadre de l'ONU* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/paix_et_securite/operations_de_paix/avec_participation_belge/dans_le_cadre_de_lonu (30 juin 2021).

Chapitre 1. L'image

Peut-être faudrait-il par ailleurs noter le risque que comportent les opérations de maintien de la paix pour l'image de la cohérence belge. Bien que rien ne se soit encore produit en ce sens, il semble que le traumatisme rwandais soit toujours logé dans les esprits de certains décideurs politiques. En effet, le rappel non-concerté des troupes déployées sous bannière onusienne reste une option envisageable. Le Général Major Deconinck explique que si l'explosion du Dingo belge au Mali le 1^{er} janvier 2020 avait causé la mort plutôt que les blessures des militaires belges en patrouille, c'est tout le dispositif qui aurait fort probablement été rapatrié « *au péril de la cohérence* ». ¹⁵⁰

Section 3. La confirmation de l'hypothèse A

L'analyse présentée dans ce chapitre permet de valider l'hypothèse A : la Belgique s'attelle à développer une image particulière afin de gagner en crédibilité pour renforcer sa candidature à un mandat au Conseil ou promouvoir l'efficacité de son travail au sein de celui-ci. L'hypothèse comporte deux éléments auxquels il convient d'apporter une attention individuelle avant de les lier.

Tout d'abord, l'image de la Belgique lui permet de renforcer sa candidature à un mandat du Conseil. En effet, la Belgique entretient une image de continuité et de promotion de l'intérêt commun qui lui attire sans doute la confiance des États membres votants de l'Assemblée générale. Cette continuité s'illustre depuis certainement la fin de la guerre froide au gré des mandats 1991-1992, 2007-2008 et 2019-2020 comme en attestent les rapports des Ministres de Affaires étrangères au Parlement. ¹⁵¹ Depuis son premier mandat en 1947 jusqu'à aujourd'hui, la Belgique s'est fondée sur le multilatéralisme pour défendre son intérêt national à tel point « *(qu')un monde sans l'ONU est presque inimaginable* », ¹⁵² disait Monsieur Axel Kenes. Les opérations de maintien de la paix semblent également permettre à la Belgique de démontrer son engagement envers l'ONU et ainsi renforcer sa candidature à l'élection à un mandat.

¹⁵⁰ DECONINK, J-P., *op. cit.*

¹⁵¹ EYSKENS, M., *La Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies 1991-1992*, Rapport du Gouvernement, Chambre des Représentants et Sénat de Belgique, 8887/1-92/93, DE GUCHT, K., *La Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU, 2007-2008*, Rapport fait au nom de la commission des relations extérieures de la défense, Sénat de Belgique, 3-1893/1, et WILMES, S., *Ordre des travaux et debriefing du mandat de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies* [en ligne], <http://www.lachambre.be/media/index.html?sid=55U1352> (30 juin 2021).

¹⁵² ROYAUME DE BELGIQUE, *La Belgique au sein du Conseil de sécurité : comment un petit pays peut jouer dans la cour des grands* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/sous_la_loupe/paix_et_securite/belgique_au_sein_conseil_securite_comment_petit_pays_peut_jouer_dans_cour_grands (7 mai 2021).

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

Ensuite, sa grande compétence et sa cohérence font de la Belgique un partenaire capable et fiable que sa petite taille écarte des soupçons parfois adressés à l'encontre des grandes puissances. La Belgique n'apparaît pas comme défendant des intérêts nationaux cachés dans les différents dossiers à l'agenda. Son assiduité semble plaire tant aux membres non-permanents qu'aux permanents qui peuvent confier au Royaume une charge de travail qui sera menée à bien et dans le respect des pays qu'elle représente. Sa réputation de médiateur et de négociateur offre en outre au diplomate belge une grande crédibilité qui contribue à faciliter sa recherche de consensus en 2020, année qui a connu le taux d'unanimité sur les résolutions le plus bas depuis plusieurs décennies.¹⁵³ S'ajoute à cela la maîtrise de dossiers préparés en amont du mandat. L'image ainsi développée mène à une très grande efficacité dans la mise en œuvre de l'agenda comme en atteste la production du Conseil sous l'impulsion belge.¹⁵⁴

Dès lors, l'autorité acquise par la Belgique grâce à son image de pays compétent, cohérent et persévérant qui connaît sa place tout en étant prévisible et pragmatique, lui permet de déployer une grande influence. Celle-ci s'est matérialisée dans les succès diplomatiques évoqués précédemment. Il est par ailleurs intéressant de noter que contrairement à d'autres petits pays, la Belgique ne joue pas de sa taille pour construire son image.¹⁵⁵ Elle promeut au contraire une grande ambition et renforce son rôle proactif avec son efficacité de travail. La cohérence et la continuité dont il est question dans ce chapitre peuvent également s'illustrer par la situation du gouvernement en affaires courantes qui dirigea la Belgique pendant une partie du mandat. Il faut noter que lorsqu'il est en affaires courantes, le gouvernement sortant ne peut arrêter de décision sur des sujets sensibles car il revient au futur gouvernement de le faire. De tels sujets sont ceux qui ne ressortent pas de la banalité, des dossiers en cours ou de l'urgence.¹⁵⁶ C'est par exemple le cas de plusieurs thèmes européens qui ont souvent trait à la politique intérieure du pays, notamment les matières du COREPER1.¹⁵⁷ Mais sur les sujets à large consensus, le gouvernement suit la voie tracée depuis des années. Or il apparaît que c'est cette seconde situation qui se concrétisa la majeure partie du temps au Conseil, ce qui démontre la cohérence et la continuité de la Belgique dans ces affaires.

En conclusion, l'image de la Belgique qui est en partie apparente dans son slogan du mandat 2019-2020 « *fostering consensus, acting for peace* » lui permet de gagner en

¹⁵³ WILMES, S., *op. cit.*

¹⁵⁴ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 112.

¹⁵⁵ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 116.

¹⁵⁶ DELPÉRÉE, F., « Gouverner sans gouvernement ? », *Bulletins de l'Académie Royale de Belgique*, n°23, 2012, p. 129.

¹⁵⁷ Interview de Monsieur Johan Verbeke, annexes p. 110.

Chapitre 1. L'image

crédibilité et d'ainsi travailler efficacement au sein du Conseil. Ses valeurs de transparence et d'ouverture au dialogue visent d'ailleurs tous les pays de l'ONU ainsi que la société civile tant à New York qu'à Bruxelles.¹⁵⁸ Par voie de conséquence, sa candidature s'en verra facilitée. Quant au succès de sa mise en œuvre de l'agenda, il lui vaudra de l'autorité.

¹⁵⁸ EGMONT INSTITUTE, *op. cit.*

Chapitre 2. Les méthodes diplomatiques

Dans ce chapitre, ce sont les méthodes diplomatiques mises en place par la Belgique qui seront analysées. Selon la littérature, les petits États ont tendance à développer dans leur pratique l'usage de stratégies particulières qui leur permettent de s'adapter au contexte international ainsi qu'à pallier leurs faiblesses intrinsèques. Celles-ci ressortent principalement de trois types : un accès asymétrique à l'information, des contraintes de capacité et des barrières structurelles. Il est intéressant d'étudier en l'espèce les techniques employées par la Belgique dans le but de confirmer ou infirmer une hypothèse de ce mémoire (B). Le chapitre sera articulé autour du triptyque présenté par Monsieur Axel Kenes : la Représentation permanente, la direction de Bruxelles et le réseau diplomatique belge.¹⁵⁹ Nous examinerons tout d'abord séparément les éléments du triptyque avant de les lier en une synthèse des résultats obtenus.

Section 1. La Représentation permanente

La Représentation permanente constitue la première ligne de la diplomatie belge à l'ONU. Elle joue donc un rôle clé dans la mise en œuvre de l'action dirigée depuis Bruxelles ; elle présente la position initiale du pays lors des négociations. Celle-ci sera entérinée ou adaptée sur la base des lignes politiques du Ministre des Affaires étrangères et du Parlement que Bruxelles relayera. D'emblée, il faut noter que c'est la qualité des membres de la Représentation permanente qui va en grande partie déterminer l'envergure du travail qu'il sera possible d'accomplir. En effet, au vu du nombre restreint de personnel déployé par la Belgique en comparaison des grandes puissances, il est nécessaire de miser sur sa qualité pour évoluer dans la dynamique propre au Conseil.

Cette qualité semble assez manifeste et même reconnue au vu du bilan du mandat. Comme souligné par les témoignages rapportés au chapitre précédent, les talents de négociateurs et de médiateurs des diplomates se sont par exemple matérialisés dans le succès rencontré par plusieurs dossiers. D'abord, la présidence du groupe de travail sur les enfants et les conflits armés démontre l'excellent résultat obtenu dans des contextes de négociation sensibles. De fait, plusieurs pays dont il fut question cristallisent les tensions et attisent les réserves de certains membres permanents. Il s'agit notamment du Myanmar pour la Chine et de la Syrie pour la Russie. Les Belges durent déployer leurs efforts de négociateurs pour mener les textes au vote en démontrant leur caractère

¹⁵⁹ KENES, A., *op. cit.*

bénéfique et le signal positif qu'ils envoyaient.¹⁶⁰ C'est un accomplissement assez remarquable si l'on considère le fait que les conclusions sur ces deux pays n'avaient plus rallié de consensus depuis plusieurs années.¹⁶¹ Ensuite, le dossier de l'aide humanitaire transfrontalière à la Syrie qui sera analysé dans la seconde section témoigne de la portée de la voix belge qui, associée à l'Allemagne et au Koweït jusqu'à la fin de son mandat en décembre 2019, parvint à prolonger l'aide humanitaire dans un contexte compliqué d'opposition régionale et systémique. Enfin, le rôle de facilitateur de la résolution 2231 souligne l'importance de la médiation dans l'arsenal des outils diplomatiques à la disposition des diplomates belges. A cet égard, il importe de noter que l'équipe de la Représentation permanente n'est pas composée de novices mais est bel et bien expérimentée à deux niveaux. Premièrement, il s'agit du sixième mandat, et bien que la Belgique ne soit pas une grande puissance, sa présence répétée au sein du Conseil lui a permis de développer et d'entretenir un vaste réseau diplomatique, tant à l'ONU que de par le monde. Il s'ajoute à sa forte présence en Afrique dans la région des Grands Lacs. Ceci confère une très grande expertise au pays qui peut se fier à ses canaux diplomatiques pour lui apporter la substance nécessaire à la préparation des dossiers à l'agenda, ainsi qu'une confiance dans sa capacité à prévoir la survenance de problèmes futurs. Les partenaires internationaux savent que la position belge est construite sur une base solide.¹⁶² Elle porte d'autant plus lorsqu'elle est défendue par une argumentation courte, pertinente, claire et très articulée comme c'est souvent le cas pour les interventions des Représentants permanents belges.¹⁶³ Deuxièmement, si le pays est expérimenté, les diplomates le sont aussi. Ce sont des professionnels de haut niveau qui sont envoyés à l'ONU. Outre la grande charge de travail qu'ils sont capables de gérer, les diplomates sont souvent rompus à la dynamique multilatérale et ont séjourné en poste dans des pays qui figurent habituellement à l'ordre du jour du Conseil.¹⁶⁴ La culture belge du compromis fait de ces diplomates des médiateurs très efficaces. De même, le multilatéralisme qui caractérise la diplomatie belge permet de nouer des relations professionnelles et personnelles avec les collègues d'autres pays. Couplées avec la nette volonté d'aller au-delà du cercle habituel des Européens, elles facilitent la recherche de consensus axée sur une créativité et un pragmatisme qui mènent à la construction de solutions concrètes.¹⁶⁵

¹⁶⁰ SIMOENS, C., *op. cit.*

¹⁶¹ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 109.

¹⁶² SIMOENS, C., *op. cit.*

¹⁶³ Interview de Monsieur Johan Verbeke, annexes p. 113.

¹⁶⁴ Interview de Monsieur Vincent Willekens, annexes p. 135.

¹⁶⁵ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 108.

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

Il est intéressant de noter que l'expertise des diplomates s'accroît grâce à leur participation au Conseil car elle leur permet de traiter de dossiers complexes pour lesquels une préparation très stricte est nécessaire. L'expérience du travail du Conseil est très importante pour pouvoir y performer, et à ce titre il ne faut pas manquer de remarquer la façon dont le mandat 2019-2020 fut préparé en vue de l'arrivée de l'équipe à New York. Si tous n'étaient pas en poste à la Mission dans les années précédant le mandat, la plupart y avaient déjà travaillé lors d'un séjour en poste antérieur alors que la Belgique ne siégeait pas au Conseil.¹⁶⁶ Les diplomates qui apportent tous une expertise particulière à la table sont menés par le Représentant permanent qui tient un rôle fondamental car il est en quelque sorte la vitrine du pays au Conseil. L'Ambassadeur Marc Pecsteen de Buytswerve était en charge de la Mission depuis 2016, période pendant laquelle il développa un large réseau. Il fut remplacé en août 2020 par l'Ambassadeur Philippe Kridelka, habitué de l'organisation puisqu'il fut détaché à l'UNESCO entre 2005 et 2012 et en fut le Représentant à l'ONU en 2010.

La qualité des diplomates ainsi que leur expertise de niche leur permettent d'adopter des postures assurées qui semblent indispensables à la bonne mise en œuvre de l'agenda du Conseil. Leur capacité à rallier le consensus en constituant des coalitions offre un soutien et facilite le succès de leurs négociations et médiations. La Belgique ne tient pas la plume dans tous les dossiers mais son expertise est tout de même sollicitée à de nombreux sujets comme le montre l'exemple de la France qui, en tant que *penholder* du projet d'extension du mandat de la MONUSCO, vint demander le concours de l'expérience belge du terrain congolais.¹⁶⁷

Section 2. La direction de Bruxelles

Le lien entre la capitale et la Représentation permanente joue un rôle décisif dans l'influence que le pays peut promouvoir au sein du Conseil. Voici ce que cette section va démontrer en analysant d'une part les liens personnels entre les diplomates en poste à Bruxelles et à New York puis en s'attardant d'autre part sur le dossier de l'aide transfrontalière à la Syrie

¹⁶⁶ Interview de Monsieur Vincent Willekens, annexes p. 135.

¹⁶⁷ SIMOENS, C., *op. cit.*

§1. L'importance du lien entre la capitale et la Représentation permanente

Les liens entre la capitale et la Représentation permanente sont importants pour promouvoir l'influence du pays. Cette relation spéciale peut s'analyser de trois manières. Premièrement, afin que la relation entre la capitale et la Représentation permanente fonctionne efficacement, il semble important qu'un lien de confiance soit établi. La Belgique s'emploie à construire ce lien en tirant avantage de sa hiérarchie souple, notamment en développant une ligne de conduite qu'elle transmet à ses diplomates en poste grâce à des instructions cadres. Ce mode de fonctionnement résulte du fait que le pays doit mettre en œuvre le travail qui lui est confié en se basant sur un personnel assez restreint.¹⁶⁸ Un tel système est également en phase avec la dynamique de travail du Conseil, qui consiste en des négociations mettant en scène des positions multiples et variables selon l'actualité, et qui entraîne des réponses basées sur un préavis très court. Le choix est donc fait de laisser une certaine autonomie aux diplomates qui ne sont volontairement pas sujets à des instructions trop limitantes ou à un *micromanagement* induit par le risque d'erreurs concernant des sujets politiquement sensibles. Ils se distinguent en ce sens des grandes puissances.

Deuxièmement, la compréhension des lignes directrices de la diplomatie belge semble facilitée par la carrière des professionnels en poste à New York qui a pu les mener à des fonctions de direction à Bruxelles. Les exemples de plusieurs Représentants permanents peuvent être cités à cet égard. Monsieur Johan Verbeke qui fut Représentant permanent de 2004 à 2008 occupa les postes de Directeur Général adjoint des Affaires politiques de 1998 à 1999, de Directeur Général des Affaires européennes de 1999 à 2000, de Chef de Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires européennes de 2000 à 2002, et enfin de Chef de Cabinet du Ministre des Affaires étrangères de 2002 à 2004. Monsieur Jan Grauls qui le remplaça à New York en 2008 occupa quant à lui le poste de Secrétaire général du département des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement de 2002 à 2008. Il fut auparavant Directeur Général pour les Affaires bilatérales et économiques ainsi que Chef de Cabinet du Ministre des Affaires étrangères. Monsieur Marc Pecsteen de Buytswerve fut Directeur adjoint du Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires européennes de 2009 à 2011 puis secrétaire particulier du Ministre des Affaires étrangères Didier Reynders de 2014 à 2016, année où il devint Représentant permanent à l'ONU. De telles fonctions auront certainement permis à ces professionnels de haut niveau de comprendre en profondeur la ligne de conduite adoptée par le pays depuis de nombreuses années. Sa dimension évolutive ne semble également pas négligée

¹⁶⁸ Interview de Monsieur Johan Verbeke, annexes p. 115.

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

au vu du travail réalisé en étroite collaboration avec les Ministres des Affaires étrangères. Par ailleurs, l'importance de l'expérience des diplomates en poste à la direction de Bruxelles n'est pas moindre. Le fait que le Directeur Général des Affaires multilatérales, Monsieur Axel Kenes, fut membre de la Représentation permanente en 2007-2008 a certainement eu un impact sur la qualité du soutien apporté par la capitale en 2019-2020.

Troisièmement, le lien de confiance semble facilité par le concept de *joint ownership* développé lors du mandat 2007-2008. Selon les explications de la Directrice générale des Affaires multilatérales, Madame Bénédicte Frankinet, et du membre de la Cellule Conseil de sécurité en charge de préparer le mandat belge, Monsieur Rudy Brieven, « *le Ministre donne ses instructions à notre Représentant permanent à New York qui dispose d'une certaine marge de manœuvre pour faire passer ces instructions au Conseil de sécurité. Il convient de pouvoir se prononcer très rapidement étant donné le caractère urgent de certains dossiers* ». ¹⁶⁹ L'objectif de ce mécanisme est de rester en phase avec l'actualité du Conseil. C'est au Ministre compétent pour les Affaires étrangères, en concertation avec le gouvernement et le Parlement, de prendre les décisions en s'aidant d'une relation directe avec son Représentant permanent. ¹⁷⁰ En 2019-2020, la mise en place d'un système d'agenda commenté sur toutes les questions à venir sur le mois a amélioré la transmission de l'information et des directives. ¹⁷¹

Ainsi, l'analyse de la relation entre la capitale et la Représentation permanente, articulée autour de la hiérarchie souple, de la compréhension des lignes directrices et du concept de *joint ownership*, met en lumière l'importance de ce lien quant à la portée de l'influence belge au Conseil. Sans doute cette relation peut-elle être encore plus fluide dans le cas où les professionnels de terrain partagent des accointances politiques. Au travers du second paragraphe, le lien entre Bruxelles et New York sera examiné grâce au cas d'étude de l'aide humanitaire syrienne.

§2. Le dossier de l'accès humanitaire transfrontalier à la Syrie

A quatre reprises, la Russie usa de son droit de veto à l'encontre du texte qui ne cadrerait pas avec ses impératifs. « *L'essence même du système d'accès humanitaire transfrontalier est que l'aide peut traverser la frontière sans autorisation explicite du régime de Damas. Une notification est suffisante. Il s'agit par conséquent d'une*

¹⁶⁹ DE GUCHT, K., *op. cit.*, p. 106.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ KENES, A., *op. cit.*

*restriction de la souveraineté. C'est la raison pour laquelle c'est un dossier très polarisé. (...) l'ambition des pays like-minded était de garantir un succès humanitaire maximal et direct, alors que la Russie, partenaire du régime Assad, souhaitait que toute l'aide humanitaire passe par le régime de Damas ».*¹⁷² Le veto russe et l'abstention chinoise soulignaient les réserves émises par les deux grandes puissances sur le système qui consiste à contourner la souveraineté syrienne. Outre la légalité du mécanisme qu'ils remettent en cause, il est en fait dans l'intérêt des deux pays de maintenir le Président Assad au pouvoir et de garantir la stabilité du pays pour plusieurs raisons. Premièrement, Pékin et Moscou redoutent que les idées du *djihad* ne se répandent dans la région et ne viennent entrer en contact avec leurs minorités musulmanes. Deuxièmement, la Chine envisage de faire transiter la *Belt and Road Initiative* en Syrie dans le but de promouvoir son *soft power* dans la région et d'ainsi accroître son influence internationale grâce au corridor eurasiatique rejoignant la Méditerranée via le Liban et contournant le canal de Suez.¹⁷³ Ceci lui permettrait également d'aider à reconstruire la Syrie pour gagner un allié. Troisièmement, mettre en évidence les volontés russe et chinoise de gagner en influence dans la région pour y contrebalancer le poids des États-Unis et ainsi éroder le modèle mondial actuel semble être pertinent dans une lecture systémique du contexte syrien.¹⁷⁴

En tant que membre non-permanent, la Belgique a dû mener campagne pour prendre le rôle de *lead nation* de différents dossiers. Conformément à son intérêt national, elle œuvra pour traiter de certaines thématiques propices à l'intérêt général et à la garantie du droit international qui lui permettent de promouvoir une influence et d'assurer sa pertinence dans les débats. Le dossier de l'aide humanitaire syrienne correspond à ces critères, car il traite du droit humanitaire et de la géopolitique mondiale. Lors de l'attribution, l'Allemagne comptait y travailler seule et ne pas « *s'embarrasser des Belges* ». ¹⁷⁵ De prime abord, ceci ternit les relations de travail entre les Représentations permanentes des deux pays et il fallut l'intervention bilatérale de Bruxelles pour que Berlin accepte de coplumer le projet de résolution, d'abord à trois puis à deux lors du départ du Koweït en fin de mandat. Dans le cadre d'un webinaire, la Directrice générale allemande en charge des Affaires des Nations unies Madame Susanne Baumann a insisté sur « *l'histoire d'amitié et de succès qui a caractérisé la relation belgo-allemande au cours du mandat 2019-2020* ». ¹⁷⁶ Monsieur Axel Kenes a quant à lui salué les innombrables appels

¹⁷² WILMES, S., *op. cit.*

¹⁷³ CAFIERO, G., *China Plays The Long Game On Syria* [en ligne], <https://www.mei.edu/publications/china-plays-long-game-syria> (7 mai 2021).

¹⁷⁴ YACOBBIAN, M., *What Is Russia's Endgame in Syria?* [en ligne], <https://www.usip.org/publications/2021/02/what-russias-endgame-syria> (7 mai 2021).

¹⁷⁵ KENES, A., *op. cit.*

¹⁷⁶ EGMONT INSTITUTE, *op. cit.*

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

téléphoniques qu'ils ont échangés pour préparer les stratégies de négociation ainsi que l'étroite coopération sur les dossiers et la dimension européenne. Cette situation permet de relever le rôle de soutien joué par la capitale qui est à la base du succès du projet de résolution. Il s'est d'ailleurs illustré au cours du processus qui a mené au vote en juillet 2020. Le dossier de l'aide humanitaire syrienne permet de souligner que la Belgique entretient une relation de qualité entre sa Représentation permanente et sa capitale. Il s'agit d'une donnée qui a grandement contribué au succès du projet de résolution. Plusieurs éléments le donnent en effet à penser.

Tout d'abord, la fluidité du rapport de l'information due à une hiérarchie souple avantage grandement les petits pays dans les négociations. Ceci semble pouvoir se vérifier en l'espèce puisque la Russie a finalement accepté le projet de résolution en étant pressée par le temps.¹⁷⁷ C'est en effet le lendemain de la date d'expiration de la précédente prorogation que les parties parvinrent à se mettre d'accord. Les dynamiques de *bureaucratic politics* propices aux administrations tentaculaires ont tendance à alourdir le processus tandis que le *micromanagement* auquel les diplomates font face amoindrit l'impact dans les négociations.¹⁷⁸ Or la Russie évolue dans ce modèle.¹⁷⁹ Peut-être la Belgique a-t-elle pu faire la différence grâce aux instructions cadres dont son équipe dispose, lorsqu'il a fallu mobiliser les autres membres élus avec lesquels un travail étroit a été mené et sans qui l'assentiment de la majorité n'aurait pu être atteint.¹⁸⁰ Il faut noter que tant la Russie que le camp occidental déplorent que les différentes discussions en amont des votes ont résulté de divergences politiques et n'ont que rarement concerné l'acheminement de l'aide humanitaire.¹⁸¹ Toutefois, la résolution a entériné l'existence d'un point de passage pour un an, celui de Bab Al-Hawa, qui assure l'aide onusienne à la population syrienne, une réalité mise en avant par Monsieur Marc Pecsteen de Buytsverve pour qui la concrétisation des mots est capitale.¹⁸²

Ensuite, il faut insister sur l'importance de la stratégie de travail menée de concert par la Représentation permanente et la capitale. Il a fallu préparer la rédaction du projet de résolution dont le contenu cristallisa les tensions politiques. « *La vision du Président Trump ne facilitait pas le consensus. La Russie a également joué le rôle que l'on sait. Le développement le plus récent fut d'entendre une voix chinoise de plus en plus assertive.*

¹⁷⁷ NATIONS UNIES, *Communiqué de presse*, SC/14247, 11 juillet 2020.

¹⁷⁸ O SUILLEABHAIN, A., *op. cit.*, p. 5.

¹⁷⁹ Interview de Monsieur Johan Verbeke, annexes p. 111.

¹⁸⁰ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 115.

¹⁸¹ NATIONS UNIES, *Communiqué de presse*, SC/14247, 11 juillet 2020.

¹⁸² EGMONT INSTITUTE, *op. cit.*

Quand tout le monde est assertif à la table, ça ne facilite pas la conclusion d'accords ». ¹⁸³ La Belgique a dû trouver un moyen de garantir l'efficacité de la discussion afin de ne pas se retrouver marginalisée. Le pays adopta une position ferme pour peu à peu isoler la Russie qui dut finalement s'incliner devant la stratégie chinoise de *low profile*. ¹⁸⁴ C'est en travaillant en amont que le projet peut débiter, et c'est « *loin des pressions politiques et des projecteurs des médias (qu'on peut) être présent pour introduire une nuance, ajouter un paragraphe, ou atténuer une formulation* ». ¹⁸⁵ Outre ses connaissances du dossier, la Représentation permanente a dû mobiliser les liens de confiance qui l'unissent aux autres délégations pour faciliter le travail. Malgré cela, le projet fut rejeté par la Russie et c'est ici que l'on peut trouver la partie la plus visible de la stratégie belge. Traditionnellement, après les discussions informelles avec les experts et celles plus formelles entre les ambassadeurs, le projet passe au vote. Mais dans certains cas, un membre permanent peut avoir annoncé ou indiqué implicitement son intention de le bloquer. Dans le cas du dossier syrien, la Belgique a décidé de soumettre le projet au vote à quatre reprises. Elle a ainsi mis en évidence l'isolement de la Russie qui utilisa son veto face à la volonté politique partagée par la majorité du Conseil de sécurité. Cette explication doit sans doute être nuancée car il semble que la Russie ne soit pas le pays le plus susceptible d'altérer sa politique lorsqu'elle se sent isolée, quoi que le fait de ne « *récolter que trois ou quatre votes sur ses projets de résolution alternatifs soit un peu gênant* ». ¹⁸⁶ En définitive, l'isolement russe mena à la réussite du dernier projet de résolution voté le lendemain de la date d'expiration de l'aide humanitaire.

Enfin, la Représentation permanente a pu se reposer sur les relations bilatérales pour atténuer l'embarras et trouver une solution qui a permis à la Russie d'accepter la résolution comme l'a laissé entendre Monsieur Axel Kenes : « *vous prenez votre collègue russe par le bras et vous discutez en bilatérale pour trouver une solution qui lui permette de sortir la tête haute* ». ¹⁸⁷

Le cas d'étude du dossier syrien rend manifeste l'importance du lien entre la capitale et la Représentation permanente. Le soutien de Bruxelles et la créativité de ses diplomates ont pu mener à bien un projet de résolution dans un contexte sensible.

¹⁸³ FONTAINE, D., *Fin du mandat de deux ans de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations Unies : avec quel bilan ?* [en ligne], https://www.rtbf.be/info/monde/detail_fin-du-mandat-de-deux-ans-de-la-belgique-au-conseil-de-securite-des-nations-unies-avec-quel-bilan?id=10663166 (7 mai 2021).

¹⁸⁴ KENES, A., *op. cit.*

¹⁸⁵ LIEGEOIS, M., *op. cit.*, 2009, p. 46.

¹⁸⁶ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 115.

¹⁸⁷ FONTAINE, D., *op. cit.*

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

Section 3. Les postes bilatéraux

Le travail du Conseil porte sur de nombreuses situations dans des pays divers. L'expertise dont fait preuve la diplomatie belge permet au pays de rester pertinent dans les débats et d'apporter une réelle plus-value à la table des négociations. C'est un facteur essentiel de son influence. La littérature sur les petits États postule qu'un accès asymétrique à l'information constitue un risque de marginalisation. Comment se fait-il alors que la Belgique soit parfois mieux informée que certaines grandes puissances dans le cadre de dossiers phares de l'agenda du Conseil ?¹⁸⁸

Depuis son indépendance, le Royaume a développé un très large réseau diplomatique qui se fonde en partie sur de nombreux postes bilatéraux. Ils constituent une grande force de la Belgique car ils relaient un rapide flux d'informations de qualité. Si le passé colonial du pays peut parfois lui porter préjudice dans des négociations sur des contextes sensibles ou dans la participation aux opérations de maintien de la paix, la Belgique lui doit tout de même en partie sa connaissance de l'Afrique centrale. Cet avantage est d'autant plus pertinent que les dossiers du Conseil ont souvent trait au continent africain. « *Hôte de nombreuses institutions multilatérales, la Belgique et sa capitale se distinguent comme un véritable carrefour des négociations internationales* ». ¹⁸⁹ Différents points de vue concernant l'état actuel de la diplomatie bilatérale émanent de plusieurs professionnels de terrain. Pour Messieurs André Querton et Axel Kenes, la diplomatie bilatérale est « *extrêmement affaiblie* »¹⁹⁰ et « *ne dispose pas d'assez de moyen* »¹⁹¹ tandis que pour Messieurs Bert Versmessen et Vincent Willekens, la Belgique est dans « *une situation très confortable* »¹⁹² et « *ne dépend pas des autres pays* ». ¹⁹³ Madame Sophie Wilmès explique quant à elle que les ambassades manquent de personnel sur le terrain.¹⁹⁴ Si le réseau bilatéral semble nécessiter un regain d'attention ou de soutien, une analyse empirique du nombre de postes envisagée de manière comparative entre les pays du monde permet toutefois d'affirmer que la Belgique bénéficie d'un réseau étendu pour sa taille relative.

¹⁸⁸ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 110.

¹⁸⁹ JACQUES, M., STRUYE DE SWIELANDE, T., « La Belgique, un petit pays. Vraiment ? », *CECRI Commentary Paper*, n°62, 2020, p. 2.

¹⁹⁰ KENES, A., *op. cit.*

¹⁹¹ Propos recueillis auprès de Monsieur André Querton dans le cadre de la Chaire d'histoire diplomatique Claude Roosens de l'UCLouvain.

¹⁹² Interview de Monsieur Vincent Willekens, annexes p. 133.

¹⁹³ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 110.

¹⁹⁴ EGMONT INSTITUTE, *op. cit.*

En effet, selon une étude du Lowy Institute en annexe n°6, la Belgique figurait en vingt-sixième position du classement mondial avec 118 postes (ambassades, consulats et représentations).¹⁹⁵ A titre de comparaison, la Chine se place en première position avec 276 postes, suivie des États-Unis qui en cumulent 273 et la France 267. A populations et PIB équivalents, la Suède et l’Autriche figurent respectivement en trente-troisième et trente-sixième positions avec 104 et 98 postes. Toutefois, plusieurs autres pays européens de moindres ressources se trouvent en meilleure place du classement que la Belgique. Il s’agit de la Pologne, la Grèce, la Hongrie et le Portugal. Au cours d’une interview, Monsieur Bert Versmessen prit le cas de l’Estonie pour appuyer son propos. Il expliqua que le pays ne disposait d’aucun poste au sud du Caire. Cette situation résulte du fait que le pays se concentre surtout sur la relation transatlantique et sur la région balte. A la lumière de cet exemple, l’on pourrait affirmer que bien que le réseau belge ne soit pas le plus étendu, le fait de le maintenir dans de nombreux pays et plus particulièrement en Afrique démontre une volonté politique de porter son expertise et son action sur des dossiers mondiaux et non pas uniquement régionaux. En ce qui concerne les postes d’Afrique centrale il y a aussi une dimension de politique intérieure.¹⁹⁶ Ainsi, sans constituer une exception dans le paysage diplomatique, le réseau bilatéral belge semble tout de même adéquatement étendu pour conférer au pays un flux d’informations de qualité qui lui garantissent une pertinence dans les débats mondiaux. Il lui permet de promouvoir son influence basée sur son expertise de terrain. De cette présence découle un savoir-faire qui offre à la Belgique une place à part entière dans les groupes de contact relatifs à son expertise, par exemple concernant la région des Grands Lacs.

Le problème peut se poser dans les pays où la Belgique n’est pas représentée. L’exemple du Soudan est révélateur de ces limites. La situation au nord du pays est suivie depuis la station du Caire tandis que le sud est observé depuis Kampala en Ouganda. Le flux de terrain est dès lors plus sporadique mais Bruxelles peut compter sur les sites spécialisés qui relaient les informations du monde entier. La différence se fera alors dans le filtrage et surtout la qualité de l’analyse des données. A cet égard, la diplomatie belge peut souvent compter sur ses professionnels de haut niveau qui ont développé une expertise de niche propice à apporter une profondeur d’examen sur les thématiques du Conseil. Mais la quantité d’informations relayées par les canaux externes au pays peuvent aussi excéder les capacités de filtrage et d’analyse, ce qui mène généralement à un processus de priorisation.

¹⁹⁵ LOWY INSTITUTE, *Global diplomacy index 2019 country ranking* [en ligne], https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html (30 juin 2021).

¹⁹⁶ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 111.

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

Section 4. La confirmation de l'hypothèse B

La dynamique de travail du Conseil crée un environnement qui souligne les faiblesses intrinsèques des petits États. L'analyse des stratégies et mécanismes développés par la Belgique, qui est réalisée dans ce chapitre, permet de confirmer l'hypothèse B de ce mémoire : la compréhension de l'environnement dans lequel elle évolue est nécessaire pour que la Belgique puisse parvenir à développer des moyens pour travailler efficacement à la bonne mise en œuvre de l'agenda du Conseil qui lui permettent de promouvoir son influence et d'assurer la pertinence de son action. Cette hypothèse secondaire peut être confirmée pour plusieurs raisons.

Première raison : la Belgique a bien compris et identifié les difficultés qui pèsent sur son action à cause de sa petite taille. Elle se fonde en cela sur ses mandats précédents et l'expérience de ses diplomates qui ont travaillé dans le contexte onusien au cours de leur carrière.

Deuxième raison : afin de pallier l'accès asymétrique à l'information, les contraintes de capacité et les barrières structurelles qui pourraient amoindrir la portée de son action, la Belgique a développé une stratégie particulière. Une lecture de l'organisation de la diplomatie belge selon le triptyque étudié au cours de ce chapitre qui lie la Représentation permanente, la direction de Bruxelles et les postes bilatéraux permet d'identifier les moyens qui ont limité les faiblesses dont un petit État pourrait souffrir, en les tournant en avantages. D'abord, le personnel restreint qui constituait la Représentation permanente était très préparé et expérimenté. Il a fait montre de qualités qui lui offrirent une renommée de négociateur et de médiateur crédible et sérieux. Ensuite, la relation de confiance entretenue entre Bruxelles et New York contribua à l'efficacité du travail. Elle fut facilitée par la fluidité du rapport de l'information et la compréhension de la ligne de conduite directrice. Ceci fut entre autres rendu possible grâce à une hiérarchie souple et exempte de *bureaucratic politics*. Par ailleurs, le soutien de la capitale dans la tenue des négociations avec les grandes puissances a pu également être déterminant pour mener au succès des votes. Enfin, le travail réalisé de concert par la Représentation permanente et la capitale fut épaulé par l'information de qualité recueillie par les postes bilatéraux. Ils contribuèrent à développer une expertise de niche qui garantit au Royaume une place dans certains groupes de contact. Ils rendirent par conséquent l'action belge particulièrement pertinente au sein du Conseil car son ordre du jour porte souvent sur des pays issus de son domaine d'expertise, notamment d'Afrique centrale.

Chapitre 2. Les méthodes diplomatiques

Troisième raison : les moyens développés en réponse à la compréhension de l'environnement du Conseil ont permis à la Belgique de travailler efficacement dans plusieurs dossiers complexes. Le succès des votes sur les projets de résolution sur les enfants et les conflits armés ainsi que la réussite du rôle de facilitateur de la résolution 2231 ont certainement apporté à la Belgique une grande influence.

En conclusion, pour toutes les raisons évoquées, l'hypothèse semble être confirmée et apporte même un élément de confirmation à l'une des hypothèses principales de ce mémoire (hypothèse 1) : c'est grâce à la mise en œuvre de mécanismes particuliers, notamment ceux qui ont été détaillés dans ce chapitre, que la Belgique jouit d'une position internationale influente. Elle résulte en partie des qualités de son travail et de la grande crédibilité qu'elle en tire.

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

Chapitre 3. La présidence du Conseil

En présidant le Conseil, un État devient pour un mois le centre de la mise en œuvre de l'agenda. Il gagne ainsi une très grande visibilité. C'est également sur la base de la production écrite lors de ces trente jours que l'on évalue la qualité d'une présidence et par voie de conséquence la place d'un pays au sein du Conseil. Avant toute chose, il importe de bien saisir en quoi consiste ce rôle car il diffère de celui du président du Conseil européen ou des groupes de travail. A l'ONU, le système utilisé est celui des *penholders*. Ce sont ces pays qui tiennent la plume et rythment les négociations. La priorité du président est dès lors d'assurer le bon fonctionnement du Conseil. En ce sens « *you are not a president, you are a chairman* ». ¹⁹⁷ La Belgique considèrerait de fait ce rôle avant tout comme une responsabilité envers les autres membres tout en saisissant l'opportunité qu'il confèrerait pour attirer l'attention internationale sur des sujets chers à la diplomatie belge. ¹⁹⁸ Dans le cadre du Conseil, ceux-ci ont principalement traité à la prévention de conflits et à la garantie des droits de l'Homme qui sont étroitement liés à la paix ainsi qu'à la sécurité et furent mis en avant par la Haute Commissaire pour les droits de l'Homme Madame Michelle Bachelet lors de la présidence belge. ¹⁹⁹ A ces deux thèmes s'ajoute la dimension de l'intégration européenne qui constitue l'un des *leitmotifs* majeurs de la politique étrangère belge. Dès lors, ce sont trois thématiques que la Belgique choisit de mettre à l'agenda en février 2020 : les enfants dans les conflits armés, ²⁰⁰ la coopération européenne au sein du Conseil ²⁰¹ et la justice transitionnelle.

Ce chapitre portera principalement sur le thème de la justice transitionnelle qui sera analysé pour confirmer l'une des hypothèses de ce mémoire : lors de son mois de présidence, la Belgique a développé un rôle de *norm setter* qui lui permit d'accroître son influence et son expertise au sein du Conseil.

¹⁹⁷ Interview de Monsieur Johan Verbeke, annexes p. 113.

¹⁹⁸ ROYAUME DE BELGIQUE, *La Belgique prend la présidence du Conseil de sécurité des Nations unies* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2020/la_belgique_prend_la_presidence_du_conseil_de_securite_des_nations_unies (30 juin 2021).

¹⁹⁹ SECURITY COUNCIL REPORT, *Programme of Work for February 2020* [en ligne], <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/02/security-council-programme-of-work-for-february-2.php> (30 juin 2021).

²⁰⁰ A voir *supra* p. 52.

²⁰¹ A voir *infra* p. 72.

Chapitre 3. La présidence du Conseil

Section 1. La justice transitionnelle et le *norm setting*

« *La justice transitionnelle est un terme collectif désignant toute une série de processus et de mécanismes par lesquels une société tente de faire face à un héritage d'abus à grande échelle. L'objectif de la justice transitionnelle consiste à garantir la responsabilité et la justice et, en fin de compte, favoriser la réconciliation sociale* ». ²⁰²

Le concept a émergé au cours des trente dernières années et a évolué grâce au droit international et à la reconnaissance de la nécessité de reconstruire les bases d'une société qui a traversé une longue période de violence plutôt que de se concentrer uniquement sur les dégâts matériels. ²⁰³ Il s'agit d'un nouveau sujet de débat introduit au Conseil par la Belgique. La justice transitionnelle permet en fait de lutter contre l'impunité qui est aussi un cheval de bataille de sa politique étrangère comme en atteste la note de politique générale du gouvernement de 2020. ²⁰⁴

Concernant le concept de *norm setting*, la littérature sur les petits États indique qu'ils peuvent développer une influence constructive sur des sujets de sécurité et de paix internationales grâce à la puissance normative. A cet égard, ce sont souvent les pays nordiques qui usent de cette stratégie et en font même un pan de leurs politiques étrangères. ²⁰⁵ Comme l'explique Madame Annika Björkdahl, trois étapes sont nécessaires pour développer une influence qui se fonde sur le *norm setting*. ²⁰⁶ Premièrement, le pays choisit une thématique à forte portée morale. Deuxièmement, il construit une coalition d'États et d'acteurs qui s'accorderont sur l'importance de cette thématique. Pour y parvenir, le *norm setter* fait appel à sa diplomatie et à sa communication. Troisièmement, l'État, investi de la puissance morale, porte le débat auprès d'une organisation internationale dans l'objectif de transcrire la problématique abordée dans son carcan juridique. La réussite du processus dépendra de nombreuses variables telles que la thématique choisie, l'enceinte où elle sera promue ou le capital diplomatique et de *leadership* du *norm setter*.

²⁰² NATIONS UNIES, *Belgium Security Council Presidency briefs on the February 2020 Programme of Work* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=Zrmv1QyRAMw&ab_channel=UnitedNations (30 juin 2021).

²⁰³ TURGLS, N., « La justice transitionnelle, un concept discuté », *Les cahiers de la Justice*, vol. 3, n°3, 2015, pp. 333-334.

²⁰⁴ WILMES, S., *Note de politique générale. Affaires étrangères, Affaires européennes et Commerce extérieur*, Chambre des Représentants de Belgique, 55-1580/020, pp. 13 et 14.

²⁰⁵ INGEBRITSEN, C., « Norms Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics », *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n°1, 2002, pp. 11-23, et ADAMSON, L., « Let Them Soar: Small States as Cyber Norm Entrepreneurs », *European Foreign Affairs Review*, vol. 24, n°2, 2019, pp. 217-234.

²⁰⁶ BJÖRKDAHL, A., « Swedish Norm Entrepreneurship in the UN », *International Peacekeeping*, vol. 14, n°4, 2007, p. 540.

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

La justice transitionnelle constitue une thématique à forte portée morale. Elle met l'accent sur la recherche de la vérité, la réparation ou l'indemnisation et les garanties de non-répétition.²⁰⁷ Il semble que le fait que la Belgique ait introduit ce sujet au débat du Conseil lors de son mois de présidence pourrait constituer un exemple de *norm setting*. Monsieur Bert Versmessen confirme d'ailleurs ceci mais nuance le fait qu'il s'agisse d'une stratégie délibérée.²⁰⁸ En effet, la Belgique se concentre surtout sur les thèmes de la justice internationale et de l'impunité qui concernent des dossiers à forte sensibilité. L'attitude de l'administration Trump envers la Cour pénale internationale en est un exemple. La Belgique y fut fort confrontée car elle endossait le rôle de porte-parole pour les questions relatives à la Cour. Elle rallia notamment d'autres pays en vue de la défendre lorsque les avoies de procureurs furent gelés aux États-Unis.²⁰⁹ La justice transitionnelle permet en fait de continuer à promouvoir les thèmes de la justice internationale, de l'impunité et de la prévention de conflits de façon indirecte, et paraissait adaptée au contexte puisque la Belgique avait déjà travaillé dessus en collaboration avec l'Union africaine. Cette coalition n'a pas suffi à produire une résolution au vu de la résistance et des vetos annoncés de deux membres permanents, mais le débat demeure tout de même à l'agenda du Conseil.²¹⁰ Ce thème fut notamment parfois critiqué par certains membres du Conseil car il circonviendrait au principe de non-ingérence, mais la Belgique insiste sur son importance dans la prévention des conflits.²¹¹

Section 2. La confirmation de l'hypothèse C

En février 2020, sous la présidence belge, le Conseil a adopté cinq résolutions, trois déclarations présidentielles et trois déclarations de presse.²¹² Février était aussi le mois du Brexit et la Belgique a tenu à montrer que l'UE était toujours active.²¹³ Pas moins de six *stake-outs* eurent lieu. Ce sont des déclarations à la presse au cours desquelles les quatre membres de l'UE restants présentent de manière conjointe leur position. Il y eut également une conférence de presse sur le processus de paix au Moyen-Orient, une première depuis 2017.²¹⁴

²⁰⁷ STANCIU, L., « Conseil de sécurité des Nations unies : quel bilan du mandat belge ? », *Justice & Paix*, 2020, p. 4.

²⁰⁸ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 113.

²⁰⁹ HUMAN RIGHTS WATCH, *États-Unis : Sanctions contre la Procureur de la Cour pénale internationale* [en ligne], <https://www.hrw.org/fr/news/2020/09/03/etats-unis-sanctions-contre-la-procureure-de-la-cour-penale-internationale> (30 juin 2021).

²¹⁰ WILMES, S., *op. cit.*

²¹¹ EGMONT INSTITUTE, *op. cit.*

²¹² UNITED NATIONS, *Report of the Security Council for 2020. Official Records. Seventy-fifth Session*, New York, United Nations, 2021, 237p.

²¹³ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 112.

²¹⁴ NATIONS UNIES, *Conférence de presse*, CONF200203-CS, 3 février 2020.

Chapitre 3. La présidence du Conseil

Cette production permet d'affirmer que la Belgique a utilisé la marge de manœuvre de sa présidence pour assumer la responsabilité du bon fonctionnement du Conseil. Le rôle de *norm setter* qu'elle y a adopté lui a sans doute permis de gagner en expertise lorsqu'elle prit le *leadership* du sujet de la justice transitionnelle. Sa mise à l'agenda du thème des enfants et des conflits armés dont le pays présida le groupe de travail a aussi permis à la Belgique de gagner en autorité morale.

En conclusion, l'hypothèse C présentée en début de chapitre semble se confirmer. L'expertise issue du processus de *norm setting* ainsi que l'efficacité du travail accompli à l'issue de son mois de présidence a permis à la Belgique d'accroître sa crédibilité et donc son influence. Il en va de même pour ses qualités de médiateur qui se sont sans doute illustrées au travers de sa distribution de parole et de sa préparation des séances via les *back-channels*. Le concours de la famille royale à cet égard a aidé à diffuser et transmettre l'importance des dossiers promus par la Belgique. La prégnance du discours du Roi a certainement contribué à élargir la portée de l'agenda belge lors de son mois de présidence.²¹⁵ Il s'agissait de la première fois que le Roi des Belges s'exprimait au Conseil de sécurité depuis sa création.

²¹⁵ THE BELGIAN MONARCHY, *United Nations Security Council Meeting* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=IXyXdxYZ8Q&ab_channel=TheBelgianMonarchy (30 juin 2021).

Chapitre 4. La coopération au sein des groupes

L'ONU est une enceinte multilatérale qui implique la coopération entre ses membres. Pour qu'un petit État puisse développer une influence au Conseil, il lui faut trouver sa place naturelle. Elle se découvre et évolue en fonction de l'action du pays mais aussi de celle des autres. En ce sens, l'entretien des relations avec les autres membres, élus comme permanents, est fondamental. Dépourvu de larges capacités militaires ou de droit de veto, un petit État doit s'entourer et approfondir la coopération s'il escompte porter un impact. La Belgique s'est inscrite en 2019-2020 dans un travail en lien avec trois groupes principaux dont les dynamiques seront analysées au cours de ce chapitre. Il s'agit de l'Union européenne, des *like-minded* et des *elected ten*.

Section 1. L'Union européenne

L'intégration européenne est l'un des pans principaux de la politique étrangère belge. A ce titre, cette dimension fut amenée au Conseil et apparut d'autant plus pertinente que cinq membres (puis quatre lors du Brexit) y siégeaient ensemble. Il faut noter que, du point de vue belge, la coopération européenne au sein du Conseil semble dépasser l'approche régionale sur laquelle d'autres petits États se fondent. En effet, pour ces derniers, « *l'approche régionale doit venir avant l'approche internationale. La coopération internationale des petits États doit commencer là où la coopération régionale se termine* ». ²¹⁶ Les ambassadeurs de ces pays indiquent que les États venant d'une même région font face à des problèmes similaires et développent par conséquent des réponses diplomatiques homogènes. L'Europe, quant à elle, est vaste et ce n'est pas un secret : ses membres ne défendent pas tous le même point de vue sur les sujets que l'Union traite. Dès lors, leurs approches et diplomaties respectives peuvent démontrer une certaine hétérogénéité. Surtout au Conseil où le débat porte sur des thèmes sécuritaires et où deux (puis un) membre(s) détiennent le droit de veto. Paris a de fait démontré à maintes reprises sa volonté de porter son action en tant que membre permanent plutôt qu'en Européen. ²¹⁷ La création d'un siège européen ne présagerait d'ailleurs rien d'attrayant pour la France qui s'y oppose depuis des années dans le dossier réforme du Conseil. ²¹⁸

²¹⁶ O SUILLAEBHAIN, A., *op. cit.*, p. 7.

²¹⁷ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 118.

²¹⁸ SCIORA, R., *Réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, la bonne blague* [en ligne], <https://www.iris-france.org/152343-reforme-du-conseil-de-securite-de-lonu-la-bonne-blague/> (30 juin 2021).

Chapitre 4. La coopération au sein des groupes

Au vu de cette dynamique, la Belgique s'appuie sur la dimension européenne du Conseil, non pas de manière prioritaire comme d'autres petits États se fondant d'abord sur leur région, mais en suivant la ligne politique développée par la pratique, en cohérence avec l'importance que revêt l'UE pour le pays. Ceci se vérifie par l'observation des votes du mandat 2019-2020 : indubitablement la Belgique vote dans la direction européenne.²¹⁹ Il y a en fait une volonté politique très nette de la part de la Belgique, mais aussi des autres membres comme l'Allemagne puis l'Estonie, d'apporter et de consolider la dimension européenne au Conseil.²²⁰ Selon Madame Susanne Baumann, ceci n'aurait pu être accompli sans la coopération belgo-allemande. Ce travail s'inscrit dans la continuité de ce que d'autres ont entamé lors de mandats précédents. Il faut à cet égard citer la Suède (2017-2018), l'Italie (2017), les Pays Bas (2018) et la Pologne (2018-2019) ainsi que par après l'Irlande (2021-2022). La coopération européenne s'est matérialisée dans des dossiers concrets, particulièrement dans la résolution 2231 lorsque la ligne politique fut tenue face aux États-Unis.²²¹ La Belgique poursuit la thématique du changement climatique en suivant l'agenda suédois et néerlandais. Elle entretient à ce sujet une étroite collaboration avec les Pays-Bas qui détachèrent un diplomate dans l'équipe belge pour transmettre l'expérience de la négociation avec les P5. En outre, le Service européen d'aide extérieure (SEAE) a joué un rôle actif envers les thèmes abordés au Conseil par les membres de l'UE. Il a assisté le *caucus* européen pour faciliter les processus de transmission de l'information, notamment en instituant le concept de *briefing of the month*. Ce système avait vocation à informer tous les membres de l'UE de la nature des dossiers à l'ordre du jour au Conseil.

La convergence de cinq membres de l'UE qui ont siégé ensemble au Conseil (un tiers des pays) a mené à ce que le Professeur David Crikemans appelle une *soft Europeanization*.²²² En plus de la volonté politique d'approfondir l'influence européenne dans les thèmes sécuritaires de l'ONU, il semble que l'UE ait pris conscience de la puissance géoéconomique dont elle peut faire preuve. Le régime de sanctions durant la crise ukrainienne pourrait en constituer un exemple.²²³ Ceci pourrait expliquer le rôle plus proactif qu'entendent mener les pays de l'UE. Monsieur Philippe Kridelka a indiqué à ce sujet que la collaboration franco-allemande, illustrée par leur *joint presidency*, a contribué

²¹⁹ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 117, qui utilise l'expression anglaise « *when push comes to shove la Belgique vote dans la direction européenne* ».

²²⁰ STANCIU, L., *op. cit.*, p. 3.

²²¹ NATIONS UNIES, *Dans les coulisses de la diplomatie belge au Conseil de sécurité* [en ligne], <https://unric.org/fr/dans-les-coulisses-de-la-diplomatie-belge-au-conseil-de-securite/> (30 juin 2021).

²²² CRIKEMANS, D., *Belgium in the UN Security Council 2019-2020: A Changing Geopolitics, A Growing European Dimension and the Added Value of Its UNSC Membership*, Bruxelles, Institut Egmont, 2020, p. 9.

²²³ *Ibid.*, p. 3.

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

à améliorer la dimension européenne.²²⁴ Néanmoins, le Brexit mènera sans doute Londres à adopter une position unique tandis que Paris continue à vouloir parler de sa voix propre dans les débats du Conseil. La voix européenne a perdu en portée sans le Royaume-Uni dans les *stake-outs*. D'autres pays comme la Norvège qui fait partie des *like-minded* se sont par ailleurs également distanciés de ces conférences de presse en 2020 par souci de cohérence.²²⁵ Si le SEAE et le processus de *soft Europeanization* ont certainement apporté à la Belgique une certaine influence dans la mise en œuvre de l'agenda du Conseil, il demeure que chaque pays s'exprime à titre individuel et qu'aucune réponse unique officielle n'est encore communiquée. Les pays européens se sont surtout exprimés par le biais de *joint stake-outs* qui offrirent une visibilité à la Belgique, notamment sur le dossier syrien.

Section 2. Les pays *like-minded* et les *elected ten*

En dehors des membres de l'UE, la Belgique s'est très tôt affairée à constituer une coalition de pays dits *like-minded*. Son slogan « *fostering consensus, acting for peace* » souligne que son mandat est avant tout tourné vers les autres membres de l'ONU qu'elle représente et qu'elle lie par les résolutions du Conseil. Pour pouvoir travailler efficacement à cet effet, le pays a fait campagne pour son élection en présentant des thèmes à haute autorité morale axés sur l'intérêt général. La Belgique a ainsi rallié autour de sa candidature des pays qui partagent les valeurs qu'elle défend et sa vision du monde multilatéral. Les thèmes tels que les droits de l'Homme, la place de la femme et des enfants, la paix et la sécurité dépassent le seul camp des occidentaux. Malgré son image européenne, la Belgique n'apparaît pas comme ayant un intérêt particulier dans l'agenda du Conseil et à ce titre elle attire le soutien « d'homodoxes ». ²²⁶ Au cours de son mandat, la Belgique a grandement investi dans la recherche de consensus mais sans pour autant se départir de ses valeurs fondamentales. Cette approche de la diplomatie ne semble pas toujours produire des résultats immédiats mais contribue à construire une solution durable et à augmenter la visibilité, la crédibilité ainsi que la qualité et la diversité du réseau politique et diplomatique du pays, tant à l'ONU que dans d'autres enceintes ou du point de vue bilatéral. ²²⁷

²²⁴ FONTAINE, D., *op. cit.*

²²⁵ Interview de Monsieur Vincent Willekens, annexes p. 136. Si le Royaume-Uni qui n'est plus membre de l'UE ne participe plus aux *stake-outs*, la Norvège choisit de ne pas y participer non plus.

²²⁶ Ce néologisme souligne la doctrine partagée qui anime la relation entre *like-minded*. Plus qu'un discours ou une pensée, c'est la vision similaire de certaines thématiques, traduite en volonté d'action concrète, qui lie ces pays.

²²⁷ EGMONT INSTITUTE, *op. cit.*

Un autre levier d'influence dont la Belgique a tiré profit pour mettre en œuvre l'agenda du Conseil est celui des E10. Dans le vote des résolutions, le veto des membres permanents se révèle décisif mais il en va de même pour une majorité constituée de neuf voix sur quinze. Les P5 ont besoin de l'assentiment de quatre des E10 pour faire adopter un texte. Une manière de contrebalancer le déséquilibre issu du statut consiste donc à établir une coopération rapprochée entre les membres non-permanents. Chaque vote compte. La Belgique a grandement œuvré à instaurer cette dynamique.²²⁸ En décembre 2019, la Belgique a tenu une réunion des E10 en collaboration avec le Koweït et la Tunisie. Cette réunion eut lieu à Bruxelles et accueillit les cinq membres élus sortants, les cinq restants et les cinq arrivants dans l'objectif d'assurer la continuité du travail et de pallier la non-permanence à travers une mémoire institutionnelle partagée.²²⁹ La coopération entre les E10 fut très utile à la Belgique au vu des tensions géopolitiques qui ont pu animer le Conseil, notamment dans le dossier de l'aide transfrontalière à la Syrie.²³⁰ La crise du covid-19 a cependant certainement amoindri son impact en fin de mandat à cause de la perte des rapports informels qui caractérisent souvent la diplomatie et la recherche de consensus.

Section 3. La confirmation de l'hypothèse D

Le positionnement de la Belgique dans les dynamiques de groupe analysées ci-dessus permet de confirmer l'hypothèse D de ce mémoire : la convergence qui mena à l'élection de trois membres de l'UE en plus de deux permanents a eu un impact bénéfique sur la position de la Belgique au sein du Conseil. La dimension européenne que le pays s'est employé à promouvoir a permis d'augmenter le poids de tous les membres européens dans les négociations. Les *joint stake-outs* ont apporté de la visibilité à l'action belge. Le SEAE a facilité la transmission des informations. Le fait que cinq membres (puis quatre) siègent ensemble a permis d'accélérer le phénomène de *soft Europeanization* malgré le fait que le Brexit et le rôle à part de la France aient empêché l'expression d'une voix officielle unique. Outre la dimension européenne, la recherche de consensus belge a permis la construction d'une coalition de pays *like-minded* et la coopération entre les E10 qui a solidifié la position du Royaume et le bon fonctionnement du Conseil.

²²⁸ STANCIU, L., *op. cit.*, p. 4.

²²⁹ ROYAUME DE BELGIQUE, *Belgium Assembles Elected Members of the UN Security Council in Brussels* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/en/newsroom/news/2019/belgium_assembles_elected_members_un_security_council_brussels (30 juin 2021).

²³⁰ BELGA, *Fin du mandat du Conseil de sécurité de l'ONU : la Belgique a été active dans tous les dossiers, selon Sophie Wilmès* [en ligne], <https://www.lesoir.be/346364/article/2020-12-30/fin-du-mandat-du-conseil-de-securite-de-lonu-la-belgique-ete-active-dans-tous> (30 juin 2021).

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

Chapitre 5. L'élection

La préparation à l'élection constitue une période de travail intense qui vise à convaincre la communauté internationale de l'ONU de la propension du pays à défendre l'intérêt général tout en apportant une réelle plus-value au travail du Conseil. L'élection met également en lumière toute la dynamique interne aux groupes régionaux. Elle permet enfin d'analyser la stratégie de long terme du pays qui développe une mémoire institutionnelle en vue de sa prochaine candidature. Ce chapitre s'attelle à étudier de quelle manière la Belgique est parvenue à se faire élire en 2019-2020 et comment elle prépare son septième mandat de 2037-2038.

Section 1. 2019-2020

« Une règle d'or est le plus tôt est le mieux »²³¹ a écrit le Professeur Michel Liégeois. La campagne pour le mandat 2019-2020 a commencé dès 2009 en raison d'une compétition très rude.²³² Deux sièges sont attribués au groupe *Western Europeans and Others* (WEOG). Trois pays en particulier concoururent pour siéger au Conseil : l'Allemagne, la Belgique et Israël. Cette dernière candidature fut retirée de la course lorsqu'il devint évident que le nombre de votes serait insuffisant. Un diplomate exprima à ce sujet ses regrets concernant le caractère désordonné du WEOG en comparaison à d'autres tel que le groupe Afrique qui a défini un ordre de passage très sophistiqué.²³³ Lorsque l'Allemagne termine un mandat, elle annonce directement sa candidature pour les cinq ou sept ans à venir. La Belgique, elle, doit viser un temps plus long pour permettre aux autres membres de se présenter à leur tour.

Le travail le plus visible pour préparer activement la candidature commença en juillet 2016. Le Ministre des Affaires étrangères, Monsieur Didier Reynders, posa les bases des priorités du mandat belge : la recherche du consensus, la promotion des droits de l'Homme et la prévention des conflits.²³⁴ La protection des enfants constituait déjà le fer de lance de la campagne porté par la voix de Sa Majesté la Reine Mathilde. La Belgique a développé son image durant sa campagne et la lecture des interventions officielles fait

²³¹ LIEGEOIS, M., *op. cit.*, 2014, p. 300.

²³² KENES, A., *op. cit.*

²³³ LE SOIR, *Germany, Belgium elected to UN Security Council after Israel Drops Out* [en ligne], <https://www.timesofisrael.com/after-israel-drops-out-germany-belgium-elected-to-un-security-council/> (30 juin 2021).

²³⁴ VRT, *Reynders lanceert Belgische kandidatuur voor VN-Veiligheidsraad* [en ligne], https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2016/07/12/reynders_lanceertbelgischekandidatuurvoorvn-veiligheidsraad-1-2711512/ (30 juin 2021).

ressortir un point particulier : le pays insiste sur son statut de membre fondateur de l'ONU. Bien que dans les faits aucun privilège ne lui soit dû, sans doute cela lui apporte-t-il la légitimité de son expérience. « *Dans l'exercice de ce mandat, la Belgique veillera à être un partenaire constructif, fiable et ouvert au sein du Conseil et pour l'ensemble de la communauté internationale. Atteindre un consensus en faveur de la paix n'est possible que sur base du partenariat, de l'échange et de l'inclusion, avec tous les acteurs concernés. L'esprit de dialogue qui nous a guidés tout le long de notre campagne continuera à être la marque de notre action durant les deux années de notre mandat* »²³⁵ a expliqué Monsieur Didier Reynders. Il est intéressant de noter qu'au cours de sa campagne, la Belgique semble avoir assumé son rôle de petit État en s'axant sur son expérience de médiateur pour créer des ponts entre les pays. Dans un contexte où le multilatéralisme ne constitue pas l'évidence, sans doute cette posture a-t-elle su convaincre quant à la plus-value du pays dans la bonne mise en œuvre du Conseil. Élu le 8 juin 2018, la Belgique a récolté 181 voix sur 190.²³⁶ Pour son mandat de 2007-2008 elle en avait obtenu 180.²³⁷ L'Allemagne et la République dominicaine ont quant à elles récolté 184 voix, l'Afrique du sud 183 et l'Indonésie 144. La forte base électorale du Royaume a contribué à constituer la coalition de pays *like-minded* qui ont aidé la Belgique à mettre en œuvre l'agenda du Conseil.

Section 2. 2037-2038

Le plus tôt est le mieux mais seize années nous séparent du prochain mandat. Or prévoir le monde de 2037 et les dynamiques du Conseil ou sa nature est une entreprise ardue. Durant seize années vont s'écouler les carrières des diplomates qui ont dirigé l'architecture du sixième mandat. C'est une nouvelle génération qui va devoir porter le projet, menée par les professionnels qui ont œuvré en 2019-2020. Les thèmes qui seront mis en avant dans la prochaine campagne ne sont sans doute pas encore définis et il faudra probablement attendre le début de la décennie 2030. Le choix d'annoncer la prochaine candidature si tôt fut en partie déterminé par la compétition au sein du groupe et le *momentum* politique dont a bénéficié la diplomatie belge en plein bilan du mandat.²³⁸ Néanmoins, les éléments de base sont là : il faut bien préparer et mobiliser le réseau diplomatique qui est actuellement à son pinacle au sortir de deux ans intenses qui ont

²³⁵ RTL INFO, *La Belgique devient membre du Conseil de sécurité de l'ONU* [en ligne], <https://www.rtl.be/info/monde/international/la-belgique-devient-membre-du-conseil-de-securite-de-l-onu-1029371.aspx> (30 juin 2021).

²³⁶ UNITED NATIONS, *Meetings Coverage*, GA/12024, 8 juin 2018.

²³⁷ LIEGEOIS, M., *op. cit.*, 2014, p. 297.

²³⁸ Interview de Monsieur Vincent Willekens, annexes p. 131.

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

ouvert de nombreuses portes.²³⁹ Plus important encore, il va falloir mettre à temps une bonne équipe sur place.²⁴⁰

Si la compétence et l'expérience du pays ont bénéficié du dernier mandat et en ont profité pour se renforcer, comment assurer la continuité sur un temps aussi long ? Surtout pour rester pertinent dans l'évolution du Conseil ? Les membres permanents connaissent un avantage majeur à ce niveau car ils resteront connectés au Conseil et continueront à étoffer leur mémoire institutionnelle. Mais la Belgique semble avoir développé un moyen de garantir sa mémoire institutionnelle malgré sa présence ponctuelle au Conseil : elle investit dans ses diplomates et construit un capital humain qui restera en phase avec l'évolution du travail. Pour illustrer ceci, l'exemple de Monsieur Vincent Willekens peut être cité. Il fut porte-parole de la Représentation permanente durant le mandat 2019-2020 et travaille aujourd'hui en tant que *Adviser & Media Councillor* pour la Représentation permanente de la Norvège en 2021-2022. Il s'agit d'une procédure autorisée par le Ministre des Affaires étrangères. Elle n'est pas fréquente mais deux occurrences sont recensées : en 2012-2013, un autre diplomate belge avait travaillé dans l'équipe du Luxembourg lors du mandat de ce pays, et un diplomate des Pays-Bas fut accueilli par la Belgique en 2019-2020.²⁴¹ Dans le cas de Monsieur Willekens, l'échange est bénéfique tant pour la Belgique que pour la Norvège. Du point de vue norvégien, il est très intéressant de solliciter un membre de l'équipe qui connaît le fonctionnement du Conseil dans sa dynamique actuelle et qui dispose déjà d'un réseau. Du côté belge, un diplomate ayant accès au Conseil est maintenu en activité. Que la Belgique se projette dans un avenir tel que celui de 2037-2038 atteste de l'importance du multilatéralisme onusien pour le Royaume.

Section 3. La confirmation de l'hypothèse E

L'analyse de ce chapitre permet de confirmer l'hypothèse E : la Belgique entretient une mémoire institutionnelle malgré l'absence de permanence au sein du Conseil car c'est ainsi que la continuité diplomatique peut être assurée sur un temps long. Il a été démontré que la préparation à l'élection d'un mandat est une période très importante car elle conditionne en partie le soutien dont bénéficiera la Belgique au Conseil et par voie de conséquence la portée de son action. Le développement de la mémoire institutionnelle

²³⁹ GEORIS, V., *La Belgique en première ligne à l'ONU* [en ligne], <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/la-belgique-en-premiere-ligne-a-l-onu/10052588.html> (30 juin 2021).

²⁴⁰ Interview de Monsieur Bert Versmessen, annexes p. 129.

²⁴¹ Interview de Monsieur Vincent Willekens, annexes p. 133.

Chapitre 5. L'élection

sous la forme de l'investissement dans le capital humain indique que la préparation de 2037-2038 a déjà commencé.

Conclusion de la deuxième partie : les résultats obtenus

A l'issue de l'analyse du mandat belge de 2019-2020, les résultats obtenus présentés dans ce chapitre doivent permettre de répondre à la question de recherche de ce mémoire : quelle plus-value la Belgique tire-t-elle de son rôle au Conseil de sécurité et quels moyens met-elle en œuvre pour y promouvoir son influence et ses intérêts en tant que petit État ? Dans ce but, voyons comment les chapitres précédents de la seconde partie, axés autour de cinq hypothèses secondaires, permettent de confirmer les trois hypothèses principales.

1. Concernant la première hypothèse principale

L'on suppose que la position internationale que la Belgique occupe est en partie due à la mise en œuvre de mécanismes particuliers au sein du Conseil.

La matière examinée au cours des quatre premiers chapitres semble confirmer cette hypothèse. En effet, la Belgique a fait montre de stratégies et développé des moyens propices à mener à bien le mandat qui lui fut confié par l'Assemblée générale de l'ONU. Leurs natures sont diverses. Premièrement, l'image d'un partenaire fiable, crédible, compétent et pragmatique qui promeut des valeurs de transparence et d'ouverture au dialogue contribue à la confiance que le pays inspire, et à terme facilite la recherche de consensus. Les talents de négociation illustrés par le dossier des enfants et des conflits armés ainsi que le rôle de facilitateur dans le cadre de la résolution 2231 font apparaître la plus-value belge pour l'efficacité du travail mené dans un contexte de tensions géopolitiques entre les grandes puissances. Cette image est volontairement projetée par les diplomates qui inscrivent ainsi la Belgique dans le multilatéralisme comme en attestent la stratégie des 3C ou le slogan *fostering consensus, acting for peace*. Deuxièmement, des méthodes diplomatiques particulières ont été utilisées pour garantir la pertinence de l'action du pays malgré sa taille relative. Elles ont été mises en évidence par l'analyse du triptyque liant la Représentation permanente, la direction de Bruxelles et les postes bilatéraux. Le personnel comparativement restreint mais néanmoins très expérimenté de New York a pu se reposer sur le soutien de la capitale pour accomplir l'agenda du Conseil dont il était chargé. La relation de confiance qui unit les deux côtés de l'Atlantique est fondée sur le mécanisme du *joint ownership* et d'une hiérarchie souple permettant d'éviter l'écueil du *bureaucratic politics*. Le développement et l'entretien d'un réseau bilatéral conséquent vinrent renforcer la préparation des dossiers grâce à un flux d'informations de qualité. De tels mécanismes ont offert à la Belgique une position influente au sein du Conseil : celle d'un membre efficace capable de réussir malgré un

contexte complexe comme le montre le succès de treize des quatorze textes du groupe de travail sur les enfants et les conflits armés. Troisièmement, l'analyse du mois de présidence a identifié que le Royaume a employé la marge de manœuvre de son rôle pour porter un nouveau point de débat au Conseil en tant que *norm setter* : la justice transitionnelle. La diplomatie belge put bénéficier du concours de Sa Majesté le Roi Philippe pour promouvoir cette thématique. Quatrièmement, les dynamiques au sein des groupes dont elle fait partie démontrent que la Belgique occupe une position internationale particulière. La convergence de cinq membres de l'UE a permis d'accélérer le phénomène de *soft Europeanization* qui approfondit la dimension européenne du Conseil. L'influence de la Belgique qui y évolue en tant que membre favorisant la coopération multilatérale vient également de la construction d'une coalition de pays *like-minded* et de l'étroite collaboration entre les E10 qu'elle promeut pour assurer la continuité des membres élus et contrebalancer la position des P5.

En définitive, la position internationale que la Belgique occupe résulte bel et bien des mécanismes particuliers qu'elle met en œuvre au Conseil tels qu'illustrés précédemment. Ils sont en partie dus à la taille relativement petite du pays qui les induit mais dépassent certainement ce cadre car ils dénotent surtout la nette volonté politique de rechercher et d'assumer une place internationale influente puisque garantir la règle de droit et le multilatéralisme est en adéquation avec l'intérêt national belge.

2. Concernant la seconde hypothèse principale

L'on suppose que le multilatéralisme onusien est un élément clé de l'intérêt national belge qui rayonne en retour sur l'appareil diplomatique du Royaume, renforçant ainsi la place de la Belgique dans le monde.

L'hypothèse est confirmée. Les mécanismes identifiés précédemment offrent une position influente dans le multilatéralisme onusien. Il s'agit d'une stratégie délibérée de la Belgique car il en va de son intérêt national. En effet, ne pas bénéficier d'un mandat pour le Conseil équivaut à une certaine marginalisation, voire à une relégation dans la hiérarchie des États. Or le contexte du regain de tensions géopolitiques fortes entre la Russie, la Chine et les États-Unis ainsi que les fissures dans la relation des P3 tendent vers la remise en cause de l'ordre mondial basé sur le respect de la règle de droit. Différentes situations le laissent à penser, telles que les crises en Ukraine et en Syrie ou comme le montrent les exemples de certaines puissances régionales révisionnistes au Nagorno-Karabakh, dans le Tigré ou au Yémen. Il est dès lors dans l'intérêt national belge

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

d'œuvrer au bon fonctionnement du Conseil, une organisation dont la puissance structurante devrait cadrer les rapports de force.

Au cours de l'analyse du mandat 2019-2020, il apparut en fait que la position belge au sein du multilatéralisme onusien rayonna en retour sur l'appareil diplomatique du pays. Il offrit en substance un accès important à bon nombre de délégations, de représentations, d'ONG ou d'organisations internationales. Il offrit également à la Belgique une grande visibilité car elle avait voix au chapitre de l'organe en charge de la paix et de la sécurité mondiales. Sans pour autant poursuivre cet objectif, le Royaume gagna aussi en prestige, ce qui contribua à renforcer sa position globale. Le mandat mena en définitive la Belgique à mobiliser tout son appareil diplomatique pour porter son action, ce qui permit de renouveler ou de reformer des relations avec de nombreux partenaires auxquels, d'ordinaire, une attention moins fréquente est dédiée.

L'étude des dossiers traités par la Belgique fait apparaître une stratégie étendue qui dépasse le cadre du Conseil. Selon Monsieur Axel Kenes, les thématiques du mandat ont été choisies, outre pour les valeurs qu'elles promeuvent, en raison de la pertinence qu'elles conservent dans d'autres *fora*. L'action belge peut ainsi être combinée et se poursuivre sur le long terme, palliant de ce fait la non-permanence. L'exemple des droits de l'Homme est particulièrement investi de cette dimension, et en ce sens le dossier des enfants et des conflits armés constitue un point d'entrée vers les grands conflits qui peut être porté d'une façon très concrète tant au Conseil de sécurité qu'au Conseil des droits de l'Homme ou au sein de l'UE et de l'OTAN. La Belgique promeut également sa stratégie des 3D via ce phénomène de combinaison : elle lie la diplomatie à la défense et au développement qui constituent autant d'outils utilisés dans l'objectif d'œuvrer concrètement à la promotion des valeurs belges et l'amélioration des situations problématiques qui y ont trait, à une échelle globale. Son futur programme multilatéral en atteste. D'abord, en 2020-2021, la Belgique est mandatée au Conseil des droits de l'Homme et préside le *Nuclear Supplies Group* ainsi que la Conférence sur le désarmement à Genève. Ensuite, en 2022-2023, le pays travaillera en tant que vice-président de l'Assemblée générale et *vice chair* du troisième comité (social, humanitaire et culturel). Il est également à nouveau candidat pour un mandat au Conseil des droits de l'Homme pour la période 2023-2025. Enfin, la mémoire institutionnelle développée en investissant dans ses diplomates confirme la volonté de maintenir ce cycle en 2037-2038 avec un septième mandat au Conseil de sécurité. Bien que Monsieur Bert Versmessen nuance ceci car une fois que le pays ne siège plus au Conseil il n'est plus autant sollicité,

Conclusion de la deuxième partie : les résultats obtenus

il semble évident que le multilatéralisme onusien est un élément clé de l'intérêt belge qui permet au Royaume de rayonner à l'international. En ce sens, l'hypothèse est confirmée.

3. Concernant la troisième hypothèse principale

L'on suppose que la Belgique n'est pas un petit État comme les autres au vu de l'influence qu'elle parvient à promouvoir au sein du Conseil.

L'hypothèse est confirmée et les éléments qui démontrent ceci découlent des deux autres hypothèses principales. Le cadre théorique du mémoire a été développé en considérant que la Belgique est un petit État. Les résultats obtenus poussent à nuancer ceci. En effet, à de nombreux égards, la Belgique montre une capacité d'influence dont sont généralement dépourvus les petits États. Élu six fois, la Belgique fait partie des pays les plus souvent représentés au Conseil. S'il est évident que le Royaume ne saurait être qualifié de grande puissance ou d'État pivot, est-il pour autant un petit État comme les autres ? La dimension contextuelle de la notion de taille permet d'emblée de répondre que non car les dossiers traités durant son mandat ont mis en lumière une grande efficacité fondée sur une gestion appropriée de son organisation diplomatique. Le pays semble en fait avoir esquivé les écueils des faiblesses institutionnelles généralement attribuées aux petits États. Sa population de onze millions d'habitants et son poids économique distinguent le pays des autres petits États. Son image est celle d'une diplomatie expérimentée dont la voix porte. Sa culture du compromis lui permet d'agir au plus haut niveau. Sa contribution à de multiples enceintes internationales ainsi que l'accueil de certaines d'entre-elles sur le territoire belge en font un pays résolument international dont l'action porte à différents niveaux qui influencent positivement sa position au Conseil.

Peut-être la qualification de la Belgique selon sa taille n'a-t-elle finalement que peu d'importance en soi car c'est surtout la position du pays en comparaison de celles d'autres petits États qui revêt un intérêt pour démontrer la plus-value du mandat de 2019-2020 au Conseil de sécurité. Il y a en fait une nette volonté politique de s'inscrire en tant qu'acteur majeur du multilatéralisme grâce à des thématiques qui portent sur des sujets globaux et qui se combinent dans plusieurs *fora*. En effet, l'esprit du *decision shaping* du Ministère des Affaires étrangères fait preuve d'une mentalité qui transcende la perception habituelle d'un petit État. La stratégie belge à propos du Conseil de sécurité atteste de l'ambition générale du pays qui consiste à traiter d'affaires globales aux côtés des grandes puissances en représentant tous les pays de l'Assemblée générale. Les Nations unies sont considérées

Partie 2. Le cas d'étude de la Belgique

comme le pinacle de la toile multilatérale, et à ce titre la prestation de la Belgique lors du mandat de 2019-2020 lui apporte une influence assez importante et axée sur le long terme.

En définitive, les ressources et méthodes déployées dénotent manifestement d'une capacité et d'une posture qui contredisent la perception habituelle de l'opinion publique, nationale et internationale, qui consiste à considérer la Belgique comme un petit État. Grâce à l'analyse du mandat de 2019-2020, la Belgique pourrait en fait être considérée comme une moyenne puissance ou plutôt comme un grand parmi les petits États en raison des moyens particuliers développés pour promouvoir son influence qui rayonne sur son appareil diplomatique et renforce sa position mondiale et donc son intérêt national.

Conclusion de la deuxième partie : les résultats obtenus

Conclusion

Conclusion

Ce mémoire avait pour objectif d'identifier les moyens mis en œuvre par la Belgique au Conseil pour y promouvoir son influence et ses intérêts nationaux. Il s'est attelé à déterminer l'impact d'un mandat de membre non-permanent sur la position internationale du pays et son rayonnement sur sa diplomatie multilatérale et bilatérale. Nous nous sommes aussi interrogés sur la nature du Royaume au vu de l'analyse menée dans les deux parties du mémoire. La grille de lecture développée dans le cadre théorique a permis d'étudier ces trois questions sous l'angle de la Belgique considérée comme un petit État. De fait, les écoles traditionnelles réaliste, libérale et constructiviste ainsi que les nouvelles théories ont permis d'exposer le contexte international des tensions entre les grandes puissances dans lequel a évolué le pays. Nous avons également accordé une grande importance à la littérature spécialisée sur les petits États pour examiner l'action belge au Conseil. A cet égard, l'accent a été mis sur une approche qualitative fondée sur une prise en compte contextuelle et évolutive de la notion de petit État. Il est alors apparu que la Belgique a développé une stratégie particulière dans le cadre des différents dossiers dont elle fut chargée en 2019-2020.

L'analyse menée dans ce mémoire nous permet de répondre à la question de recherche : quelle plus-value la Belgique tire-t-elle de son rôle au Conseil de sécurité et quels moyens met-elle en œuvre pour y promouvoir son influence et ses intérêts en tant que petit État ? Quatre éléments peuvent être distingués : les moyens mis en œuvre, l'influence et les intérêts promus, la plus-value tirée du rôle au Conseil et la Belgique en tant que petit État.

La confirmation de la première hypothèse principale a montré que la position internationale dont la Belgique jouit est en partie due à la mise en œuvre de moyens particuliers au sein du Conseil. Il y a d'abord l'image développée sur un temps long. C'est celle d'un partenaire fiable, compétent et ouvert au dialogue. Ensuite, les méthodes diplomatiques liant la Représentation permanente, la direction de Bruxelles et les postes bilatéraux ont permis au pays de s'acquitter efficacement du mandat dont il a été investi par l'Assemblée générale. Elles lui évitèrent d'être freiné par des contraintes de capacité ou des barrières structurelles que sa taille pourrait lui poser. Enfin, le rôle de *norm setter* tenu lors du mois de présidence ainsi que la posture du Royaume au sein du groupe des membres européens du Conseil, des *like-minded* et des *elected ten* constituent aussi des moyens originaux et propices à un bilan positif du mandat. Outre l'intérêt intrinsèque au succès des négociations sur les dossiers phares du mandat belge dont il a été question dans ce mémoire, ces mécanismes montrent la nette volonté politique de rechercher et d'assumer une place internationale influente.

Conclusion

En fait, l'influence que promeut la Belgique lui permet de garantir ses intérêts. Le multilatéralisme fait partie de l'ADN du pays, et prendre part activement et efficacement au processus décisionnel du Conseil lui permet de ne pas être marginalisé. La Belgique défend une perspective multilatérale de l'ordre mondial car l'intérêt général est consubstantiel à son intérêt national. Un monde ouvert où l'on respecte la règle de droit est essentiel pour un petit État. Or voici précisément ce que tend à promouvoir la communauté internationale de l'ONU. La puissance structurante de l'organisation a vocation à cadrer les rapports de force et institue l'égalité souveraine de ses membres.

Tout bien considéré, l'analyse a montré que la Belgique tire une grande plus-value de son rôle au Conseil. D'une part, il lui permet de garantir son intérêt national. D'autre part, comme l'a montrée la confirmation de la seconde hypothèse principale, ses mandats successifs de membre non-permanent rayonnent sur l'ensemble de la diplomatie du pays et consolident sa position internationale. C'est tout l'*apparatus* diplomatique belge qui a été mobilisé, qui a dû se renouveler et performer. Siéger au Conseil est sain pour la qualité de la diplomatie belge et est primordial pour rester en phase avec l'évolution du monde. La visibilité accrue due au rôle clé de la Belgique dans le cadre des dossiers qu'elle traitait en 2019-2020 lui a ouvert des portes dans la société civile internationale et au niveau des États. En effet, c'est grâce à l'efficacité de son travail au Conseil que le Royaume a gagné en crédibilité aux yeux des autres nations. Elle résulte en grande partie des moyens développés. Le succès de ce sixième mandat qui comporte toutefois quelques pistes d'amélioration future conforte la position internationale de la Belgique. En conséquence du mandat, celle-ci s'inscrit encore plus durablement dans les enceintes multilatérales. L'agenda de ces prochaines années en montre le degré d'investissement. La Belgique est mandatée au Conseil des droits de l'Homme et préside le *Nuclear Supplies Group* ainsi que la Conférence sur le désarmement à Genève. Elle travaillera en tant que vice-président de l'Assemblée générale et *vice chair* du troisième comité (social, humanitaire et culturel). Voilà le programme à l'horizon entre 2020 et 2025. A cela s'ajoute la place du pays en tant qu'hôte de l'UE et de l'OTAN. La présence au Conseil est d'une telle importance pour la Belgique que l'échéance d'un septième mandat a d'ores et déjà été annoncée pour 2037-2038.

Au terme de cette conclusion, une question demeure : finalement, la Belgique pourrait-elle à juste titre être considérée comme un petit État ? Le cadre théorique a été constitué sur le modèle réservé aux petits États mais a été adapté grâce à la dimension contextuelle de la notion de taille. D'un point de vue quantitatif, sa population, son poids économique et sa présence internationale au vu du nombre d'ambassades et de représentations

Conclusion

tranchent avec la superficie du territoire belge ou ses capacités militaires peu nombreuses mais spécialisées. D'un point de vue qualitatif, au vu de l'envergure des dossiers traités par la Belgique, il semble évident que l'esprit du *decision shaping* du Ministère des Affaires étrangères fait preuve d'une mentalité qui transcende la place qu'occupe habituellement un petit État. Le rôle de facilitateur de la résolution 2231, la rédaction conjointe du projet de résolution sur l'aide humanitaire transfrontalière à la Syrie, les enfants et les conflits armés ainsi que le thème de la justice transitionnelle indiquent l'expérience de la diplomatie belge dont la voix porte.

En définitive, la plus-value que la Belgique tire de son rôle au Conseil est de pouvoir agir concrètement et de participer au processus décisionnel des affaires globales. Ce sont deux dimensions que sa taille ne lui permet *a priori* pas. Elle y parvient en développant des moyens particuliers qui augmentent son influence et garantissent ses intérêts. En ce sens le mandat de membre non-permanent de 2019-2020 s'est révélé essentiel pour la Belgique. L'originalité du *modus operandi* belge entraîne un dépassement de sa posture de petit État. Le pays pourrait dès lors être qualifié de moyenne puissance ou de grand parmi les petits. Sans doute le modèle belge développé dans ce mémoire mériterait d'être analysé et adapté à leurs réalités par les petits États dont l'objectif est de gagner en influence internationale.

Conclusion

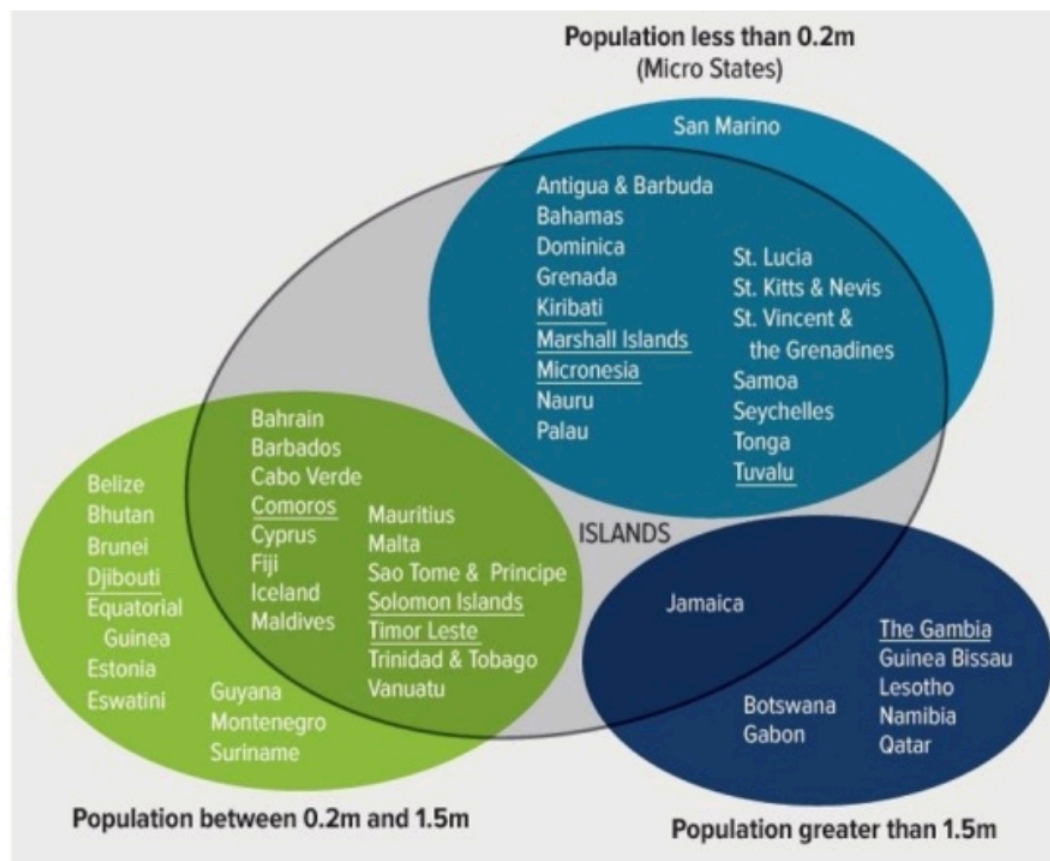
Annexes

Annexe n°1 : Les membres du Small States Forum en octobre 2019**Members of the Small States Forum**

Africa	East Asia Pacific	Latin America and Caribbean	Middle East and North Africa	Europe and Central Asia	South Asia
Botswana	Brunei Darussalam	Antigua and Barbuda	Bahrain	Cyprus	Bhutan
Cabo Verde	Fiji	The Bahamas	Djibouti	Estonia	Maldives
Comoros	Kiribati	Barbados	Qatar	Iceland	
Equatorial Guinea	Marshall Islands	Belize		Malta	
Eswatini	Federated States of Micronesia	Dominica		Montenegro	
Gabon	Nauru	Grenada		San Marino	
The Gambia	Palau	Guyana			
Guinea-Bissau	Samoa	Jamaica			
Lesotho	Solomon Islands	St. Kitts and Nevis			
Mauritius	Timor-Leste	St. Lucia			
Namibia	Tonga	St. Vincent and the Grenadines			
São Tomé and Príncipe	Tuvalu	Suriname			
Seychelles	Vanuatu	Trinidad and Tobago			

THE WORLD BANK, *Members of the Small States Forum* [en ligne], <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/114011596823858224-0290022020/original/Membersofsmallstatesforum.pdf> (20 janvier 2021).

Annexe n°2 : Micro-États, Îles et catastrophes naturelles



THE WORLD BANK, *The World Bank in Small States* [en ligne], <https://www.worldbank.org/en/country/smallstates/overview> (20 janvier 2021).

Annexes

Annexe n°3 : Les membres du Conseil de sécurité en 2019-2020

Permanents	2019	2020
Chine	Afrique du Sud	Afrique du Sud
France	Allemagne	Allemagne
Russie	Belgique	Belgique
Royaume-Uni	Côte d'Ivoire	Estonie
États-Unis	Guinée équatoriale	Indonésie
	Indonésie	Niger
	Koweït	République dominicaine
	Pérou	Saint-Vincent-et-les-Grenadines
	Pologne	Tunisie
	République dominicaine	Viet Nam

Membres permanents
Mandat 2018-2019
Mandat 2019-2020
Mandat 2020-2021

Annexe n°4 : Les groupes régionaux pour les élections au Conseil de sécurité

Permanents	2019	2020
Chine	Afrique du Sud	Afrique du Sud
France	Allemagne	Allemagne
Russie	Belgique	Belgique
Royaume-Uni	Côte d'Ivoire	Estonie
États-Unis	Guinée équatoriale	Indonésie
	Indonésie	Niger
	Koweït	République dominicaine
	Pérou	Saint-Vincent-et-les-Grenadines
	Pologne	Tunisie
	République dominicaine	Viet Nam

Afrique	3
Asie-Pacifique	2
Amérique latine et les Caraïbes	2
Europe orientale	1
Europe occidentale et les autres États	2

Annexes

Annexe n°5 : Le nombre de mandats des États membres de l'ONU depuis 1946 jusqu'en 2021

Country	Number of mandates
Japan	11
Brazil	10
Argentina	9
India	7
Italy	7
Pakistan	7

Belgium	6
Canada	6
Germany	6
Netherlands	6
Poland	6

Austria	5
Colombia	5
Egypt	5
Nigeria	5
Panama	5
Peru	5
Spain	5
Venezuela	5
Denmark	4
Indonesia	4
Malaysia	4
Mexico	4
New Zealand	4
Norway	4
Philippines	4
Romania	4
Sweden	4
Tunisia	4

Country	Number of mandates
Turkey	4
Ukraine	4
Yugoslavia	4
Algeria	3
Austria	3
Bolivia	3
Bulgaria	3
Costa Rica	3
Côte d'Ivoire	3
Cuba	3
Ecuador	3
Ethiopia	3
Gabon	3
Ghana	3
Ireland	3
Jordan	3
Morocco	3
Portugal	3
Senegal	3
South Africa	3
Syria	3
Uganda	3
Zambia	3

Angola	2
Bangladesh	2
Benin	2
Burkina Faso	2
Cameroon	2
Congo	2
Czechoslovakia	2

Country	Number of mandate(s)
Democratic Republic of Congo	2
Finland	2
Greece	2
Guinea	2
Guyana	2
Hungary	2
Iraq	2
Jamaica	2
Kenya	2
Kuwait	2
Lebanon	2
Libya	2
Mali	2
Mauritius	2
Nepal	2
Nicaragua	2
Niger	2
Republic of Korea	2
Rwanda	2
Togo	2
Tanzania	2
Uruguay	2
Viet Nam	2
Zimbabwe	2

Azerbaijan	1
Bahrain	1
Belarus	1
Bosnia and Herzegovina	1
Botswana	1
Burundi	1

Country	Number of mandate
Cabo Verde	1
Chad	1
Croatia	1
Czech Republic	1
Djibouti	1
Dominican Republic	1
Equatorial Guinea	1
Estonia	1
Gambia	1
Guatemala	1
Guinea-Bissau	1
Honduras	1
Iran	1
Kazakhstan	1
Liberia	1
Luxembourg	1
Madagascar	1
Malta	1
Mauritania	1
Namibia	1
Oman	1
Paraguay	1
Qatar	1
Saint Vincent and the Grenadines	1
Sierra Leone	1
Singapore	1
Slovakia	1
Slovenia	1
Somalia	1
Sri Lanka	1
Sudan	1

Annexes

Country	Number of mandate
Thailand	1
Trinidad and Tobago	1
United Arab Emirates	1
United Arab Republic	1
Yemen	1

Country	Number of mandate
Afghanistan	0
Albania	0
Andorra	0
Antigua and Barbuda	0
Armenia	0
Bahamas	0
Barbados	0
Belize	0
Bhutan	0
Brunei Darussalam	0
Cambodia	0
Central African Republic	0
Comoros	0
Cyprus	0
Democratic People's Republic of Korea	0
Dominica	0
El Salvador	0
Eritrea	0
Fiji	0
Georgia	0
Grenada	0
Haiti	0
Iceland	0
Israel	0
Kiribati	0
Kyrgyzstan	0
Lao People's Democratic Republic	0
Latvia	0
Lesotho	0
Liechtenstein	0
Malawi	0
Maldives	0

Country	Number of mandate
Marshall Islands	0
Micronesia (Federated States of)	0
Monaco	0
Mongolia	0
Montenegro	0
Mozambique	0
Myanmar	0
Nauru	0
North Macedonia	0
Palau	0
Papua New Guinea	0
Republic of Moldova	0
Saint Kitts and Nevis	0
Saint Lucia	0
Samoa	0
San Marino	0
Sao Tome and Principe	0
Serbia	0
Seychelles	0
Solomon Islands	0
South Sudan	0
Suriname	0
Swaziland	0
Switzerland	0
Tajikistan	0
Timor-Leste	0
Tonga	0
Turkmenistan	0
Tuvalu	0
Uzbekistan	0
Vanuatu	0

Tableaux créés sur base des informations fournies par l'ONU.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Countries Elected Members* [en ligne], <https://www.un.org/securitycouncil/content/countries-elected-members> (10 mai 2021).

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Countries Never Elected Members of the Security Council* [en ligne], <https://www.un.org/securitycouncil/content/countries-never-elected-members-security-council> (10 mai 2021).

Annexes

Annexe n°6: Le classement des pays par nombre de postes diplomatiques

	POST TYPE	RANK					
COUNTRY	POPULATION (M)	GDP (B, USD)	TOTAL POSTS	EMBASSIES /HIGH COMMISSIONS	CONSULATES / CONSULATES-GENERAL	PERMANENT MISSIONS	OTHER REPRESENTATIONS
China	1400.8	14026	276	169	96	8	3
United States	327.2	20494	273	168	88	9	8
France	67	2778	267	161	89	15	2
Japan	126.5	4971	247	151	65	10	21
Russian Federation	144.5	1658	242	144	85	11	2
Turkey	82.3	767	235	140	81	12	2
Germany	82.9	3997	224	150	61	11	2
Brazil	209.5	1869	222	138	70	12	2
Spain	46.7	1426	215	115	89	10	1
Italy	60.4	2074	209	124	77	8	0
United Kingdom	66.5	2825	208	152	44	9	3
India	1352.6	2726	186	123	54	5	4
Korea Republic of (South Korea)	51.6	1619	183	114	51	5	13
Mexico	126.2	1224	157	80	67	7	3
Argentina	44.5	518	157	86	62	7	2
Netherlands	17.2	914	152	107	29	12	4
Switzerland	8.5	706	146	103	30	10	3
Canada	37.1	1713	144	96	36	10	2
Poland	38	586	136	88	36	9	3
Greece	10.7	218	135	82	43	9	1
Indonesia	267.7	1042	132	94	34	3	1
Hungary	9.8	156	131	86	35	7	3
Chile	18.7	298	128	70	51	6	1
Portugal	10.3	238	128	71	48	8	1
South Africa	57.8	368	124	106	14	2	2
Australia	25	1432	118	81	31	4	2
Belgium	11.4	532	118	82	22	9	5
Pakistan	212.2	313	117	85	30	2	0
Czech Republic	10.6	245	116	90	19	5	2
Saudi Arabia	33.7	782	114	96	15	2	1

Taiwan*	23.6	589	107	15	2	1	89
Malaysia	31.5	354	107	80	23	3	1
Israel	8.9	370	104	77	20	6	1
Sweden	10.2	551	104	88	8	7	1
Norway	5.3	435	99	79	9	10	1
Thailand	69.4	505	98	65	29	3	1
Austria	8.8	456	98	80	9	7	2
Vietnam	95.5	245	96	69	22	4	1
Denmark	5.8	352	89	67	14	6	2
Philippines	106.7	331	87	60	23	4	0
Ireland	4.9	382	87	66	14	6	1
Finland	5.5	274	85	70	6	6	3
Slovak Republic	5.4	106	81	63	8	8	2
Bangladesh	161.4	274	75	57	16	2	0
New Zealand	4.9	205	72	50	17	4	1
Sri Lanka	21.7	89	67	51	13	2	1
Lithuania	2.8	53	61	40	12	8	1
Slovenia	2.1	54	54	41	5	7	1
Korea Democratic People's Republic of (North Korea)	25.5	17	52	47	3	2	0
Singapore	5.6	364	50	28	17	4	1
Latvia	1.9	35	47	37	3	7	0
Estonia	1.3	30	44	36	2	6	0
Myanmar	53.7	71	44	36	6	2	0
Mongolia	3.2	13	43	30	11	1	1
Brunei Darussalam	0.4	14	42	35	4	3	0
Lao People's Democratic Republic	7.1	18	39	26	10	3	0
Nepal	28.1	29	39	32	6	1	0
Cambodia	16.2	25	38	25	10	3	0
Luxembourg	0.6	69	37	26	7	3	1
Iceland	0.4	26	25	16	4	5	0
Bhutan	0.8	3	9	5	2	2	0

LOWY INSTITUTE, *Global diplomacy index 2019 country ranking* [en ligne], https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html (30 juin 2021).

Interviews

I. Transcription de l'interview de Monsieur Johan Verbeke

Ceci constitue la retranscription de l'interview du 22 mars 2021 de Monsieur l'Ambassadeur Johan Verbeke réalisée par Edouard Xia dans le cadre de la Chaire d'histoire diplomatique Claude Roosens et d'un mémoire de recherche pour le master en relations internationales de l'UCLouvain.

Question 1

E.X :

Vous avez suivi des études de droit et de philosophie avant de pratiquer le métier d'avocat en Belgique et en Amérique. Cette formation a-t-elle eu un impact sur votre vision de la carrière diplomatique, tant au niveau de la conduite de votre travail que de votre compréhension globale du système dans lequel vous avez évolué ?

J.V :

Certainement, je dirais que tant les études que ce court passage par un bureau américain d'avocats (*Cleary Gottlieb*) a été fort utile dans ma formation. Je crois que tout d'abord la formation d'un juriste c'est une bonne formation parce qu'elle est fort analytique et c'est quand même un aspect qui est important dans le métier de diplomate car en fait ce que vous faites lorsque vous êtes en poste c'est essentiellement faire des analyses de situations politiques à la complexité variable. L'analyse diplomatique est au centre de votre travail. Cela demande un certain équipement mental pour lequel des formations comme celle de juriste dans mon cas et de philosophie encore plus ont beaucoup aidé. Un autre aspect des choses c'est que dans le job de diplomate vous faites des analyses de situations. Cela n'équivaut pas à accumuler des informations, il s'agit vraiment de les digérer, les cadrer et voir le pourquoi de cette situation. Et puis il y a aussi le rapportage qui est autant important que l'analyse à proprement parler en ce sens que lorsque vous êtes diplomate à l'étranger vous êtes donc dans ce que nous appelons la périphérie et le seul, ou en tout cas le moyen de communication le plus quotidien, c'est par écrit. Vous communiquez par écrit et donc vous êtes jugé sur le travail écrit que vous faites. Et comme vous le savez, rédiger n'est pas donné à tout le monde. Pouvoir bien rédiger dans un sens où je situe bien, j'articule bien au départ quelle est la question que je vais traiter de manière analytique point par point, toujours en maintenant une certaine rigueur dans la ligne suivie, afin de finalement aboutir à votre conclusion que vous mettez bien en relief avec le cas échéant quelques recommandations ou options d'action.

Mais certainement mes études de philosophie et de droit m'ont beaucoup aidé, ainsi que mon passage dans le cabinet juridique américain. Voyez-vous, lorsque vous travaillez pour une boîte comme celle pour laquelle j'ai travaillé, vous travaillez pour un client. Un client qui très souvent n'est pas juriste et donc il faut pouvoir transmettre, articuler des éléments qui sont fort techniques. Vous le savez, le droit est relativement technique. D'autant plus que j'ai travaillé à ce moment dans le droit européen et plus spécifiquement de la concurrence. Il fallait donc expliquer à un client non versé dans la matière les aboutissants de la problématique et ça en deux pages. Donc là vraiment j'ai appris à écrire de manière très claire, concise et dans un vocabulaire qui est celui que le client peut comprendre sans pour autant enlever à la rigueur du raisonnement juridique parce qu'avec le droit on ne joue pas. Le droit est relativement restrictif, prescriptif si je puis dire. Donc ça aide beaucoup mais toute formation universitaire dans une bonne université comme

par exemple l'UCL vous permet certainement d'aboutir. Mais il faut faire attention tant à l'aspect analyse qu'à l'aspect rapportage.

Question 2

E.X :

Je partage tout à fait ceci, ayant moi-même suivi des études de droit auparavant. Vous êtes entré au Ministère des affaires étrangères en 1981. Les bureaux se situaient alors Rue des Quatre-bras à Bruxelles. Comment s'est fait cette entrée ? Auriez-vous un souvenir particulier qui vous a marqué dans les débuts de votre carrière, que ce soit au niveau du concours ou de vos premiers jours de travail ?

J.V :

En ce qui concerne le concours, il faut bien s'y préparer. Le concours à mon époque c'était un autre modèle que celui qui est d'application aujourd'hui. De nos jours on fait davantage attention aux aptitudes du candidat. A notre époque on insistait quand même encore beaucoup sur les connaissances de droit international public, de droit de l'économie internationale et ce genre de choses. C'était plus connaissances *oriented* si je puis dire que aptitudes *oriented*. Mais c'est un examen relativement sérieux. Moi-même j'ai beaucoup aimé le passer parce qu'ayant fait le droit et surtout m'étant spécialisé dans le droit européen et le droit international, je me sentais relativement à l'aise. Comme tu l'as vu dans mon *curriculum*, j'ai fait des études à Yale University ce qui m'a aidé en ce qui concerne les concepts de droit comparatif puisque vous savez très bien que nous avons un système basé sur le code napoléonien alors que eux ont un système de *common law* qui est très différent du nôtre. Il reflète aussi une pensée et une réflexion qui sont très différentes. L'approche du droit dans le système anglo-saxon est beaucoup plus pragmatique, beaucoup plus orientée vers le fait de trouver la solution idoine pour le cas qui est devant vous alors que chez nous on est beaucoup plus liés par le droit écrit qu'on doit respecter même si des fois notre sens de la justice est quelque peu en porte-à-faux avec ce que le droit prescrit. Les Américains sont plus ouverts à cette sensibilité pour la justice.

Donc le concours pour moi fut très chouette. J'ai bien sûr relu pas mal de mes cours de l'époque. Et j'avais déjà travaillé sur l'économie internationale étant donné qu'il y a quand même un lien entre l'économie internationale et le droit international. Donc ça, ça a plutôt bien marché. Et puis le tout début de la carrière, vous savez que vous commencez par un stage de deux ans. Moi je n'ai jamais joui de ma vie autant qu'à cette époque-là. C'étaient plutôt *easy going* et pas trop exigeant mais c'était chouette de voir un peu comment tout doucement on ouvre cette porte sur le monde de la diplomatie. Deux ans c'est un peu beaucoup, personnellement j'ai toujours plaidé à ce que on ramène ça à un an. Ce qui entre-temps a été plus ou moins fait. Un an de stage dans le sens où on reçoit encore beaucoup, non pas des cours mais des conférences, et on va voir des organisations internationales à Genève, à New York, à Paris. Donc c'est déjà bien différent de mon époque, encore que nous avions aussi tout cela mais maintenant la deuxième année est en fait une année de stage pratique où on est carrément mis dans un service au Ministère des Affaires étrangères voire même éventuellement pour six mois dans un poste diplomatique à l'étranger pour voir comment il fonctionne concrètement.

Question 3

E.X :

Justement en parlant de poste diplomatique, les premiers postes que vous avez occupés sont Beyrouth, Amman, Bujumbura et Santiago de Chili. D'aucuns qualifieraient ces destinations de difficiles. Est-ce que vous choisissez ces postes ou est-ce qu'ils vous sont offerts ? Ont-ils eu un impact particulier sur le développement de votre pratique et de votre vision ?

J.V :

Dans mon cas, ce fut en fait un choix bien réfléchi. J'ai préféré commencer par ce qu'on appelle un petit poste dans la périphérie, un peu exotique et même voir un peu *hardship*. Je l'ai vraiment voulu parce que je me disais que dans la première partie de ma carrière je voulais vraiment voir ce qu'est la diplomatie bilatérale sur le terrain. Je dirais que c'était en fait mon expérience de la diplomatie sur le terrain. Et je ne le regrette pas du tout. Beyrouth par exemple a été mon premier et c'était en pleine guerre civile. Je l'ai vraiment voulu parce que c'était un poste difficile et je voulais savoir ce qu'est une guerre civile, quelle est la dynamique d'une telle guerre et tout ce que tu connais. A savoir la violence tout d'abord. Il y avait des bombardements quotidiens à certaines périodes. Des bombardements qu'on appelait « aveugles », c'est-à-dire que c'était tout simplement pour terroriser la population. Ils tiraient avec des engins soviétiques sur Beyrouth. Un peu par hasard comme ça, un peu partout. Donc on voit la dynamique d'un conflit, on voit la signification des cessez-le-feu, des accords provisoires et ce genre de choses. Puis Amman, c'était différent. Il s'agissait des problèmes du Moyen-Orient en général et notamment la question israélo-palestinienne.

Bujumbura c'est un poste de développement donc là j'ai pu voir un peu toute la dimension de la coopération au développement et les interactions entre coopération au développement et politique. Bujumbura à l'époque était aussi relativement difficile dans le sens où j'ai vécu là pendant une période de trois ans où précisément le président de l'époque n'était pas le grand ami de la Belgique. C'était la période pendant laquelle beaucoup de religieux de différents ordres ont été obligés de quitter le pays. Et puis j'ai eu cette chance, parce que vous savez le métier de diplomate est un peu pervers si je puis dire : on se réjouit en tant que diplomate de pouvoir travailler dans un tel contexte. J'ai pu vivre un coup d'État et tout le monde n'a pas la chance de pouvoir être témoin de ce que c'est une guerre civile. A Bujumbura il y a eu un coup d'État. Et j'avais la chance, enfin la chance entre guillemets, d'être seul dans mon poste dans le sens où l'Ambassadeur était absent pour son congé annuel, et c'est pendant cette période que ce coup d'État s'est créé. J'étais le premier des ambassades occidentales à Bujumbura à le signaler au Ministère. Le matin au lever à six heures vous sentez quelque chose dans l'air. Vous arrivez à l'ambassade et vous vous dites que c'est maintenant. Car ce coup, on en parlait depuis un an. Vous vous demandez si maintenant c'est vraiment le coup parce qu'il y avait bien sûr beaucoup de faux coups avant cette période. Vous analysez tôt le matin la situation, en faisant quelques appels téléphoniques avec des belges en activité à l'intérieur du pays ou qui se trouvaient un peu partout notamment aussi à la Banque Nationale de Bujumbura. Et là vers 9h30 ou 10h00 j'appelle Bruxelles pour les informer en leur disant qu'un rapport écrit allait suivre dans la demi-heure mais je voulais quand même leur dire que je suis quasi certain que cette fois c'est vraiment un vrai coup. Et nous avons raison et nous étions les premiers à le savoir. Au grand dépit du Quai d'Orsay parce que notre directeur de l'Afrique de l'époque a immédiatement téléphoné à son collègue français. Non pas tellement pour annoncer mais plutôt pour vérifier s'il pouvait confirmer cette information

que je lui avais passée. Mais il n'en savait encore rien donc c'était pour nous un bon point pour la Belgique.

Et puis Santiago, comme vous le disiez c'étaient les deux dernières années de Pinochet qui est quand même un modèle de dictateur si je puis dire. J'ai pu voir comment un dictateur opère, voir tous les problèmes que nous avons à l'époque avec Pinochet au niveau notamment des droits de l'Homme. Nous avons un belge incarcéré à *carcel central* de Santiago que je me faisais une obligation de visiter une fois par mois. Le Ministre avait très souvent des questions parlementaires portant précisément sur la situation au Chili. Et il y a eu cette transition vers la démocratie après le fameux référendum que nous appelions référendum « si si si no no no » etc. C'étaient de belles expériences où on apprend beaucoup de choses. Et en termes de structure de carrière, il vaut mieux commencer par des petits postes, je dirais humblement, que vouloir immédiatement aller à Londres, Paris car une fois qu'on a pris cette habitude de vivre dans un grand poste, avec l'âge et aussi les enfants et la famille qui s'agrandit, qu'il devient de plus en plus difficile de faire des postes périphériques exotiques. Donc il vaut mieux commencer par-là. On est jeune, l'épouse est jeune, les enfants sont nés ou doivent encore naître. Donc en termes de planning de carrière c'est pas mal. Et puis on vous reconnaît. Par exemple dans mon cas, le fait que j'ai pu aller à Santiago en tant que chargé d'affaires en pied comme vous savez (j'étais à un jeune âge chef de poste) c'est en fait le cadeau que j'ai reçu de Bruxelles pour le travail que j'avais fait dans les trois postes précédents.

E.X :

Donc le travail est reconnu et en quelque sorte récompensé.

J.V :

Oui absolument et par exemple avec Beyrouth il y a toujours eu une très grande reconnaissance du département. Et à vrai dire c'est grâce à ces postes difficiles comme Beyrouth avec la guerre et puis Bujumbura avec le coup d'État et les autres choses telles que les problèmes religieux qu'on avait à l'époque que je me suis fait remarquer. Notre ministre de l'époque, Léo Tindemans devait répondre aux questions parlementaires. Et en tant que jeune diplomate on lit vos rapports et on vous téléphone afin de vous poser des questions. Lorsque vous êtes numéros six à Paris en tant que jeune diplomate il n'y a personne de Bruxelles qui va vous appeler et les bons rapports qui sont écrits par ceux qui sont plus élevés dans la hiérarchie seront souvent les seuls qui seront lus.

Question 4

E.X :

Monsieur Raoul Delcorde disait que la plus grande hantise du diplomate était de ne pas être lu. C'est une question que je n'avais pas préparée mais je profite et je me permets de rebondir dessus vu que vous en avez parlé : comment concilier le poste et sa famille ?

J.V :

Cela dépend d'une dynamique qui est très intrinsèque à chaque famille. Chacun a un peu son esprit de famille. Il y a tout simplement des couples qui fonctionnent mieux que d'autres ça c'est une simple réalité des choses. Mais il faut quand même s'assurer que le partenaire, quel qu'il soit parce que de plus en plus maintenant ce sont les femmes qui sont diplomates et c'est le mari qui accompagne, il faut que ce soit bien soudé et que les

deux soient prêts à partager une vie à l'étranger et que l'autre partenaire aussi puisse être reconnu dans le travail qu'il ou elle fait. Tout d'abord en tant qu'épouse d'un diplomate parce qu'il y a quand même beaucoup d'obligations de représentation. Il y a essentiellement l'épouse qui s'en occupe mais il faut aussi qu'elle puisse par exemple en tant que volontaire travailler dans une O.N.G. locale ou s'associer à une association quelconque dans laquelle elle aide un peu dans les problèmes du pays. Et bien sûr, était donné le type de pays que j'ai fait cela ne constituait pour mon épouse aucun problème. On ne demandait pas mieux qu'elle puisse être disponible pour aussi travailler dans des secteurs comme les O.N.G. et autres.

Question 5

E.X :

Merci pour cette réponse. Avec toute cette formation en mémoire, vous revenez à Bruxelles en 1990 pour y occuper plusieurs postes. Vous avez notamment travaillé à la représentation permanente à l'Union européenne. Comment se passent les négociations entre Européens ? Selon vous, cela a-t-il fort changé aujourd'hui ?

J.V :

Je travaillais avec l'Ambassadeur de Schoutete. J'avais une position qui est une des plus chouettes dans une représentation permanente ou une délégation. A savoir Antici qui est un peu le chef du cabinet de l'ambassadeur. Il a donc une vue horizontale sur tout ce qui se fait dans la représentation permanente. C'est lui qui prépare le dossier final qui sera soumis à l'ambassadeur avant tout Coreper. Et c'est le seul à pouvoir être présent toujours à la table même du Coreper à côté de son ambassadeur. Il est donc un peu le premier conseiller de l'ambassadeur pour ce qui concerne tout le travail qui se fait au Coreper. Tous les autres collaborateurs sont plutôt des experts si je puis dire, qui ont tous leur propre secteur qu'ils connaissent bien sûr très bien. Mais en tant qu'Antici, c'est à vous de faire en sorte que vous puissiez un peu distiller ce qui est important et ce qui ne l'est pas. Vous avez aussi la réunion Antici la veille du Coreper où l'on parcourt tout l'agenda et où on a une bonne idée de ce que sera la réunion du lendemain dans le sens où par exemple la présidence qui préside bien sûr les réunions des Antici va indiquer ce sur quoi on devait surtout insister à l'agenda. Donc nous estimions tous ce qui allait prendre beaucoup de temps et ce qu'on va éluder parce que ça demande une réunion séparée. Ce genre de choses et donc vous êtes vraiment celui qui peut dire à votre ambassadeur le type de questions dont on va parler : ce qu'on ne va pas vraiment approfondir et les choses par contre pour lesquelles il faut être bien préparé.

E.X :

Vous vous trouvez dès lors dans une position de direction, est-ce qu' à ce moment-là vous vous trouvez toujours dans une dynamique de formation personnelle ou pensez-vous être déjà assez aguerri ?

J.V :

J'étais encore junior à l'époque, j'avais 38 ou 40 ans et on est encore considéré junior à 40 ans. Précisément quand on est relativement jeune il faut pouvoir un peu voir quels sont les postes qui sont intrinsèquement fort intéressants et qui sont attribués aux juniors. Et là par exemple, correspondant européen c'est typique. De même que le job d'Antici. Et avant que je ne sois à la Représentation permanente, j'étais porte-parole du Ministère. Là aussi en principe on prend des personnes plutôt jeunes tout simplement parce qu'on n'a

pas de vie quand on est porte-parole. On est en contact avec la presse à tout moment. Toute la presse vous téléphone à chaque instant de la journée y compris la nuit. Donc ça ce sont des postes typiques pour lesquels on cherche des jeunes qui ont encore la disponibilité de travailler le week-end et ce genre de choses. Mais ce sont des postes de responsabilité et qui ont une certaine visibilité. En ce sens ça m'a aidé à construire ma carrière et c'est d'ailleurs grâce au fait que j'ai travaillé pour l'Ambassadeur de Schoutete de la Représentation permanente que j'ai reçu comme prochain poste Washington alors que j'étais en fait objectivement encore un peu jeune pour devenir carrément le numéro deux, ce qu'on appelle DCM – *Deputy Chief of Mission*.

E.X :

Que vous a apporté justement ce poste de DCM à Washington selon vous ?

J.V :

En ce moment je suis en train d'écrire un livre sur la diplomatie, à partir d'un point de vue relativement pratique à savoir de celui qui a vécu certaines expériences diplomatiques et là par exemple sur ce point précis j'ai un petit paragraphe qui en fait dit qu'être numéro deux dans une grande ambassade est plus intéressante que numéro un. Et je ne dis pas cela pour me vanter parce que comme vous le savez j'ai fini ma carrière à Washington en tant qu'ambassadeur et là encore j'étais jaloux de la position du numéro deux. Et la raison est simple, en tant que numéro deux vous êtes vraiment la personne qui quelque part tient la boîte dans le sens où c'est toi qui parle avec tous les collaborateurs de l'ambassade, qui donne les directives du sens dans lequel on va travailler. Tu anticipes les problèmes qui seront évoqués par Bruxelles, tu écris les mails qui sont clés. Quelque part c'est le poste le plus intéressant que tu puisses avoir dans une grande ambassade. En tant qu'ambassadeur quelque part vous êtes malheureux si je puis dire parce que là, vous avez tellement d'obligations plutôt publiques. En tant qu'ambassadeur, vous êtes un homme public. En tant que collaborateur soyons sérieux vous n'êtes pas un homme public, vous n'êtes pas sollicité pour venir donner un discours à gauche et puis un autre discours à droite. Vous n'êtes pas interviewé par la presse, vous n'avez pas cette dimension publique. Mais ceci dit, ça vous prend beaucoup de temps car vous avez aussi tout le travail de représentation (recevoir à la maison, organiser de grandes réceptions etc). C'est l'ambassadeur qui doit le faire. En tant que collaborateur vous recevez aussi, vous allez aussi rencontrer vos collègues du *State Department* par exemple dans des petits restaurants autour de la Maison-Blanche et ce genre de choses mais c'est tout à fait différent et là vous faites vraiment le vrai travail qui est fait par le collaborateur et notamment le numéro deux qui fait un peu la synthèse et qui dirige un peu l'équipe.

Question 6

E.X :

J'aimerais vous poser une question plus technique. Comment concilier les décisions prises au sein de l'UE au regard de la dynamique de certaines organisations internationales telles que l'ONU au Conseil de sécurité où les stratégies visant à protéger l'intérêt national des puissances comme la France sont favorisées ?

J.V :

Bien, prenons le niveau européen et par exemple le Coreper. Comme vous le savez, c'est le cœur battant du travail européen. C'est très simple d'ailleurs, à mon époque lorsque j'étais là avec de Schoutete, un article est paru dans le Financial Times qui disait qu'en

fait la vraie négociation se fait au Coreper. Vous avez fait des études là-dessus, une fois que ça passe au Coreper, ça passe au Conseil qui est une boîte où on entérine 80% des décisions prises au niveau des ambassadeurs. Et les 20 % qui restent ce sont ceux qui n'ont pas pu être résolus au niveau du Coreper et qui donc montent au Ministre. Et à ce moment-là bien sûr c'est à vous de briefer le Ministre et de lui dire comment tu vois les choses, quelles sont les options pour sortir de l'impasse et ce genre de choses. Mais ce que je voulais dire c'est que au niveau Coreper et en fait dans le travail européen il y a quand même une grande autonomie politique dans le sens où les interférences avec ce qui se fait au Conseil de sécurité ou dans certaines capitales ne constituent pas votre premier souci. Vous êtes là pour défendre des positions belges que vous avez conçues ensemble avec le Ministère et la Direction générale européenne. Et les interférences notamment avec tout ce qui est onusien sont très rares. Là je suis très sec sur ce point, ça interfère très peu. Il faut savoir ce qui se fait à New York pour les quelques questions qui sont vraiment purement politiques et surtout sécuritaires mais pour le reste, l'agenda européen est en fait un autre agenda que celui des Nations unies. En ce qui concerne le jeu des capitales, oui là il faut quand même bien savoir quelle est la position des autres capitales. D'ailleurs tous nos postes européens ont une obligation de faire un mail relativement élaboré quelques jours avant tout Conseil des ministres de sorte que nous puissions bien savoir quelles sont les positions des différentes capitales sur les différents points de l'agenda du Conseil des ministres.

Question 7

E.X :

Vous occuperez par la suite des postes d'adjoint puis de direction à Bruxelles. Je pense notamment aux Affaires politiques, aux Affaires européennes et finalement en tant que chef de cabinet pour le Ministère des Affaires étrangères. Comment mettre en œuvre les priorités de la diplomatie belge ? Et est-ce que l'agenda politique du gouvernement a un impact sur ces priorités ?

J.V :

Oui, certainement. La formulation et la définition de la politique étrangère belge n'ont à vrai dire jamais été très problématiques. A la limite c'était quelque chose qui s'est fabriqué dans le seul Ministère des Affaires étrangères conjointement avec la chancellerie du Premier ministre. Le fait que nous puissions le faire un peu entre nous si je puis dire, c'est que au niveau politique et notamment au Parlement belge, il y avait peu de fausses notes en ce qui concerne la politique étrangère. Il y a en fait en Belgique depuis toujours un grand consensus sur les grandes questions politiques que ce soit européen ou que ce soit international. Bien sûr de temps à autre il y a un dossier sur lequel des divergences se créent pas vraiment avec le Parlement mais très souvent au niveau des Communautés et des Régions qui ont d'autres visions sur certaines choses. Et ça c'est bien sûr un développement qui n'est pas récent puisque la régionalisation et la communautarisation de notre pays se sont faites il y a des dizaines d'années mais cette nouvelle réalité a effectivement rendu quelque peu plus difficile la formulation d'une politique étrangère belge cohérente. C'est un fait. Et puis il y a de temps en temps des questions sur lesquelles les partis du gouvernement ont des mésententes et où il y a des points de vue divergents qui doivent à ce moment-là être arbitrés au niveau du Premier ministre lors des conseils des ministres.

E.X :

Est-ce que le fait que le gouvernement soit en affaires courantes a une influence sur ces priorités diplomatiques belges ou pas du tout ?

J.V :

Oui pour ce qui concerne le travail européen, moins pour ce qui concerne le travail par exemple aux Nations unies. Oui européen parce que les dossiers européens sont beaucoup plus proches de la politique quotidienne et aussi intérieure belge. Notamment les dossiers du Coreper¹ qui sont essentiellement des matières de politique intérieure belge. Intérieure dans le sens large : économique, financier, etc. Mais aussi intérieur au sens sécurité interne. Donc là il faut effectivement voir comment aligner ces positions pour que ça puisse aller. Maintenant, on a toujours un gouvernement. C'est une fausse perception des affaires courantes que de penser qu'il n'y a pas de gouvernement. Il s'agit du gouvernement sortant ou c'est alors le nouveau gouvernement mais dire qu'on est sans gouvernement ça n'existe pas. Pour les affaires courantes, l'impact sur l'international en général n'est pas très important mais sur les dossiers européens oui dans le sens où les dirigeants eux-mêmes ne sont plus habilités à trancher certaines questions délicates et à ce moment-là on en revient dans une politique qui est un peu faible, un peu molle à savoir cette politique d'abstention. On ne vote pas dans un sens ou dans un autre pour les dossiers qui sont problématiques. Pour les autres, lorsque ce sont de dossiers sur lesquels il y a un large consensus qui a toujours existé et qui continuera d'exister, là vous continuez sur votre chemin. Mais lorsque par exemple un dossier que vous savez être sensible et lorsque les ministres en affaires courantes ne peuvent pas trancher car il revient au futur gouvernement de trancher, là ça vous pénalise effectivement.

Question 8

E.X :

Vous avez été dans des cabinets libéraux, notamment avec Monsieur Louis Michel. Être en poste à Bruxelles et côtoyer des décideurs politiques permet-il finalement de comprendre en profondeur la diplomatie de son pays ? Cela mène-t-il à une analyse personnelle propice à mener au mieux son affectation à l'étranger ?

J.V :

La réponse est oui. D'ailleurs dans mon petit livre je note clairement que – écoutez bien – les *jobs* les plus intéressants sont à Bruxelles et non pas dans la périphérie si ce n'est quelques grands postes à l'étranger. Mais en fait il est beaucoup plus intéressant de travailler à Bruxelles qu'en poste pour la simple raison que vous êtes proche du pouvoir et que vous participez au *decision-shaping* (et pas le *decision-making* qui est du ressort du ministre qui décide de trancher). Même en tant que jeune diplomate travaillant à Bruxelles, si vous faites un bon travail avec des bonnes analyses et des bonnes recommandations, vous pouvez facilement être écouté directement si ce n'est par le ministre lui-même en tout cas par le chef de cabinet ou le chef-adjoint. Vous savez, dans une structure comme celle de la Belgique qui est une structure relativement légère, souple, flexible, transparente, un chef de cabinet par exemple ne va pas nécessairement travailler par les hiérarchies. Ce n'est pas parce qu'il y a une certaine question qui se pose et qui relève par exemple de la direction générale bilatérale que je vais appeler *ipso facto* le Directeur général. Non ce que je vais faire, c'est que j'appelle carrément la personne qui peut être en bas de l'échelle et s'occupe de ce dossier précis. Surtout si on a remarqué qu'il est bon. C'est très motivant pour les gens d'abord parce qu'il se sentent reconnus. Dans

d'autres administrations, notamment en France, c'est beaucoup plus opaque : tout doit passer par la hiérarchie. Chacun y met son paraphe. Nous on a une grande flexibilité et ça rend la chose beaucoup plus efficace. Je me rappelle lorsque j'étais encore jeune j'ai été appelé par les Affaires étrangères ensemble avec le Directeur général et le Chef de cabinet et nous avons eu une conversation directe sur certains dossiers. A l'époque c'était le problème de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo mais surtout Bosnie-Herzégovine sur lequel j'avais travaillé en tant que Directeur général adjoint de la politique. On m'avait demandé ce que je savais et j'avais rédigé un papier qui d'ailleurs ensuite a donné lieu à un contact que le ministre a eu avec Kofi Annan à La Haye. Et j'ai accompagné le Ministre pour discuter de ce petit papier que j'avais fait. C'était un genre de *concept paper*. Alors que tu vois à l'époque j'étais tout jeune et être appelé par le Ministre ça n'arrive pas chaque jour.

Question 9

E.X :

Je comprends bien l'importance des postes à Bruxelles. Monsieur Axel Kenes insistait sur la relation entre Bruxelles et les postes. J'aurais voulu vous poser une question technique à ce sujet. Dans la littérature sur les petits États, on parle de l'importance de la qualité de la relation entre les postes à l'étranger et la direction fournie par la capitale car c'est via cette fluidité exempte de *bureaucratic politics* qu'un tel État parvient à développer son influence. Êtes-vous d'accord avec ceci ?

J.V :

Oui, tout à fait. Absolument. Et à cet égard je veux dire que notre Ministère est vraiment un Ministère pragmatique. Les hiérarchies et titres ça compte bien sûr car on est tous des humains mais on peut le relativiser. Et par exemple quand moi j'ai été à New York au sein du Conseil de sécurité, là bien sûr vous travaillez en permanence en synergie avec les Affaires étrangères à Bruxelles. Et là ça se faisait de manière tout à fait souple et fluide. On faisait état des contraintes qui étaient les nôtres, des marges des fois très étroites qui étaient surestimées par Bruxelles. Tout ça se faisait très loyalement, très collégialement. Inversement, eux ils nous disaient de faire attention sur certains points plus sensibles qu'on pourrait croire parce qu'ici en Belgique au Parlement il y a ceci et cela. Donc ça se fait de manière vraiment exemplaire. Et nous avions à l'époque du Conseil de sécurité une réunion tous les deux jours avec Bruxelles qui prenait facilement une petite heure. On faisait bien sûr chaque jour notre propre coordination, ça c'était impératif. Je n'ai jamais eu un seul couac avec Bruxelles en ce qui concerne la communication parce que précisément il y avait de part et d'autre une grande compréhension des positions respectives et puis aussi parce que nous avions l'intelligence de donner ce que j'appelle des instructions cadres et non pas des instructions précises et limitantes. On expliquait quelle était notre philosophie de base, et la direction dans laquelle tu dois aller et puis une fois que tu es dans la salle du Conseil de sécurité tu sais t'adapter. Vous savez, ce n'est pas vous qui allez dicter le cours de la négociation en tant que seul membre parmi les quinze. Cette négociation prend une certaine direction qui des fois n'était pas exactement celle que tu avais voulue et tu dois t'adapter et donc aussi adapter quelque peu tes arguments, ton argumentation, ce que tu vas dire et ne pas dire. Et ça, Bruxelles l'acceptait. De là donc le concept d'instructions cadres.

E.X :

On pourrait même parler de relation de confiance en plus de compréhension entre Bruxelles et le poste multilatéral. Avez-vous peut-être senti que des collègues d'autres pays plus importants étaient limités à cet égard ?

J.V :

Oui absolument. A commencer par les Chinois et les Russes. Nous par exemple, lorsqu'il y avait un point délicat que je n'osais pas trancher *in loco*, je disais « il me semble que ceci, étant donné qu'on n'a pas encore pu vérifier avec la capitale, permettez-moi Monsieur le Président de vous dire qu'il me semble que ceci pourrait être acceptable pour ma capitale. Toutefois je ne peux pas formellement me prononcer sur cette question aujourd'hui, mais demain vous aurez la réponse avant deux heures de l'après-midi ». Et à ce moment-là nous prenons contact avec Bruxelles et on n'a jamais eu de problème. Alors que les Russes par exemple ont des instructions très figées. D'ailleurs dans le Conseil de sécurité très souvent il lisent des textes, ce que nous ne faisons jamais. Ce que moi j'avais devant moi, c'est tout simplement une petite feuille avec des *bullet points*. Ce qu'on avait discuté la veille avec l'expert de la Représentation qui était en charge du dossier. Ça te donne un cadre qui te permet de t'orienter dans la négociation et à partir de là tu intervies au moment venu, le moment approprié ce genre de choses. Mais tu ne lis pas un texte. D'ailleurs si tu veux être un négociateur convaincant, tu ne lis jamais un texte. Rien ne tue plus la valeur argumentative que de lire un texte. Donc là les Russes étaient beaucoup plus liés. Les Chinois en fait n'intervenaient pas souvent mais ça, ça a changé entre-temps. Ils n'intervenaient que lorsqu'il y avait des choses défensives à faire mais contribuer à un débat général qui était dans l'intérêt de tout le *membership* onusien, ça ils ne le faisaient pas souvent.

Question 10

E.X :

Je profite que nous soyons au Conseil de sécurité pour vous demander comment la Belgique parvient-elle à y développer un agenda ? Est-ce par exemple au travers d'une méthode de diplomatie particulière ou en se préoccupant de sujets bien précis via une expertise et un personnel chevronné ? Que permet la présidence du CSNU en tant que membre non-permanent ?

J.V :

Là je dois te corriger. Quand on est aux Nations unies, au Conseil de sécurité, on ne dirige pas un agenda. L'agenda il est là. Avant que tu rentres il y a tout un agenda qui existait déjà, qui des fois date d'il y a 10 ans ou 20 ans. Il faut savoir que mettre un nouveau point à l'agenda du Conseil, même si c'est considéré comme étant une question procédurale pour lequel le droit de veto n'intervient pas est très difficile parce que tu peux très bien comprendre la sensibilité pour le pays concerné mais aussi pour d'autres qui se disent que si ce pays va désormais figurer à l'agenda du Conseil ils pourraient être le prochain. Donc ce sont des opérations extrêmement délicates. Mettre quelque chose à l'agenda du Conseil de sécurité et enlever quelque chose, ce sont des opérations très très compliquées et donc très rares. L'agenda est en fait un agenda relativement statique qui se maintient dans les années et dans la lignée du temps. Et donc on n'établit pas à un agenda en tant que tel. D'ailleurs lors de notre dernière présence au Conseil de sécurité nous parlions toujours du programme que nous aurions en tant que Belges lorsque nous aurions cette présidence pour un seul mois. Lorsque vous êtes président du Conseil, *you are not a president but*

Interviews

you are a chairman. Vous êtes président du Conseil dans le sens où on attend de toi que tu diriges bien les travaux de manière efficace et que de temps en temps tu fasses un *wrap up* qui soit *to the point* pour dire où est-ce qu'on en est dans notre discussion. Que tout le monde est bien d'accord pour dire que ça et ça et ça c'est acquis et que ça et ça et ça, ça reste encore ouvert. C'est ça le travail d'un président. Ce n'est pas d'aller faire un programme qui est calqué sur mesure sur le pays.

E.X :

Vous avez tout à fait raison de me corriger car je me suis très mal exprimé. C'est ce que vous écriviez dans l'un de vos articles « *What is it like to be a non-permanent member of the UN Security Council* ». L'une des règles de conduite du kit de survie que vous énoncez est le fait de connaître sa place. Dans une perspective évolutive, quelle serait celle de la Belgique selon vous ?

J.V :

Il s'agit de connaître ta place naturelle tu vois. Tu ne dois pas forcer les choses ni vers le haut ni vers le bas mais quelque part, dans la configuration qui est celle du Conseil, tu dois pouvoir trouver ta bonne place. Si tu la surestimes tu vas avoir un frottement avec les autres et si tu la sous-estimes tu ne sers pas ton pays que tu es censé défendre. Et c'est entre les deux qu'il faut exactement savoir se positionner. Maintenant ta position au Conseil de sécurité, comme au Coreper et dans le multilatéral en général, elle n'est pas définie en termes de pouvoir. Ce n'est pas du *power politics*. Vous pouvez avoir une grande armée, un pays avec une superficie énorme comme la Russie ou la Chine, vous pouvez avoir un appareil militaire de première classe et une économie florissante mais ce n'est pas ça qui va nécessairement déterminer je dirais l'autorité avec laquelle tu joues dans le processus. Pour le dire en anglais, le Conseil : *it's not a play of power, it's a play of authority*. Et l'autorité, ce n'est pas mon armée, ma démographie (10 millions d'habitants ou 120 millions d'habitants), l'autorité c'est vraiment la qualité de ce que en tant que diplomate tu apportes aux débats au Conseil de sécurité. La pertinence de tes interventions, le style sobre retenu mais efficace qui est le tien. C'est avec ce genre de choses que tu gagnes des points et que tu peux créer une autorité qui des fois effectivement va au-delà de la position en termes de pouvoir que ton pays occupe dans la communauté des nations. Et ça c'est vrai pour l'Europe aussi. Très souvent par exemple à l'époque de notre Ambassadeur de Schoutete, nous étions neuf à l'époque, et ses interventions étaient tellement remarquées qu'il jouait bien au-delà de ce que nous représentions en tant que pays parmi les huit autres. Et ça c'est tout simplement parce qu'il savait ce dont il parlait (ça c'est mon premier point du bon négociateur : *know what you are talking about*). Il faisait d'une manière pertinente des interventions courtes, très articulées, très claires. C'était un très bon négociateur mais ça ce sont des choses que tu acquiers et que tu peux faire valoriser dans une enceinte multilatérale telle que le Conseil ou le Coreper.

E.X :

Et est-ce que la présidence du Conseil permet de s'illustrer à ce niveau-là ?

J.V :

Si tu me le demandes, quand j'ai été président du Conseil de sécurité, ce qu'on a le plus apprécié de ma personne c'est comme je vous disais la manière dont je dirigeais les travaux qui étaient *solution oriented*. Pas de bla-bla et faire en sorte que chacun au Conseil se sente à l'aise. Lorsque vous voyez qu'il y a une délégation qui devient un peu nerveuse,

vous songiez à vite lui donner la parole afin que ça ne déborde pas. Ce genre de choses. On use de psychologie. Un peu de massage avant et après le Conseil dans les *backchannels*. Ceci est vraiment ce que c'est que d'être président du Conseil.

Question 11

E.X :

Avec ce que vous venez de me dire, pensez-vous que la Belgique soit un petit pays ou est-elle particulière ?

J.V :

En tant que diplomate vous n'allez jamais qualifier votre propre pays de petit. Il ne faut pas le faire. D'ailleurs si objectivement tu regardes la liste des 193 pays membres de l'ONU, deux tiers de ces pays sont vraiment petits (moins de 5 millions d'habitants). Donc déjà avec nos 11 millions on est dans une autre classe. Personnellement je crois que objectivement on peut dire qu'on est un *mid-level country*. Genre Grèce, Suède ou les Pays-Bas qui eux se prennent un peu plus au sérieux que nous. On est dans cette rangée mais on n'est pas *a great power*, ça c'est certain et on n'est pas non plus ce que moi j'appelle des *pivotal states*, des États qui comme le Pakistan, l'Égypte ou la Turquie qui, sans être des grands pouvoirs, peuvent quand même faire basculer un dossier dans un sens ou dans un autre. Ce ne sont pas la Belgique ou les Pays-Bas qui vont faire basculer un dossier stratégique ça il faut le savoir. Mais ceci dit vous avez quand même une voix qui porte, de par l'expérience. Car c'est quand même un pays qui maintenant existe depuis presque 200 ans et a une histoire à raconter. Et on a une diplomatie qui est relativement bonne parce qu'on est en fait congénitalement des diplomates étant donné la structure de notre propre pays. On voit depuis tout jeune comment les compromis se façonnent à l'intérieur même de notre pays vu cette structure quelque peu difficile. On voit ce que c'est qu'être un *bridge builder* et ce que c'est que de faire des compromis. On est le pays des compromis. Donc c'est pas très compliqué pour nous d'être de bons négociateurs.

Question 12

E.X :

Vous deviendrez Coordinateur spécial du Secrétaire général au Liban puis Représentant spécial en Géorgie. Si vous le désirez, pourriez-vous expliquer comment parvient-on à de tels postes ? Comment votre expérience du Liban vous a-t-elle été utile à cet égard ?

J.V :

Être ce qu'on appelle SRSG (*Special Representative of the Secretary General*), dans mon cas c'était Ban-Ki Moon, c'est quand même très chouette comme expérience. A ce moment-là vous n'êtes donc plus un ambassadeur national. Vous êtes l'ambassadeur des Nations unies. Ban-Ki Moon doit en avoir une quarantaine qui à chaque coup travaillent sur des pays problématiques. Le Liban, je ne dois pas dire quel est le problème et puis la Géorgie c'était après la guerre d'août 2008. Tu te rappelles lorsque les Russes sont entrés en Géorgie jusqu'à 15 km de la capitale Tbilissi. Et donc là c'est vraiment du *conflict management* à l'état pur. Il n'y a jamais eu de diplomate belge qui fut SRSG. C'est quand même chouette d'avoir comme ça cette expérience de haut niveau dans l'enceinte même des Nations unies. Ban-Ki Moon m'appelait souvent. A chaque fois que j'étais à New York on allait pour un, deux et parfois trois *lunch* consécutifs pour discuter de certaines matières. C'était une belle époque.

E.X :

Comment concilier le fait de devenir ambassadeur pour le Secrétaire général avec votre pays ?

J.V :

C'est tout simplement ce qu'on appelle une mise à disposition. Vous avez un système qui est tout à fait réglé administrativement et donc c'est ton État qui met à la disposition d'une organisation internationale un de ses fonctionnaires, un de ses diplomates. On en a eu comme ça qui ont été dépêchés à l'OTAN. L'UE par exemple, il y a en ce moment peut-être quatre, cinq ou six diplomates qui y sont détachés.

Question 13

E.X :

Vous terminerez votre carrière avec deux postes bilatéraux de prestige. A Londres, vous vous êtes vu décerner la distinction de *Best Ambassador of the year 2011*. A travers votre expérience, comment pourriez-vous décrire votre approche de la diplomatie ? Pensez-vous qu'une personnalité puisse parvenir à infléchir le cours de certaines négociations ?

J.V :

Oui je pense. Oui. Mais une fois de plus, tout dépend de la perspicacité et de la pertinence du sujet car c'est un sujet brûlant qui a plus de chances d'être écouté que lorsque c'est pas un sujet brûlant. Et puis si ton analyse effectivement fait la différence, on va t'écouter.

E.X :

Washington fut votre dernier poste, comment appréhender ceci ? Qu'est-ce qui vous a marqué ?

J.V :

En cette période c'était surtout les attentats à Bruxelles qui m'ont beaucoup occupé et puis je vous disais tout à l'heure, en tant qu'ambassadeur à Washington vous est un homme public et vous faites des discours partout, vous êtes toujours en voyage dans d'autres états où vous êtes demandé et où vous voulez aller pour défendre des dossiers surtout économiques plus que politiques auprès des gouverneurs locaux et auprès des différents services. Donc oui c'est un travail très différent de ce que tu fais lorsque tu es un diplomate et comme je vous disais le numéro deux à Washington c'est très différent d'être ambassadeur. Mais finir sa carrière Washington c'est pas mauvais. *Goed*.

Question 14

E.X :

Avec toute votre carrière en mémoire, quelle serait selon vous la particularité de la diplomatie belge ?

J.V :

Et bien sans vanter cette diplomatie belge, comme je l'ai brièvement mentionné, je crois quand même qu'on a le talent de négociateur qui nous est presque inné. Et là j'ai quand même vu une grande différence avec d'autres pays en général. D'autres ont de très bons négociateurs évidemment. Par exemple les Français et les Anglais sont très biens car ça

vient aussi du fait qu'ils négocient énormément dès leur jeune âge. Alors que nous quelque part on a ça dans les doigts. C'est un peu dans nos gènes qu'on est ouverts et habiles. On a aussi des opinions qui ne sont pas très tranchées, on n'est pas *opiniated* comme ils disent en anglais. On est ouverts et on peut facilement nous identifier d'un co-négociateur qui vient par exemple d'un tout autre pays dont la réflexion interne (et je pense notamment aux Japonais ou aux Coréens et aux Chinois) dont le *mental set up* fonctionne d'une autre manière et nous les belges nous avons beaucoup plus faciles à pénétrer l'esprit d'un autre que par exemple des gens qui ont une forte identité nationale et qui ont une forte histoire nationale aussi dont ils sont quelque peu l'otage. On n'a pas trop d'*identity politics* en Belgique. Nos identités sont déjà éparpillées à différents niveaux : l'Europe, la Belgique puis au sein de la Belgique la Wallonie, la Flandre, Bruxelles et que sais-je. Donc ça c'est quand même un atout qui me semble relativement typique pour le diplomate belge.

Question 15

E.X :

Voici ma dernière question : quelle est selon vous l'importance de l'Institut Egmont en tant que *think tank* lié au SPF Affaires étrangères ?

J.V :

Je dois dire qu'Egmont fait un bon travail quand même avec des moyens qui ne sont pas comparables avec ceux des autres grands *think tanks* de Bruxelles tels que le EPC (*European Policy Centre*) ou le ICG (*International Crisis Group*) qui disposent d'un budget qui est trois, quatre ou cinq fois plus élevé que le nôtre et je trouve quand même que le rendement qu'Egmont fait est bon. Est-ce qu'on a la même capacité de pouvoir par exemple mobiliser des grands politiciens que ce soit surtout européen mais aussi international, j'ai un peu mes doutes. Mais la qualité des personnes qui travaillent est certaine. Il y a beaucoup de rigueur dans le travail qui s'y fait. Pas tous les directeurs s'équivalent et certains chercheurs aussi cherchent encore leur chemin si je puis dire mais en général je trouve que c'est un *think tank* qui fonctionne relativement bien et une fois de plus vu les moyens, je trouve quand même que l'*output* est tout à fait remarquable.

Fin de la retranscription.

Je tiens à remercier vivement Monsieur l'Ambassadeur Johan Verbeke de s'être prêté à l'exercice et d'avoir répondu à toutes mes questions. L'enregistrement a été transcrit aussi fidèlement que possible, en adaptant parfois quelques tournures de phrases afin que la lecture soit plus aisée.

II. Transcription de l'interview de Monsieur Bert Versmessen

Ceci constitue la retranscription de l'interview du 26 mai 2021 de Monsieur le Directeur Bert Versmessen réalisée par Edouard Xia dans le cadre d'un mémoire de recherche pour le Master en relations internationales de l'UCLouvain.

Question 1

E.X :

Mon mémoire porte sur le rôle de la Belgique durant le mandat 2019-2020 que j'essaye d'analyser en tant que petit pays. Je tente de voir si la Belgique pourrait devenir une sorte de modèle pour d'autres petits pays qui désirent suivre son chemin, de voir comment notre pays qui est comparativement plus petit que d'autres États parvient à développer une certaine influence. Vu que vous avez travaillé au service européen pour l'action extérieure (SEAE), je m'intéresserai aussi au cours de cette interview à la place que la Belgique occupe dans l'UE vis-à-vis du CSONU et l'importance que le SEAE peut avoir pour faciliter l'action belge.

Je commence avec quelques questions sur l'image de la Belgique. Dans la littérature sur les petits pays, il ressort qu'une composante essentielle pour qu'un tel État puisse promouvoir son influence consiste à développer une image particulière. Quelle est en l'espèce l'image que la Belgique projette et veut projeter au CSONU ?

B.V :

J'espère qu'il n'y a pas trop de différences entre les deux. Je pense qu'on essaye d'abord d'avoir l'image d'un partenaire fiable et sérieux, bien préparé et prêt à assumer la tâche qui nous est confiée. La fiabilité, je l'espère, fait partie de notre image. Le deuxième élément c'est d'être à l'écoute. C'est-à-dire être ouvert au dialogue avec tout le monde, même et surtout avec ceux qui sont en désaccord avec nous ou avec qui nous sommes en désaccord. Le troisième point serait je dirais la recherche du consensus, la recherche de solutions pour arriver à un résultat. Donc je pense qu'on souhaite être vu comme pragmatiques et qu'on l'est d'ailleurs aussi. Nous ne sommes pas dogmatiques. Et finalement je pense que c'est important pour nous d'avoir été mandatés. On a toujours considéré ce mandat de sécurité comme un mandat qui nous a été donné par l'Assemblée générale. En fait, du fait d'être mandaté découle le point que je viens de mentionner c'est-à-dire être un partenaire fiable, qui est à l'écoute et à la recherche du consensus. Tout cela découle en quelque sorte du mandat qui nous a été confié. Bon ça c'est l'image que l'on souhaite projeter. Je pense qu'on réussit également à le projeter jusqu'à un certain niveau, n'empêche qu'on sera perçu comme étant un pays qui appartient au camp occidental. C'est clair que ça c'est la perception qui est là et en fait si on analyse nos votes sur les deux ans, on voit clairement que lorsque *push comes to shove*, on va voter dans une certaine direction. Je pense que la perception de la Belgique sera *inch'allah* tous ces éléments que j'ai évoqué mais également la Belgique membre de l'OTAN et la Belgique membre de l'UE.

E.X :

Et comment parvient-on alors, quand on a cette image d'un pays fondamentalement européen, à malgré tout réunir un camp de *like-minded* ?

Interviews

B.V :

Comment est-ce qu'on définit les *like-minded* ? J'avais un collègue francophone qui parlait des homodoxes, quel beau néologisme. Il y a quand même en ce qui concerne les droits humains, les droits de la femme, femme – paix – sécurité, ça va bien au-delà du camp occidental. C'est partagé beaucoup plus largement. Ce sont des thématiques pour lesquelles le groupe des homodoxes est beaucoup plus large que simplement les occidentaux.

Question 2

E.X :

Est-ce qu'en un certain sens on peut dire que la Belgique en tant que petit pays et en tant que membre de l'UE a cette visée de valeurs universelles et de promouvoir l'intérêt général et que c'est pour cette dernière raison qu'on la reconnaît ?

B.V :

Oui, on essaye de travailler dans l'intérêt général de l'institution notamment ici dans le cas du Conseil de sécurité, ça a toujours été central pour nous. Et je pense aussi qu'on ne constitue pas de menace, on n'est pas perçus comme venant avec un agenda particulier. Et cela nous aide aussi dans le rôle qu'on veut jouer.

Question 3

E.X :

Monsieur le Directeur des Affaires multilatérales Axel Kenes disait lors d'une conférence que l'une des grandes forces de la Belgique réside dans la qualité de ses diplomates. Quelles sont-elles selon vous et comment furent-elles mobilisées pour mener à bien les objectifs durant le mandat 2019-2020 ?

B.V :

C'est un exercice de modestie que vous demandez là. Vous demandez à un diplomate quelles sont les qualités d'un diplomate belge. Et bien ce n'est pas un secret, les gens à New York ont beaucoup travaillé. Il y a en premier lieu beaucoup de travail, beaucoup d'investissements dans des relations professionnelles et personnelles avec les collègues d'autres pays. Il y a la volonté claire d'aller au-delà du cercle habituel des Européens. Ce sont quand même les Nations-Unies, il faut parler avec tout le monde. Le multilinguisme joue certainement un rôle. Avec des Africains francophones on parle français, avec les Africains anglophones on parle anglais. Et certains autres collègues parlent d'autres langues. De nouveau on veut être constructifs et pragmatiques et donc le comportement de nos gens à New York reflète cela. Peut-être également y a-t-il une certaine créativité. Une volonté de réfléchir et de contribuer concrètement à une solution. Voici les qualités de la diplomatie belge et de ses diplomates.

E.X :

Auriez-vous un exemple de dossier en 2019-2020 où cette créativité aurait fait la différence ?

B.V :

Je pense par exemple au dossier *Children armed conflict* où nous étions présidents du groupe de travail du CSONU. Nous avons obtenus un consensus sur treize des quatorze

situations et le quatorzième c'est simplement le fait que le texte n'était pas prêt. On a fait le tour complet et là dans certains cas comme les conclusions sur le Myanmar ou sur la Syrie, pour ces deux dossiers il a été très difficile ces dernières années d'avoir un texte consensuel du CSONU. Maintenant on est à un niveau plus bas bien évidemment, au niveau groupe subsidiaire du CSONU mais nous avons obtenu un consensus sur ces textes, sur la Syrie, sur le Myanmar etc. Maintenant si vous me demandez l'exemple concret de langage je ne m'en souviens plus mais c'était quand même un beau résultat. Un deuxième exemple c'est la résolution 2231 sur l'Iran. C'était fin 2020, on était dans une réalité juridique parallèle entre-temps parce que les États-Unis avaient dit en octobre que le régime de sanctions était de nouveau en vigueur alors que tous les autres disaient qu'ils ne pouvaient pas invoquer un instrument d'un accord auquel ils n'appartiennent plus. Nous étions facilitateurs de cette résolution et face à cette réalité juridique parallèle on a quand même obtenus un consensus sur notre rapport de facilitateurs. Je ne me suis pas mêlé des détails mais ça c'était fort bien joué par nos collègues à New York. Ils ont atteint un consensus alors que les positions étaient fondamentalement opposées.

E.X :

Et pourrait-on dire que ce rôle de médiateur dans le dossier iranien a été facilité par le fait que la Belgique n'est pas un pays très grand aux intérêts marqués ?

B.V :

Oui ça joue dans presque tous les dossiers. On n'est pas perçus comme faisant partie du problème.

E.X :

Et est-ce qu'il y a d'autres pays qui occupent ce rôle de facilitateur ou est-ce que la Belgique, au CSONU, est particulièrement reconnue pour cela ?

B.V :

Non je pense qu'il y en a d'autres. Je pense par exemple à ceux qui nous ont succédé comme l'Irlande qui est en quelque sorte encore mieux placée que nous. Elle est proche du G77, n'a pas de passé colonial et n'est pas membre de l'OTAN. Ou encore la Norvège qui est maintenant au Conseil de sécurité aussi et qui a tradition de jouer au médiateur. Il y a plein de processus d'Oslo. Ils savent soutenir ce rôle avec des poches bien remplies. Donc non je ne pense que c'est une spécialité belgo-belge mais c'est vrai que quand même on ne voit pas les grands pays jouer ce rôle parce que souvent ils sont perçus comme faisant partie du problème plutôt que de la solution.

Question 4

E.X :

Je passe à la dynamique de travail du CSONU. L'une des difficultés que rencontrent généralement les petits États réside dans l'afflux important d'informations qu'il est malaisé de traiter efficacement. Ceci semble résulter de la dynamique de travail propre au CSONU qui évolue dans l'actualité et qui empêche les RP aux effectifs moins importants que ceux des grandes puissances de filtrer l'information pertinente. La Belgique souffre-t-elle de ce problème ? Si oui, bénéficie-t-elle de l'aide d'autres pays européens dans le traitement des données comme il est commun pour d'autres petits États de se faire épauler par leurs partenaires régionaux ?

B.V :

Il y avait une bonne relation de travail entre Bruxelles et New York. Nous avons beaucoup investi là-dedans. C'était un bel effort d'équipe mais on a également beaucoup investi dans le rôle de nos postes et la Belgique dispose toujours d'un grand réseau diplomatique et je pense que là où nous sommes représentés et où on a des gens sur place on arrive à avoir un flux d'informations de qualité et qui est rapide. Le problème se pose plutôt là où on n'est pas représentés. Je prends par exemple le dossier soudanais. On suit la situation au Soudan depuis Le Caire. Le Soudan du Sud on le suit depuis Kampala en Ouganda. Dans ce dernier cas le flux d'informations devient un peu plus sporadique. Mais est-ce qu'on a des relations privilégiées avec l'un ou l'autre partenaire, non certainement pas. On est encore très autonomes dans la gestion de ce flux d'informations. Et c'est vrai que nous avons eu un appui du SEAE sur certains dossiers mais bon quand c'est le samedi et que ça doit aller vite, on est quand même seuls. La philosophie a toujours été que 80 % de l'agenda du Conseil de sécurité est tout à fait prévisible. Ce sont les renouvellements des régimes, les mandats etc. Et tout cela on s'y était très bien préparé. C'est un travail de préparation. Si on fait ça bien, on crée de la marge pour gérer les trucs inattendus. Et ça je pense que ça a bien marché parce qu'on avait une équipe dédiée à New York et on avait une équipe dédiée ici à Bruxelles qui n'ont fait que ça pendant deux ans à temps plein. C'était beaucoup de travail. Et parfois, ça dépendait des dossiers, on dépendait de l'*output* de nos postes. Pour l'accès à l'information de nos jours, il y a beaucoup de sites spécialisés. C'est surtout l'analyse qui fait la différence. J'ai constaté que dans certains dossiers on était bien informés, parfois mieux informés que d'autres grands pays surtout en ce qui concerne l'Afrique centrale bien évidemment. On ne dépend pas d'autres pays.

E.X :

Je posais cette question car d'autres petits pays ont des liens particuliers avec leur région et que l'ONU constitue le poste qui leur permet d'obtenir les informations là où la Belgique a beaucoup plus de postes bilatéraux.

B.V :

Je prends l'exemple qui m'a toujours frappé : l'Estonie qui était avec nous au CSONU. L'ambassade la plus au sud c'est Le Caire. Nous, au sud du Caire, on a encore beaucoup de postes.

E.X :

Et comment ça se fait que l'Estonie n'a pas plus de postes bilatéraux en Afrique ?

B.V :

Et bien écoute, ils sont devenus indépendants en 1991. C'est un petit pays de 1,3 millions d'habitants. Ils se concentrent surtout sur la relation transatlantique et la situation dans la région. Pour un pays de leur taille ça fait déjà un portefeuille considérable. Donc il n'y a pas de tradition de politique africaine dans ce pays. Maintenant on constate quand même que la participation des États baltes aux missions européennes de gestion militaire ou civile des crises ça cela augmente. On voit maintenant que ces pays investissent de plus en plus également dans une certaine présence africaine mais de nouveau il n'y a pas une tradition ni les moyens.

Question 5

E.X :

Est-ce qu'on peut dire que la Belgique attache beaucoup d'importance à ses postes d'Afrique centrale pour garder cette expertise de niche de la région et rester pertinente dans les débats ?

B.V :

Oui, mais c'est plutôt un *side-product* je dirais, du fait qu'il y a une volonté politique de rester très présents et que souvent ces aspects d'Afrique centrale sont suivis en interne avec encore beaucoup d'attention. Il y a une dimension de politique intérieure à tout ça aussi. De cette volonté politique découle une présence considérable et de cette présence considérable découle un savoir-faire etc et un accès à l'information qui nous donne *a seat at the table*. Je prends l'exemple des groupes de contact, quand j'étais au SEAE, l'UE faisait partie de la plupart des groupes de contact internationaux. La Belgique ce n'est pas forcément le cas. Mais est-ce qu'on peut imaginer un groupe de contact sur les Grands Lacs sans la Belgique ? Non. Évidemment dans ce cas qu'on tient à ce rôle diplomatique.

Question 6

E.X :

Vous parlez de l'UE et des groupes de contact, en ce sens l'UE sur beaucoup de sujets parle d'une voix unique. (*B.V : est censée parler d'une voix unique*). Si la position européenne s'est vue consolidée en 2019-2020 grâce à la présence de cinq États membres qui devinrent quatre après le Brexit, comment expliquer le fait que les pays européens développent une ligne de conduite commune mais s'expriment en nom propre sans développer une réponse unique officielle ?

B.V :

C'est très clair, le seul membre permanent du Conseil de sécurité qui est également membre de l'Union européenne ne le veut absolument pas. Et quand on regarde le Traité, l'article 34 dit clairement que tout le monde doit respecter la position définie par l'UE en tenant compte du rôle spécifique qu'ont les membres permanents du Conseil de sécurité. C'est-à-dire que Paris veut décider ce que la France dit à New York et Paris ne veut pas que Bruxelles s'en mêle. C'est si simple que ça. Nous parfois avec les Allemands on a poussé mais il faut rester réalistes aussi, jusqu'à maintenant ce fut impossible. On a beau dire que l'Union africaine sait le faire parce que parfois il y a des interventions au nom des pays africains. Pour nous ce n'est pas encore possible. Mais je ne vois pas cette situation changer beaucoup dans le futur. Paris tient vraiment à son rôle de membre permanent. Et voilà, même si les autres États membres européens étaient d'accord pour faire une intervention, il faut toujours l'accord de Paris. C'est une raison qui n'est pas secrète du tout.

Question 7

E.X :

Eu égard à la littérature, il semble que le débat de longue date sur une réforme du CSONU constitue une manière pour les 10 membres non permanents élus de faire pression sur les 5 membres permanents dans la négociation de certaines résolutions. Cette hypothèse est-elle fondée selon vous ?

B.V :

J'ai lu ça vu que vous m'avez gentiment envoyé les questions mais je n'arrive pas bien à comprendre. C'est vrai que les membres élus s'investissent beaucoup dans le dossier procédures de travail du Conseil, qu'on essaye au maximum de standardiser et d'augmenter la transparence. Mais pour moi ça n'a pas beaucoup d'impact sur les autres dossiers qui sont traités au CSONU. Et en fait le dossier réformes du Conseil de sécurité est un dossier Assemblée générale. Pour moi cela n'a vraiment pas beaucoup d'impact. Donc voilà peut-être que je ne comprends pas bien l'hypothèse. On ne va pas nous donner A parce que dans le dossier réformes on prend une position B.

Question 8

E.X :

Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur Johan Verbeke expliquait que lorsqu'on est président du CSONU « *you are not a president, you are a chairman* ». Quelle fut la plus-value de la présidence belge en février 2020 ?

B.V :

Tout d'abord il avait raison car les gens ont tendance à comparer le rôle du président du CSONU à celui du président de l'UE. Quel est le rôle d'un président ? J'étais moi-même le président d'un groupe de travail. C'est lui qui gère l'agenda, qui maîtrise l'agenda, qui met des sujets à l'ordre du jour. C'est relativement comparable encore. Il donne des impulsions politiques et le souci de la présidence c'est surtout la rédaction des textes qu'on met sur la table. Au CSONU c'est très différent parce qu'on travaille avec un système de *pen-holders*. Ce sont eux qui tiennent la plume et ce sont eux qui mènent les négociations sur les textes et puis qui décident du timing de la négociation ou du fait de passer au vote. Tout ça c'est le travail des *pen-holders*. Le *pen-holdership* est dominé par les P3 en quelque sorte (France – U.S. – U.K.). Le rôle de président est quand même beaucoup plus réduit. Cela dit c'est tout d'abord le bon fonctionnement du Conseil qui est la priorité. J'ai un peu regardé comment est-ce qu'on mesure le succès d'une présidence du Conseil. Par exemple par les produits qui ont été adoptés. On a quand même en février adopté cinq résolutions, trois déclarations présidentielles et trois déclarations de presse. Parce qu'en fin de comptes, le CSONU produit des textes. C'est une bonne récolte surtout qu'il y a eu une déclaration de presse du Conseil sur le processus de paix au Moyen-Orient. C'était la première fois depuis 2017, depuis l'élection de M. Trump qu'on est arrivés à un tel résultat. Donc une bonne récolte des produits. Il y avait également l'efficacité des réunions pour lesquelles il y a des statistiques. Beaucoup de réunions, c'était très intensif mais en termes d'heures de réunion au total c'était plus limité. Ça veut dire efficace aussi. Parce qu'on peut passer quatre heures ici dans cette salle de réunion et n'avoir aucune conclusion. Pour nous, ce qui est important car on tient à la dimension européenne (c'était le mois du *Brexit*) c'est qu'il fallait montrer au monde que l'UE est toujours active et vivante. Et on a eu pas moins de six *stake-outs*. C'est quand les membres l'Union européenne qui sont également membres du Conseil vont ensemble à la presse avant ou après la réunion. Avant c'est un *stake-in* et après c'est un *stake-out*. Ils vont expliquer la position des pays membres de l'UE au CSONU. On en a fait six en février. C'est beaucoup. Nous tenions la plume et le texte. Donc voilà nous étions quand même très contents après. Je pense qu'on a pleinement utilisé la marge du *chairman*.

Question 9

E.X :

Une façon pour un petit État de promouvoir son influence est de se spécialiser dans la diplomatie de niche et de développer une expertise sur un sujet particulier. A ceci s'ajoute le fait que les petits États ont tendance à adopter le rôle de *norm-setter*. Lors de son sixième mandat, la Belgique a abordé le nouveau sujet de la justice transitionnelle. Ce point de débat pourrait-il selon vous constituer un exemple de *norm-setting* ? Comment a-t-il été développé ?

B.V :

Oui. On s'est depuis longtemps positionné sur le dossier de l'impunité et de la justice internationale comme le cas de la Cour de Justice internationale. L'impunité a toujours été un thème central. Mais ce sont pour l'instant des thèmes très difficiles. La CJI on ne pouvait même pas en parler. Les Américains l'ont appelée une *rogue international court*. Ils ont adopté des sanctions contre ses employés. Pour nous c'était aussi une façon de continuer à travailler sur le thème de l'impunité mais via une autre manière. Et la justice transitionnelle nous a paru un bon thème. On a en fait dans le monde académique en Belgique aussi pas mal de spécialistes là-dessus. Nous avons dans le passé déjà travaillé sur cela avec l'Union africaine notamment donc on avait de bonnes bases pour en discuter. De nouveaux la plupart des conflits sont cycliques et la justice transitionnelle nous a paru un très bon thème pour briser en fait ce cycle. Le départ a été excellent, mieux qu'on l'attendait. Mais on aurait aimé avoir un produit à la fin. Et le covid a certainement joué un rôle car on a eu le débat en février et la crise en mars. C'était le désarroi, le *lockdown* ici et à New York. Il a fallu se demander comment s'organiser. Le Conseil est passé en mode virtuel donc on a dû se concentrer sur l'essentiel. Et je pense qu'on s'est aussi dit qu'il fallait agir en partenariat avec l'Afrique du Sud car on ne fait jamais rien seuls au CSONU. Mais on a constaté que eux n'étaient pas prêts à payer un prix politique pour pousser sur ce dossier. On reste actifs sur ce thème qui s'inscrit dans la continuité de notre attention à la thématique de l'impunité. Est-ce que ça implique également un rôle de *norm-setter* ? Oui, je pense que c'est bien le cas. Mais est-ce que c'était une stratégie délibérée ? Non.

Question 10

E.X :

Vous parlez du covid donc je fais une petite parenthèse là-dessus. La diplomatie consiste en beaucoup de discussions informelles, comment est-ce que le processus peut continuer dans ces conditions ?

B.V :

Tout le monde s'en plaint. Ce n'est pas limité à New York, c'est dans tous les postes multilatéraux. Il y a tous les contacts informels qui permettent de sonder un partenaire, de déterminer quelle est la ligne rouge ou ce qui motive sa position. Tout ça ne peut pas être remplacé par le virtuel donc oui la diplomatie multilatérale est devenue beaucoup moins efficace suite au covid. Je pense que tous les chefs de poste sont d'accord pour dire qu'on a perdu beaucoup d'outils utiles à la diplomatie et on espère un retour à la normalité. Il y a également des effets presque politiques car il y a par exemple à l'Assemblée générale la réunion ministérielle en septembre. C'est un moment où d'importantes délégations des pays se rencontrent et le monde se concentre sur le monde onusien pendant presque une

semaine. Maintenant cela se fait de façon virtuelle, ce qui veut dire que le Premier Ministre enregistre un discours projeté ce qui n'est pas la même chose. On n'obtient certainement pas la même attention politique quand on enregistre le discours que quelqu'un d'autre a écrit que quand on passe une semaine sur place. L'impulsion politique reste absente. Cela démontre aussi qu'il faut plus de multilatéralisme car nous sommes condamnés à coopérer. On a par exemple la distribution des vaccins pour démontrer la plus-value de l'approche multilatérale.

Question 11

E.X :

Justement à ce niveau-là, le multilatéralisme est inscrit dans l'ADN belge car la promotion de la règle de droit international permet à un petit pays de ne pas être marginalisé et de pouvoir jouer un rôle dans les affaires globales qui dépasse celui que sa taille relative lui réserverait *a priori*. Quelle est la place actuelle de la Belgique dans un monde où les grandes puissances ont tendance à remettre cet ordre mondial en cause ? Comment cela se traduit-il au CSONU ?

B.V :

Ça a toujours été là. Surtout pour les très grands qui choisissent soit une approche bilatérale soit unilatérale. Je parle des États-Unis, de la Chine, de la Russie. Surtout sous la présidence de M. Trump on a vu les U.S. suivre cette tendance qui a toujours été présente dans le passé (la guerre du Golfe, l'Irak, il n'y avait pas de discussion à cette époque). Cette option d'agir en dehors du multilatéral a toujours été présente et a souvent été utilisée. Maintenant ça s'est un peu renforcé ces dernières années. Pour nous, on n'a pas le choix, il faut réagir en multipliant les efforts d'agir dans le multilatéralisme. Et il faut démontrer que c'est la seule voie, la seule façon qui fonctionne réellement dans un monde globalisé. Et notre mandat au CSONU s'inscrit dans cette volonté de ne pas simplement dire qu'on est pour le multilatéralisme mais de vraiment faire quelque chose. *Assume responsibility*. Je pense que c'est une dimension qui est souvent sous-estimée. Au Conseil on ne peut pas se cacher, il faut se prononcer. Ce n'est pas toujours évident et nous on essaye de préparer tout un programme de travail post-CSONU avec un investissement continu dans le travail des organisations multilatérales (on a la coprésidence de l'AG cette année, on aura la présidence de la cinquième commission l'année prochaine). On a défini des points d'action concrets dans tous les domaines multilatéraux pour continuer à démontrer notre investissement dans le multilatéralisme. Parce que pour nous c'est une question d'intérêt national.

Question 12

E.X :

Durant le mandat 2019-2020 le CSONU fut fort divisé sur les dossiers stratégiques où les intérêts des grandes puissances divergent. Ce fut notamment le cas durant l'élaboration du projet de résolution coplumé par la Belgique, l'Allemagne et le Koweït sur le dossier de l'aide humanitaire en Syrie. Comment dans les faits la Belgique est-elle parvenue à peu à peu isoler la Russie jusqu'au vote de juillet 2020 ? Plus généralement, comment la Belgique parvient-elle à faire face à un P5 lorsqu'elle veut atteindre les objectifs de travail fixé par le CSONU ?

Interviews

B.V :

On vote au CSONU. Il y a quinze votes et même si on n'a pas le droit de veto, ce vote est très important. C'est ce qu'on met sur la table. Saint-Vincent-et-les-Grenadines est tout petit mais a la même voix que les autres et à la fin il faut une majorité de neuf. Mais pour gérer les dossiers comme celui de la Syrie, le travail avec les autres membres élus était essentiel. Nous avons travaillé de façon constante avec les autres membres élus. Et on a vu que lorsqu'on devait voter, nous on avait les votes pour les textes qu'on a mis sur la table alors que les contre-propositions de texte de la Russie n'avaient que trois ou quatre votes. Nous avons notre propre vote et en plus la possibilité de mobiliser ou de démobiliser les autres membres élus. Ensemble ça fait dix votes. M. Reynders disait que les dix membres ensemble avaient un droit de veto. Il faut jouer sur le vote qu'on a et l'influence sur les autres membres pour voter dans telle ou telle direction.

E.X :

Et la Belgique à ce moment-là avait une influence particulière sur les neuf autres ?

B.V :

C'est-à-dire que puisqu'on était *pen-holder* ça nous donne de l'influence sur les autres. Elle tient aussi sur le fait qu'on se soucie, qu'on est informés et qu'on est constamment de nouveau à l'écoute, qu'on n'a pas essayé de faire de *deal* en secret, qu'on a toujours été fiables et qu'on a beaucoup investi dans les relations avec les membres élus.

E.X :

C'est cette image finalement que la Belgique construit depuis longtemps dans la continuité. Est-ce qu'on pourrait voir une tentative d'isolement volontaire de la Russie lors des votes successifs pour qu'elle se retrouve au final seule à voter contre ?

B.V :

Être isolée ne pose pas de problème à la Russie. Mais ils ne se sont pas mis de façon volontaire dans une situation d'isolement. Il y avait à un moment un texte proposé par la Russie qui a reçu trois ou quatre voix. Ce n'est quand même pas vraiment un bon résultat et je pense que c'est ce qui a fait comprendre à Moscou qu'ils étaient seuls. Mais ils ne se sont pas mis de façon volontaire dans cette situation. Pour nous ce serait vraiment honteux qu'un de nos textes soit aussi peu soutenu. C'est moins grave pour la Russie mais c'est toujours un peu gênant.

Question 13

E.X :

La littérature développe l'importance des liens régionaux pour les petits États au CSONU. En tant que pays européen, la Belgique a bénéficié de l'apport du service de soutien extérieur durant son mandat. Selon un diplomate, ce soutien fut plus conséquent que les autres années. Qu'a-t-il apporté dans les faits ?

B.V :

Je ne sais pas si je suis d'accord en fait. En comparaison avec quelle année ? (*E.X : 2007-2008*). Et bien il n'y avait pas ce SEAE. Peut-être l'aide européenne en général mais c'est possible qu'il compare avec 2015-2016 mais nous n'étions pas au CSONU donc on ne sait pas comparer. Mais oui, c'est vrai que quand on parle de l'aide européenne en général, ça s'est beaucoup développé. On a des contacts réguliers avec les États membres au

Interviews

CSONU. Il y a à New York maintenant le *caucus* européen qui sont les membres européens avec le SEAE. Un agent a été détaché vers la mission allemande, mais pour ça il faut la nationalité. On ne peut pas mettre un Grec en disant qu'il représente la Belgique par exemple. Les gens à New York disent que ça a joué un très grand rôle pour la fluidité de l'information. Donc oui entre 2007-2008 quand il n'y avait pas le SEAE et les *stake-outs*, la différence est grande. Mais voilà, je pense qu'il faut être précis.

E.X :

C'est sans doute moi qui ai mal interprété les paroles de l'époque.

B.V :

Non, peut-être qu'il parlait en effet de ça. On a beaucoup travaillé sur la dimension européenne et on est contents du résultat. Maintenant il faut voir qu'on était cinq puis quatre. Aujourd'hui on n'est plus que trois (Estonie – France – Irlande). Ils ne seront ensuite que deux (Irlande – France). Et après je pense qu'il y a Malte. Et ça recommencera à augmenter. Il reste beaucoup de travail.

E.X :

Est-ce que cette convergence des cinq membres a pu faciliter le développement de la coopération européenne ?

B.V :

La quantité a certainement joué un rôle mais également la volonté politique très claire de travailler sur cette dimension. On a très bien travaillé avec les Allemands là-dessus.

Question 14

E.X :

Est-ce que, au vu de tout ce dont on a discuté, la Belgique peut-elle vraiment être qualifiée de petit pays ?

B.V :

Moi j'ai toujours un problème avec ça. On n'est certainement pas un grand pays. Est-ce qu'on est une puissance moyenne ? Je ne sais pas. Niveau puissance militaire, si on inclus ça on est plutôt un petit pays mais il n'y a pas que la taille d'une armée, il y a également la qualité et la quantité des déploiements. Je trouve qu'on dit ça trop vite qu'on est un petit pays. Dans la perception nous ne sommes pas toujours vus comme un petit pays. L'Estonie qui n'a rien au sud du Caire, ça c'est sans doute un plus petit pays. On a quand même cinq fois sa taille. Notre poids économique n'est pas si petit. On n'est pas comme les Pays-Bas qui se considèrent comme les plus petits des grands. Ils pourraient aussi être les plus grands des petits en quelque sorte. Peut-être qu'on appartient à la catégorie des petits mais en son sein on est parmi les grands.

E.X :

Ce n'est pas évident car la Belgique ne rentre pas vraiment dans les cases.

B.V :

Oui je suis d'accord et j'ai entendu ça souvent trop facilement qu'on est un petit pays. C'est une mentalité aussi.

Interviews

E.X :

D'autant que certains pays jouent de cette image pour atteindre certains objectifs. Est-ce le cas de la Belgique ?

B.V :

Non.

Question 15

E.X :

Il semble que le multilatéralisme onusien rayonne sur le bilatéralisme belge et sur les autres enceintes multilatérales. Cette hypothèse est-elle fondée selon vous ? Si oui, auriez-vous un exemple ?

B.V :

Oui. Parce qu'on a quand même un accès plus large quand on est au CSONU. Le cas du Cachemire par exemple qui fut particulièrement chaud en 2019-2020. On ne s'y attendait pas forcément. UNMOGIP était à l'ordre du jour pour la première fois depuis 1971. Nos ambassadeurs à Delhi et Islamabad sont invités par des responsables politiques indiens et pakistanais, les ambassades ici nous approchent, il y a des contacts à New York parce qu'ils savent qu'on va se prononcer et qu'il y aura peut-être un vote. C'est la même chose pour un dossier comme le Sahara occidental. Les Marocains, Mauritaniens et Algériens nous contactent de façon régulière là-dessus mais quand on est au CSONU c'est beaucoup plus systématique. Et c'est vraiment un ralliement bilatéral dans ces pays car ils savent qu'on a une voix. Mais même dans les dossiers multilatéraux, je prends par exemple l'Agence atomique à Vienne, vu qu'on était facilitateurs de la résolution 2231, ça a un impact aussi. Donc oui ça contribue au rayonnement de la Belgique. Aussi bien au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral. Mais quand c'est fini, c'est fini. Pour moi c'est une erreur de toujours parler de l'époque où nous étions au CSONU et qu'on était un peu le centre. On s'est beaucoup investis mais maintenant on continue à travailler sur les mêmes thématiques dans d'autres enceintes. On ne va pas vivre pendant quatre ou cinq ans dans le bon vieux temps. Le monde évolue beaucoup trop rapidement pour cela. Le grand dossier sur la Syrie ça se joue à nouveau maintenant. L'aide humanitaire doit être renouvelée en juillet (si elle doit être renouvelée) et on est en contact avec les coplumes, l'Irlande et la Norvège. Ce sont eux qui sont à la manœuvre maintenant.

E.X :

Mais vous avez toujours ce soutien aux pays sur place à travers l'expérience du dossier.

B.V :

Où, j'ai d'ailleurs encore eu un contact avec les Irlandais il y a une semaine. Mais bon je veux éviter le scénario que j'ai décrit. En 2024 ça change vite.

E.X :

Vous trouvez qu'il y a cette tendance ?

B.V :

Dans certains pays oui.

Question 16

E.X :

On pense donc surtout au futur. 2037, comment est-ce qu'on prépare ce mandat et en quoi est-ce important de le préparer si tôt à l'avance ?

B.V :

Écoute c'est extrêmement difficile de préparer un truc qui aura lieu dans seize ans. Déjà le transfert des connaissances. 2037 c'est l'âge de ma retraite. (*E.X : C'est une nouvelle génération de diplomates qui va devoir porter ce projet*). Oui mais maintenant on a une équipe qui est jeune à New York. C'est d'ailleurs un grand bénéfice d'un mandat au Conseil de sécurité. On a vingt diplomates qui ont maintenant l'habitude de négocier au plus haut niveau, y compris avec la Russie et la Chine. Il n'y en a pas beaucoup qui ont cette habitude. Une campagne c'est toujours une question de voix mais même pour ça c'est encore un peu tôt. C'est très difficile de se préparer car on ne peut pas prédire le monde en 2037. Ou même le Conseil de sécurité en 2037. Les éléments de bases sont là, il faut du bon sens : bien préparer, mobiliser le réseau diplomatique, il va falloir mettre à temps une bonne équipe sur place. Ce sont les bases de n'importe quel mandat. Quel thème sera mis en avant, ça c'est beaucoup trop tôt pour le dire.

E.X :

J'en ai terminé avec mes questions et je vous remercie infiniment pour cette magnifique opportunité.

B.V :

Avec plaisir.

Fin de la retranscription.

Je tiens à remercier vivement Monsieur le Directeur Bert Versmessen de s'être prêté à l'exercice et d'avoir répondu à toutes mes questions. L'enregistrement a été transcrit aussi fidèlement que possible, en adaptant parfois quelques tournures de phrases afin que la lecture soit plus aisée.

III. Transcription de l'interview de Monsieur Vincent Willekens

Ceci constitue la retranscription de l'interview du 3 juin 2021 de Monsieur Vincent Willekens réalisée par Edouard Xia dans le cadre d'un mémoire de recherche pour le Master en relations internationales de l'UCLouvain. Monsieur Willekens était porte-parole de la Représentation permanente de la Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU lors du mandat 2019-2020 et est actuellement *Adviser & Media Counsellor* pour la Représentation permanente de la Norvège au Conseil de sécurité.

Question 1

E.X :

Avant toute chose j'aurais aimé vous demander en quelle qualité allez-vous répondre à mes questions aujourd'hui ? Vous étiez porte-parole de la Belgique en 2019-2020 mais vous travaillez actuellement pour la Norvège.

V.W :

Oui c'est vrai. Je travaille maintenant pour l'équipe norvégienne, c'est une sorte d'échange si vous voulez entre les diplomaties belge et norvégienne. Ce fut décidé en août de l'année dernière pour assurer en quelque sorte la continuité de la Belgique au CSONU. Pas vraiment car je ne suis pas diplomate norvégien mais je travaille pour la Norvège donc tout ce que je fais est en fonction d'eux mais je reste un diplomate belge et j'ai des contacts avec mes collègues ici à New York et parfois aussi à Bruxelles. Ça fait d'ailleurs partie d'une des réponses aux questions que vous m'avez envoyées au préalable. Donc ma qualité actuelle est *Adviser* pour la Mission norvégienne mais je ne sais pas si c'est en cette qualité que je vous parle exactement. Peut-être plutôt en tant que diplomate qui faisait partie de l'équipe 2019-2020, en tant que responsable presse et communications.

E.X :

Dans le cadre de ce mémoire, le fait que vous combiniez deux casquettes peut être très intéressant car finalement la Belgique et la Norvège sont deux pays occidentaux qui ont des idées semblables. N'hésitez pas à répondre avec ces deux points de vue si cela vous semble judicieux.

Question 2

E.X :

En Belgique, la presse n'a pas beaucoup parlé de ce qui s'est passé à l'ONU. Pourquoi selon vous ?

V.W :

Oui c'est une bonne question et je crains que je n'ai pas de réponse définitive. Premièrement, c'est vraiment un manque d'intérêt je pense sur tout ce qui touche aux Nations Unies car c'est assez spécifique je dirais mais même de façon plus générale en ce qui concerne les relations internationales. Ça m'étonne. Chez les Norvégiens c'est différent. En Norvège il y a beaucoup plus d'articles et éditoriaux sur des sujets très spécifiques du Conseil pour débattre de ce que devrait faire le pays. Il y a des demandes d'interview. On a tout de même eu le *Standaard* qui est venu à New York. On a eu un reportage et des articles évidemment mais vous avez raison, il y aurait pu en avoir plus

tant en qualité qu'en quantité je pense. Ce qu'on aurait pu mieux faire peut-être c'est d'avoir une équipe dédiée à Bruxelles uniquement pour les communications de ce qui se passe au Conseil. Je ne suis pas sûr qu'on a tout fait au niveau communications et relations avec la presse pour créer cet intérêt. Il y avait des réunions mensuelles à Bruxelles présidées par Bert Versmessen avec la presse. Il faisait des *briefing* mais je crois qu'il n'y avait à chaque fois que trois ou quatre journalistes. Et puis on a évidemment le service presse et communication à Bruxelles mais il n'y avait pas de cellule spécifique au Conseil et je pense qu'il n'y avait pas assez de personnes affectées à ce service. C'est encore une différence avec la Norvège puisque là il y a trois ou quatre personnes qui ne s'occupent que du Conseil au sein du département des communications. C'est une approche différente mais c'est aussi lié au budget qu'on a. C'est plus simple pour la Norvège qui a tellement d'argent pour tout, y compris la presse. C'est en effet une question clé, en tout cas pour moi, de notre mandat et je n'ai pas de réponse définitive.

E.X :

Ce sont quelques bons éléments de réponse car cela me semblait très étonnant étant donné que le multilatéralisme onusien est fondamental pour la diplomatie belge et l'intérêt national belge en général. Peut-être voit-on une dissonance entre la perception de l'opinion publique et la stratégie politique belge ?

V.W :

Oui bien que le multilatéralisme de l'Union européenne est toujours plus important. Donc pour la présidence du Conseil de l'Union je pense qu'il y a plus d'intérêt au sein de la presse que pour l'ONU. L'ONU c'est quand même assez loin. On a eu au début des articles dans la presse qui oubliaient de mentionner que la Belgique était membre du Conseil. Donc c'est peut-être aussi un manque de compréhension et de connaissance sur les Nations Unies. Mais ce n'est pas facile. On a eu un journaliste ici qui travaille pour la VRT, Björn Soenens. Vous êtes francophone et il n'est peut-être pas très connu chez vous. Mais en Flandre il est très connu. Il fait les États-Unis, il est le correspondant en la matière. Il habite à New York, je l'ai invité à la RP. Il l'a fait une ou deux fois mais a arrêté car ce n'est pas facile à vendre à Bruxelles, il n'y a que peu d'intérêt en Belgique. Il préfère voyager dans le Kansas et interviewer une famille locale et leur demander ce qu'ils pensent de Donald Trump. Donc c'est difficile. Mais la prochaine fois qu'on est au Conseil je pense qu'on doit investir dans la presse et la communication. Également à New York car j'étais tout seul. Je pense qu'il faut au moins deux personnes. Ça grandit tellement, surtout les *social media*. Je vois comment on fait ça chez les Norvégiens et c'est différent.

Question 3

E.X :

Je profite qu'on parle de la prochaine fois pour vous parler de 2037. Comment, dans l'esprit de la diplomatie belge sur place comme à Bruxelles, prévoit-on 2037 alors que c'est un monde imprévisible ?

V.W :

C'est exactement ça, on ne le sait pas. On a dû lancer cette campagne à ce moment car en quittant le Conseil on a bénéficié encore d'un *momentum* et d'un intérêt politique autour des Nations Unies et du Conseil. On devait annoncer l'année dernière et choisir la période. Mais je pense que pour les cinq à dix années à venir on ne peut rien faire. La campagne

Interviews

va commencer en 2032-2033 sans doute. Reste à voir comment le monde va évoluer. On le voit maintenant, le monde a énormément changé en dix ans avec par exemple la position de la Chine. Il y a aussi l'élément technique mais vous l'expliquez déjà, ce sont tous les *slots* qui sont réservés. Il faut en plus toujours être prudent de ne pas prendre la place de l'Allemagne qui veut être au Conseil tous les cinq ou six ans. Et quand l'Allemagne est candidate c'est une place déjà attribuée. C'est ce que Israël a vu pendant sa campagne.

E.X :

Et comment a-t-on préparé dans les faits à New York, de manière succincte, l'élection pour 2019 ?

V.W :

Là je suis désolé je n'y étais pas. La personne qui a travaillé là-dessus est Isabelle Bardjin et l'Ambassadeur évidemment mais je n'ai pas de détail sur la campagne.

Question 4

E.X :

Les diplomates belges disposent d'instructions cadres pour ne pas les limiter dans leur travail quotidien. Jusqu'où va cette autonomie ? Auriez-vous l'exemple d'un dossier où elle a pu être considérée comme une force des diplomates belges ?

V.W :

C'est une question difficile. Oui, on a des instructions qui donnent un cadre en effet mais qui sont parfois très concrètes. Ça nous aide, on voit la différence avec les U.S. qui doivent vérifier chaque détail avec Washington. C'est plus facile pour nous. Un des dossiers les plus importants était le *cross border resolution* sur l'aide humanitaire en Syrie. Je pense que l'Ambassadeur Marc Pecsteen a eu la flexibilité d'enfin arriver à un compromis avec la Russie et les autres membres du Conseil. Mais je ne peux pas vous parler des détails car ce n'était pas vraiment mon travail. J'ai vu mais je préfère ne pas vous donner de détail. Moi je m'occupais aussi du Soudan du Sud et j'ai mené les négociations pour la résolution du mandat du Soudan du Sud et là en effet on donne un cadre et on n'entre pas dans les détails de chaque paragraphe. Ça nous donne une flexibilité et ça facilite les choses. On sait ce qui est important en général et puis quand il s'agit de faire des propositions ou d'entrer dans les détails de mots spécifiques c'est à nous de décider. Mais c'est pareil pour la Norvège finalement. C'est peut-être typique pour les pays plus petits. On n'a pas la même capacité que les U.S. Dans le *State Department* il y a peut-être cinq ou six personnes qui s'occupent du Soudan du Sud, chez nous c'est une personne à Bruxelles qui s'occupe de plusieurs pays d'Afrique en même temps.

Question 5

E.X :

Vous parlez de la capacité des pays. Les petits États éprouvent parfois certaines difficultés inhérentes à leur petite taille lors de leur mandat au CSONU. Fut-ce le cas de la Belgique lors de sa gestion du travail du Conseil en tant que *pen holder*, président ou dans le traitement de l'information et de l'analyse ?

V.W. :

Oui, j'en ai déjà parlé. Les Britanniques ou les Français ont des équipes de communication de quatre ou cinq personnes. Il y a deux personnes chez les Français qui ne s'occupent que des *social media*. Moi je faisais tout, tout seul. Automatiquement la qualité n'est pas la même. On a essayé de faire des vidéos, sans doute bien avec nos modestes moyens. Mais là il y a une différence. Mais être un petit pays de petite taille ou moyenne taille comme on dit, ça a aussi ses avantages. Vous l'avez dit, on a les instructions cadres. Ça nous aide aussi pour être un *honest broker*. Il y a moins de soupçons sur un agenda caché. On peut croire ce que la Belgique dit sur ses positions. Elle agit sur l'avancée du dossier, elle n'a pas de troupes ou de gisements pétroliers. C'est pareil pour la Norvège, encore plus car elle n'est pas membre de l'UE. Ça fait une très grande différence d'ailleurs. Elle n'a pas de passé colonial mais la Norvège a tout de même des intérêts pétroliers. Un désavantage, mais c'est pour tous les pays élus au Conseil, c'est de ne pas avoir de mémoire institutionnelle. Pour les grands pays, et certainement pour les membres permanents, ils ont un avantage énorme d'avoir cette mémoire institutionnelle et cette capacité de pouvoir dire dans une négociation ce qu'il s'est passé avant. Il y a deux ans, il y a cinq ans on a déjà essayé cela et ce paragraphe n'a pas fonctionné parce que... On n'a pas cela et ça a tout de même à voir avec la taille car pour l'Allemagne c'est pareil mais moindre car ils sont au Conseil plus fréquemment et ils ont aussi beaucoup plus de moyens. Un autre élément c'est de ne pas avoir une ambassade dans tous les pays qui sont au Conseil. Ça a aussi à voir avec la taille. Pour la Belgique, on est dans une situation très confortable. Surtout en Afrique et d'autant plus que les dossiers du Conseil ont souvent trait à ce continent. Là on a tellement de postes que c'est très bien pour nous. Mais pour un pays comme l'Estonie par exemple, c'est très difficile. Ils n'ont que deux ou trois ambassades en-dessous du Sahara. Ils n'ont pas de source d'information directe et ça complique grandement le travail. Maintenant, je fais les dossiers de la République Centrafricaine pour la Norvège et on n'a pas d'ambassade à Banggi. Je vois la différence avec les Français par exemple qui sont partout.

Question 6

E.X. :

On pourrait se dire que votre cas est intéressant car vous êtes diplomate belge travaillant actuellement pour la Norvège. Premièrement, est-ce que c'est quelque chose de fréquent de la part de la Belgique d'envoyer des diplomates dans d'autres missions au Conseil ? Et deuxièmement est-ce que ce serait fait dans cette idée justement de construire une mémoire institutionnelle ?

V.W. :

Oui, très bonne question. Ça arrive. On a eu un diplomate belge au sein de l'équipe du Luxembourg lorsqu'il était au Conseil en 2012-2013. Il y a aussi eu un diplomate des Pays-Bas qui a travaillé à Bruxelles pendant notre mandat. Il y a d'autres exemples comme un diplomate suédois. Ça arrive mais pas souvent. Et c'est quand même un instrument très utile. C'est très intéressant pour la Norvège d'avoir quelqu'un qui a déjà un réseau, qui connaît le Conseil et son fonctionnement. Et pour nous (*la Belgique*) c'est intéressant d'avoir toujours un accès au Conseil maintenant avec ma présence dans l'équipe norvégienne. Et aussi à plus long terme, comme vous l'avez remarqué, j'espère que ça va nous aider car on crée en quelque sorte une connaissance et une capacité chez moi qui va j'espère nous aider plus tard. C'est un investissement personnel aussi.

Interviews

E.X :

Bien sûr. On pourrait dire en un certain sens que la Belgique investit dans un capital humain, ses diplomates, pour assurer une continuité dans la mémoire collective de la fonction là où elle a l'incapacité d'avoir des locaux par exemple.

V.W :

Tout à fait. D'ailleurs je suis très reconnaissant au Ministère de m'avoir donné cette opportunité.

E.X :

Et pour vous, si ce n'est pas trop indiscret, cela vient d'une envie personnelle de rester travailler au Conseil ou vous avez plutôt une affinité particulière avec la Norvège ?

V.W :

J'ai une affinité avec la Norvège car j'y ai beaucoup d'amis mais ce n'est pas la raison. C'est une expérience extraordinaire qui me permet de rester ici et à un niveau personnel ça m'aide car ma femme travaille au sein des Nations Unies, elle est *international civil servant*. Mais ce n'est pas utile pour votre mémoire. Sa carrière est ici à New York et ça me permet de rester un peu plus longtemps pour ensuite rentrer en Belgique.

Question 7

E.X :

Merci beaucoup pour ces réponses très personnelles. Sur la Norvège en elle-même : la Belgique a été au Conseil et a traité du dossier humanitaire syrien. Monsieur Bert Versmessen disait que quand on n'est plus au Conseil, on n'a plus voix au chapitre mais on peut tout de même parfois être sollicité et apporter une certaine expertise. Est-ce correct comme hypothèse ? En quoi est-ce que la Norvège vient chercher ceci chez la Belgique ?

V.W :

Oui tout à fait. Et ça joue aussi surtout sur le dossier *children and armed conflict* puisque là on a vraiment aidé. J'ai deux collègues qui travaillent sur le dossier et le collègue qui travaille dans l'équipe belge a investi beaucoup de temps pour parler avec les Norvégiens et leur préparer un dossier. Je ne sais pas si vous connaissez comment ce *working group* fonctionne ; ils négocient des conclusions sur des situations de pays. Les premières conclusions négociées en février ou mars portaient sur le Soudan du Sud. Encore en décembre 2020, la Belgique a rédigé une première version de ces conclusions, qui a été alors utilisée par la Norvège comme base de leur propre travail. Là il y a beaucoup de contacts et un échange d'expérience et de connaissances. Concernant la Syrie, oui certainement au début ça a joué. Mais la dynamique a tellement changé que je ne sais pas si aujourd'hui ça joue encore. La Belgique a travaillé avec l'Allemagne et aujourd'hui la Norvège travaille avec l'Irlande et c'est vraiment très différent. La composition du Conseil est différente, il y a des grands pays avec un intérêt assez fort comme l'Inde. Ils ont une position délicate car ils reconnaissent le régime syrien. Ils ont une ambassade à Damas. Je pense que l'absence de l'Allemagne va créer une autre situation. C'est difficile à prédire. Au début il y a eu beaucoup d'échanges mais on est six mois dans le mandat donc on a de moins en moins de contacts à ce sujet. Ce que Bert disait sur le fait qu'on n'a plus de questions ni d'appels à partir du premier janvier est tout à fait vrai. On est

Interviews

dans le Conseil ou on n'y est pas. Sauf sur des dossiers comme ça assez spécifiques pour lesquels on a créé une expertise belge.

E.X :

Donc on voit vraiment là à quel point avoir un mandat au Conseil permet à la Belgique de développer une influence mondiale.

V.W :

Oui et c'est ce qu'on a fait. Pas seulement sur la Syrie. C'était quand même une expérience exceptionnelle. Moi j'étais pour le côté presse et communications. D'autres collègues ont beaucoup travaillé sur ce dossier.

Question 8

E.X :

Quels sont les critères pour qu'un diplomate belge soit envoyé à la Représentation permanente ? Combien de temps avant le mandat au CSONU est-il envoyé à New York pour développer des affinités personnelles et professionnelles sur le terrain ?

V.W :

C'est une bonne question. Ça dépend. Certains sont arrivés longtemps à l'avance comme notre Conseiller politique. Ça aide puisque le Conseiller politique doit avoir une connaissance très large et horizontale. D'autres sont arrivés juste l'été avant. Moi-même j'étais à New York mais pas au sein de la RP. J'ai commencé au début du mandat. Mais la différence c'est que j'avais déjà fait un tour à New York entre 2011 et 2015, j'avais déjà été à la Mission pendant quatre ans. Bien qu'on n'était pas membre du Conseil ça m'a permis d'étudier les Nations Unies en générale et le Conseil. Ce qui est important pour ceux qui sont envoyés c'est d'avoir une certaine expérience dans le multilatéral, de préférence onusien. Ne pas avoir peur de travailler beaucoup, il faut une volonté de s'y mettre mais quand on indique la préférence d'aller à New York on peut supposer que cette volonté est là. Je ne sais pas s'il y a une liste avec les critères. Avoir une expérience en Afrique est très utile puisque beaucoup de dossiers y ont trait. Moi j'ai fait Nairobi donc je connaissais la corne de l'Afrique. Le collègue qui s'occupait de l'Afrique centrale avait été à l'ambassade de Kinshasa et au Rwanda. Là il y a un aspect important et dont ils tiennent compte à Bruxelles.

Question 9

E.X :

Vous parliez tout à l'heure des Britanniques. A-t-on constaté une différence dans la position du Royaume-Uni par rapport à ses partenaires européens suite au Brexit ? La Belgique a-t-elle eu un rôle particulier à jouer à cet égard ?

V.W :

Je ne pense pas qu'il y ait eu une influence sur le travail au sein du Conseil car l'Union joue un rôle quand même pas tellement grand. C'est plutôt chaque pays qui choisit sa position, même la Belgique. Bon on a tous des positions européennes et il y a des conclusions du Conseil européen dont on tient compte donc là oui. Mais la France fait ce qu'elle veut. La plus grande peur de la France c'est qu'un jour il y ait un siège de l'UE.

Interviews

Je ne pense pas que les Britanniques ont fort changé de position mais ce qui a changé ce sont les *stake out* à la presse. Les *stake out* de l'UE sont différents car on a perdu le UK. Ils ont un très grand poids au sein du Conseil car ils sont membre permanent. Ils ont refusé d'y participer car ils voulaient faire un *clean break* avec le Brexit. La conséquence c'est que la Norvège n'y participe pas non plus car si les Britanniques ne le font pas, ils n'ont pas de raison de le faire. Là on a perdu de l'influence. Est-ce que la Belgique joue un rôle spécifique ? Hum. Non pas vraiment. On travaille étroitement ensemble et on est *like minded*, beaucoup plus qu'avec d'autres membres du Conseil.

Question 10

E.X :

La Belgique pourrait-elle être réellement considérée comme un petit État ? En quoi diffère-t-elle de la Norvège dans son travail au CSONU selon vous ?

V.W :

Où je ne parlais pas de petit pays. On parle de puissance moyenne puisqu'on est quand même assez régulièrement au Conseil. C'est presque tous les dix ans. Maintenant ce sera presque vingt ans car le monde change mais jusque maintenant on a quand même *punched above our weight*. C'est quand même grâce à plusieurs facteurs : à notre diplomatie à l'histoire longue, grâce à notre crédibilité, le fait qu'on est membre de l'UE, on n'est pas dans le top des contributeurs mais on fait ce qu'on peut. On a notre histoire coloniale ; ça va dans les deux sens mais ça nous donne tout de même une expertise et une expérience dans des régions souvent à l'agenda du Conseil. Quand on parle de la Belgique au sein de l'UE on peut parler d'un pays de taille moyenne. Et la même chose vaut pour la Norvège, pour d'autres raisons. Surtout les budgets. Et aussi leur expertise dans la *peace diplomacy*, la médiation. Ils le font depuis les années 1990 et les accords d'Oslo. Ils sont présents dans tellement de zones de conflits. Par exemple en Colombie. Cela leur donne une crédibilité peut-être encore plus forte que la Belgique à laquelle s'ajoute leur budget. La question n'est pas « est-ce que la Norvège est impliquée » mais plutôt « combien ». Mais c'est plus facile quand on a du gaz et du pétrole.

Fin de la retranscription.

Je tiens à remercier vivement Monsieur Vincent Willekens pour toutes ces réponses qui m'offrent une perspective de terrain ainsi qu'une ouverture sur le cheminement de pensée de la Belgique. L'enregistrement a été transcrit aussi fidèlement que possible, en adaptant parfois quelques tournures de phrases afin que la lecture soit plus aisée.

Bibliographie

Bibliographie

1. Monographies

BAKER FOX, A., *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*, Chicago, University of Chicago Press, 1959, 228p.

BEALY, F., *The Blackwell Dictionary of Political Science, a User's Guide to Its Terms*, Oxford, Blackwell, 1999, 396p.

BUZAN, B., WEAVER, O., DE WILDE, J., *Security A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers, 1998, 239p.

CRIEKEMANS, D., *Belgium in the UN Security Council 2019-2020: A Changing Geopolitics, A Growing European Dimension and the Added Value of Its UNSC Membership*, Bruxelles, Institut Egmont, 2020, 12p.

DUMOULIN, M., *Spaak*, Bruxelles, Éditions Racine, 1999, 736p.

EVANS, G., NEWNHAM, J., *The Penguin Dictionary of International Relations*, London, Penguin Books, 1999, 640p.

FINDLAY, T., *Challenges for the New Peacekeepers. SIPRI Research Report n°12*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 170p.

HURD, I., « Security Council Reform: Informal Membership and Practice », in RUSSET, B., *The Once and Future Security Council*, New York, St Martin's Pres, 1997, 119p.

LAKE, D., *Hierarchy in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press, 2009, 248p.

LUPEL, A., MÄLKSOO, L., *A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council*, New York, International Peace Institute, 2019, 14p.

MCLEAN, D., *Vulnerability: Small States in the Global Society*, London, Commonwealth Secretariat, 1985, 126p.

NAU, H., *Perspectives on International Relations: Power, Institutions and Ideas*, Washington, SAGE Publications, 2017, 512p.

O SUILLAEBHAIN, A., *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*, New York, International Peace Institute, 2014, 16p.

STEINSSON, S., THORHALLSSON, B., « Small States Foreign Policy », in THIES, C., *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 26p.

TAU, Y., *La réforme du Conseil de sécurité et le droit de veto*, Liège, Liège université, 2019, 53p.

UNITED NATIONS, *Practical Guidance for Mediators to Protect Children in Situations of Armed Conflict*, New York, United Nations Secretariat, 2020, 62p., disponible en ligne

<https://childrenandarmedconflict.un.org/wp-content/uploads/2020/04/Practical-guidance-for-mediators-to-protect-children-in-situations-of-armed-conflict.pdf>

UNITED NATIONS, *Report of the Security Council for 2020. Official Records. Seventy-fifth Session*, New York, United Nations, 2021, 237p., disponible en ligne <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/75/2>

VITAL, D., *The Inequality of States: A Study of Small Power in International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1967, 208p.

WORLD BANK, *Small States: Meeting Challenges in the Global Economy. Report of the Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States*, Washington, The World Bank, 2000, 126p.

WORLD BANK GROUP, *Support to Small States*, Washington, The World Bank Group, 2021, 31p.

2. Articles scientifiques

ADAMSON, L., « Let Them Soar: Small States as Cyber Norm Entrepreneurs », *European Foreign Affairs Review*, vol. 24, n°2, 2019, pp. 217-234.

ALBARET, M., PLACIDI-FROT, D., « Les petits États au Conseil de sécurité : des strapontins à l'avant-scène », *Critique internationale*, vol. 2, n° 71, 2016, pp. 19-38.

ALESINA, A., « The Size of Countries: Does it Matter? », *Journal of the European Economic Association*, vol. 1, n°2-3, 2003, pp. 301-316.

ALLISON, R., « Russian Revisionism, Legal Discourse and the Rules-Based International Order », *Europe-Asia Studies*, vol. 72, n°6, 2020, pp. 976-995.

BAILES, A., THORHALLSSON, B., « Instrumentalizing the European Union in Small State Strategy », *Journal of European Integration*, vol. 35, n°2, 2012, pp. 99-115.

BALDACCHINO, G., « Thucydides or Kissinger? A Critical Review of Smaller State Diplomacy », in COOPER, A., SHAW, T., *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, London, Palgrave Macmillan UK, 2009, pp. 21-40.

BARREA, J., « Approche théorique de la politique étrangère des petites puissances. Hymne à la qualité de la diplomatie », in FRANCK, C., ROOSENS, C., *La politique extérieure de la Belgique en 1988-1989*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 1990, pp. 183-202.

BJÖRKDAHL, A., « Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n°1, pp. 135-154.

BJÖRKDAHL, A., « Swedish Norm Entrepreneurship in the UN », *International Peacekeeping*, vol. 14, n°4, 2007, pp. 538-552.

Bibliographie

BRIGUGLIO, L., CORDINA, G., VELLA, S., « Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements », *Oxford Development Studies*, vol. 37, n°3, 2009, pp. 229-247.

COPELANDE, D., « Mondialisation, hétéropolarité et l'impératif d'évolution de la diplomatie », in DE WILDE D'ESTMAEL, T., LIEGEOIS, M., DELCORDE, R., *La diplomatie au cœur des turbulences internationales*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2014, pp. 195-208.

DELPÉRÉE, F., « Gouverner sans gouvernement ? », *Bulletins de l'Académie Royale de Belgique*, n°23, 2012, pp. 121-134.

ELMAN, M., « The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard », *British Journal of Political Science*, vol. 25, n°2, 1995, pp. 171-217.

GALAL, A., « External Behavior of Small States in Light of Theories of International Relations », *Review of Economics and Political Science*, vol. 5, n°1, 2019, pp. 38-56.

GUILBAUD, A., « L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires », *Critique internationale*, vol. 2, n°71, 2016, pp. 9-18.

GUNASEKARA, S., « Bandwagoning, Balancing, and Small States: A Case of Sri Lanka », *Asian Social Science*, vol. 11, n°28, 2015, pp. 212-220.

HEIN, P., « The Study of Microstates », in DOMMEN, E., HEIN, P., *States, Microstates and Islands*, London, Croom Helm, 1985, pp. 4-13.

INGEBRITSEN, C., « Norms Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics », *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n°1, 2002, pp. 11-23.

JACQUES, M., STRUYE DE SWIELANDE, T., « La Belgique, un petit pays. Vraiment ? », *CECRI Commentary Paper*, n°62, 2020, pp. 1-4.

JAKOBSEN, P., RINGSMOSE, J., SAXI, H., « Prestige-Seeking Small States: Danish and Norwegian Military Contributions Military Contributions to US-Led Operations », *European Journal of International Security*, vol. 3, n°1, 2018, pp. 256-277.

KATZENSTEIN, P., « Small States and Small States Revisited », *New Political Economy*, vol. 8, n°1, 2003, pp. 9-30.

KEATING, C., « The United Nations Security Council: Options for Small States », *Security Council Report*, New York, 2008, pp. 1-9.

KEOHANE, R., « Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics », *International Organization*, vol. 23, n°2, 1969, pp. 291-310.

KEOHANE, R., NYE, J., « Power and Interdependence revisited », *International Organization*, vol. 41, n°4, 1987, pp. 725-753.

Bibliographie

KOTEK, J., « Les leçons du Rwanda. Un Casque bleu peut-il se muer en témoin oral ? », *Revue d'histoire de la Shoah*, vol. 1, n°190, 2009, pp. 115-135.

LASSERRE, F., « La géopolitique », in BALZACQ, T., RAMEL, F., *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 747-780.

LIEGEOIS, M., « A Small Power Under the Blue Helmet: The Evolution of Belgian Peacekeeping Policy », *Studia Diplomatica*, vol. 61, n° 3, 2008, pp. 111-138.

LIEGEOIS, M., « Évolution des pratiques diplomatiques au Conseil de sécurité de l'ONU », in DE WILDE D'ESTMAEL, T., LIEGEOIS, M., DELCORDE, R., *La diplomatie au cœur des turbulences internationales*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2014, pp. 169-188.

LIEGEOIS, M., « La Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU 2007-2008 », *Sudia Diplomatica*, vol. 62, 2009, pp. 41-55.

LIEGEOIS, M., « La Belgique et l'Organisation des Nations Unies », *Outre-Terre*, vol. 3, n°40, 2014, pp. 294-307.

MAASS, M., « Small States as Small Countries and Little States », *International Studies Annual Convention*, 2008, pp. 1-16.

MASSART-PIERART, F., « La diplomatie multilatérale en mouvement », in DE WILDE D'ESTMAEL, T., LIEGEOIS, M., DELCORDE, R., *La diplomatie au cœur des turbulences internationales*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2014, pp. 133-168.

MOURITZEN, H., WIVEL, A., « Explaining Foreign Policy: International Diplomacy and the Russo-Georgian War », *International Politics Review*, vol. 2, n°1, 2014, pp. 31-47.

NAREN, P., « Small but Smart: Small States in the Global System », in COOPER, A., SHAW, T., *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, London, Palgrave Macmillan UK, 2009, pp. 41-64.

PANG, X., LIU, L., MA, S., « China's Network Strategy for Seeking Great Power Status », *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 10, n°1, 2017, pp. 1-29.

RASHEED, A., « Role of Small Islands in UN Climate Negotiations: A Constructivist Viewpoint », *Political Studies Association*, vol. 56, n°4, 2019, pp. 215-235.

REYN, A., « Intérêt national et multilatéralisme », in DE WILDE D'ESTMAEL, T., LIEGEOIS, M., DELCORDE, R., *La diplomatie au cœur des turbulences internationales*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2014, pp. 189-192.

STANCIU, L., « Conseil de sécurité des Nations unies : quel bilan du mandat belge ? », *Justice & Paix*, 2020, pp. 1-6.

Bibliographie

SUTTON, P., PAYNE, A., « Lilliput under Threat: The Security Problems of Small Islands and Enclave Developing States », *Political Studies Association*, vol. 41, n°4, 1993, pp. 579-593.

TARP, M., HANSEN, J., « Size and Influence. How Small States Influence Policy Making in Multilateral Arenas », *DIIS Working Paper*, n°11, 2013, pp. 1-26.

THORHALLSSON, B., « Iceland's External Affairs in the Middle Ages: The Shelter of Norwegian Sea Power », *Icelandic Review of Politics & Administration*, vol. 8, n°1, 2012, pp. 5-37.

THORHALLSSON, B., « Small States in the UN Security Council: Means of Influence? », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, 2012, pp. 135-160.

THORHALLSSON, B., « Small States in the UNSC and the EU: Structural Weaknesses and Ability to Influence », in BUTLER, P., MORRIS, C., *Small States in a Legal World*, Cham, Springer, 2017, pp. 35-64.

THORHALLSSON, B., « Studying Small States: a Review », *Islands and Small States Institute*, vol. 1, n°1, 2018, pp. 17-34.

TURGLS, N., « La justice transitionnelle, un concept discuté », *Les cahiers de la Justice*, vol. 3, n°3, 2015, pp. 333-342.

VERBEKE, J., « What Is It Like To Be a Non-Permanent Member of The UN Security Council ? », *Security Policy Brief*, n°96, 2018, pp. 1-3.

WOHLFORTH, W., et al., « Moral Authority and Status in International Relations: Good States and the Social Dimension of Status Seeking », *Review of International Studies*, vol. 44, n°3, 2017, pp. 1-21.

3. Ressources en ligne

BELGA, *Fin du mandat du Conseil de sécurité de l'ONU : la Belgique a été active dans tous les dossiers, selon Sophie Wilmès* [en ligne], <https://www.lesoir.be/346364/article/2020-12-30/fin-du-mandat-du-conseil-de-securite-de-lonu-la-belgique-ete-active-dans-tous> (30 juin 2021).

CARICOM, *St Vincent and the Grenadines to Assume Presidency of the United Nations Security Council* [en ligne], <https://caricom.org/st-vincent-and-the-grenadines-to-assume-presidency-of-the-united-nations-security-council/> (12 juin 2021).

EGMONT, *Webinar: Belgium in the Security Council: Experience After 20 Months* [en ligne], <https://www.egmontinstitute.be/events/webinar-belgium-in-the-uns-c-experience-after-20-months/> (20 juin 2021).

EGMONT INSTITUTE, *Belgium in the UNSC 2019-2020. Webinar 1: Multilateralism & the Security Council* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=lzWBnW3demI&ab_channel=EgmontInstitute (20 juin 2021).

Bibliographie

EGMONT INSTITUTE, *Belgium in the UNSC 2019-2020. Webinar 2: The Security Situation in the Sahel* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=zdwlicQlaAI&ab_channel=EgmontInstitute (20 juin 2021).

EGMONT INSTITUTE, *Belgium in the UNSC 2019-2020. Webinar 3: Children in Armed Conflict* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=ndGhGcJT7wA&ab_channel=EgmontInstitute (20 juin 2021).

FONTAINE, D., *Fin du mandat de deux ans de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies : avec quel bilan ?* [en ligne], https://www.rtb.be/info/monde/detail_fin-du-mandat-de-deux-ans-de-la-belgique-au-conseil-de-securite-des-nations-unies-avec-quel-bilan?id=10663166 (30 juin 2021).

GEORIS, V., *La Belgique en première ligne à l'ONU* [en ligne], <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/la-belgique-en-premiere-ligne-a-l-onu/10052588.html> (30 juin 2021).

HUMAN RIGHTS WATCH, *États-Unis : Sanctions contre la Procureur de la Cour pénale internationale* [en ligne], <https://www.hrw.org/fr/news/2020/09/03/etats-unis-sanctions-contre-la-procureure-de-la-cour-penale-internationale> (30 juin 2021).

INTERNATIONAL CENTRE FOR DEFENCE AND SECURITY, *UN Security Council in Times of Great Power Rivalry: How Can Small States Make a Difference?* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=hPeaCPP3olc&ab_channel=InternationalCentreforDefenceandSecurity (8 juin 2021).

LE SOIR, *Germany, Belgium elected to UN Security Council after Israel Drops Out* [en ligne], <https://www.timesofisrael.com/after-israel-drops-out-germany-belgium-elected-to-un-security-council/> (30 juin 2021).

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS SINGAPORE, *Small States* [en ligne], <https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/International-Issues/Small-States> (15 janvier 2021).

NATIONS UNIES, *Conseil de sécurité : débat animé sur la question « vitale » du nucléaire iranien, avec pour toile de fond, le changement d'Administration à Washington* [en ligne], <https://www.un.org/press/fr/2020/sc14400.doc.htm> (30 juin 2021).

PERMANENT MISSION OF BELGIUM TO THE UN, *The Belgian Mission Team* [en ligne], <https://newyorkun.diplomatie.belgium.be/about-us/belgian-mission-team> (12 juin 2021).

PERMANENT MISSION OF SAINT VINCENT AND THE GRENADINES TO THE UNITED NATIONS, *Team* [en ligne], <http://svg-un.org/team> (12 juin 2021).

RAIK, K., *UN Security Council in Times of Great Power Rivalry: How Can Small States Make a Difference* [en ligne], <https://efpi.icds.ee/24-march-un-security-council-in-times-of-great-power-rivalry-how-can-small-states-make-a-difference/> (8 juin 2021).

Bibliographie

ROYAUME DE BELGIQUE, *Belgium Assembles Elected Members of the UN Security Council in Brussels* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/en/newsroom/news/2019/belgium_assembles_elected_members_un_security_council_brussels (30 juin 2021).

ROYAUME DE BELGIQUE, *Dans le cadre de l'ONU* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/paix_et_securite/operations_de_paix/avec_participation_belge/dans_le_cadre_de_lonu (30 juin 2021).

ROYAUME DE BELGIQUE, *La Belgique élue en qualité de membre non-permanent du Conseil de sécurité des Nations unies* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2018/la_belgique_elue_membre_non_permanent_conseil_securit%C3%A9_nations_unies (30 juin 2021).

ROYAUME DE BELGIQUE, *La Belgique prend la présidence du Conseil de sécurité des Nations Unies* [en ligne], https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2020/la_belgique_prend_la_presidence_du_conseil_de_securite_des_nations_unies (8 juin 2021).

RTL INFO, *La Belgique devient membre du Conseil de sécurité de l'ONU* [en ligne], <https://www.rtl.be/info/monde/international/la-belgique-devient-membre-du-conseil-de-securite-de-l-onu-1029371.aspx> (30 juin 2021).

SIMOENS, C., *Behind the Scenes at the Security Council* [en ligne], <https://www.globe.be/en/articles/behind-scenes-security-council> (30 juin 2021).

THE BELGIAN MONARCHY, *United Nations Security Council Meeting* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=IXyXdxYZZ8Q&ab_channel=TheBelgianMonarchy (30 juin 2021).

THE WORLD BANK, *The World Bank In Small States* [en ligne], <https://www.worldbank.org/en/country/smallstates/overview> (15 janvier 2021).

THORHALLSSON, B., *Insight 218: Shelter Theory and Iceland: Options for a Small State* [en ligne], <https://mei.nus.edu.sg/publication/insight-218-shelter-theory-and-iceland-options-for-a-small-state/> (15 janvier 2021).

UNITED NATIONS, *Secretary-General Lauds Role of Small Countries in Work of United Nations, Noting Crucial Contributions* [en ligne], <https://www.un.org/press/en/1998/19980715.sgsm6639.html> (8 juin 2021).

UNITED STATES MISSION TO THE UNITED NATIONS, *About the Mission* [en ligne], <https://usun.usmission.gov/mission/> (12 juin 2021).

VRT, *Reynders lanceert Belgische kandidatuur voor VN-Veiligheidsraad* [en ligne], https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2016/07/12/reynders_lanceertbelgischekandidatuurvoorvn-veiligheidsraad-1-2711512/ (30 juin 2021).

WILMES, S., *Intervention sur le bilan du mandat de Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies* [en ligne], <https://wilmes.belgium.be/fr/intervention-sur-le-bilan-du-mandat-de-la-belgique-au-conseil-de-securite-des-nations-unies> (30 juin 2021).

Bibliographie

WILMES, S., *Ordre des travaux et debriefing du mandat de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies* [en ligne], <http://www.lachambre.be/media/index.html?sid=55U1352> (30 juin 2021).

4. Autres

DECONINK, J-P., « The UN at Work, From Theory to Reality », *Conférence du CECRI dans le cadre de l'UCLouvain*, 25 février 2020.

DE GUCHT, K., *La Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU, 2007-2008*, Rapport fait au nom de la commission des relations extérieures de la défense, Sénat de Belgique, 3-1893/1.

EYSKENS, M., *La Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies 1991-1992*, Rapport du Gouvernement, Chambre des Représentants et Sénat de Belgique, 8887/1-92/93.

KENES, A., KRIDELKA, P., FIERENS GEVAERT, N., « La Belgique au Conseil de sécurité, une conversation avec le SPF Affaires étrangères », *Conférence de l'APNU jeunes dans le cadre de l'UCLouvain*, 24 février 2021.

NATIONS UNIES, *Communiqué de presse*, SC/14247, 11 juillet 2020.

NATIONS UNIES, *Conférence de presse*, CONF200203-CS, 3 février 2020.

SECURITY COUNCIL, *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2020/3, 12 février 2020.

THORHALLSSON, B., STEINSSON, S., « The Theory of Shelter », *Conference: The Small States and the New Security Environment*, Reykjavik, University of Iceland, 26 juin 2018, 4p.

UNITED NATIONS, *Meetings Coverage*, GA/12024, 8 juin 2018.

WILMES, S., *Note de politique générale. Affaires étrangères, Affaires européennes et Commerce extérieur*, Chambre des Représentants de Belgique, 55-1580/020.

Ce mémoire porte sur le sixième mandat de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies en 2019-2020. Nous analysons l'action du pays en tant que membre non-permanent dans l'objectif de déterminer son rôle, son efficacité ainsi que sa plus-value sur sa position internationale. Nous articulons le cadre théorique de l'étude autour du concept évolutif et contextuel de petit État. Ainsi, nous examinons l'action belge au moyen d'une grille de lecture originale qui se développe autour de la littérature sur les petits États et le recueil de sources primaires, telles que des interviews de professionnels de haut niveau qui ont œuvré à New York et à Bruxelles lors du mandat.

Au travers de ce mémoire, trois hypothèses principales et cinq secondaires se confirment et se nuancent grâce à la recherche qui s'articule autour d'une question : quelle plus-value la Belgique tire-t-elle de son rôle au Conseil de sécurité et quels moyens met-elle en œuvre pour y promouvoir son influence et ses intérêts en tant que petit État ?

Il apparaît en fait que la Belgique met en œuvre des moyens particuliers au sein du Conseil pour promouvoir son influence et agir concrètement. Pour le Royaume, il s'agit notamment de développer son image, ses méthodes diplomatiques, son rôle de *norm setter* lors de son mois de présidence et ses relations au sein du groupe des Européens, des pays *like-minded* et des autres membres élus. Par le biais de ces mécanismes, le petit État que l'opinion publique voit en la Belgique parvient à promouvoir une influence qui lui permet de garantir ses intérêts nationaux. Ceux-ci sont d'ailleurs souvent consubstantiels à l'intérêt général que le pays défend, ce qui contribue à expliquer le degré d'investissement belge dans le multilatéralisme.

La Belgique tire donc une grande plus-value de son rôle au Conseil. En outre, il apparaît au terme de la recherche que siéger au Conseil offre la possibilité de rester en phase avec l'évolution du monde globalisé ainsi qu'une grande visibilité. L'efficacité de son travail semble en fait permettre à la Belgique de transcender sa posture de petit État grâce à une volonté politique qui témoigne de l'ambition du pays à participer au processus décisionnel des affaires globales.

Mots clés : Belgique, petit État, Conseil de sécurité, ONU, mandat.

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication

École des sciences politiques et sociales (PSAD)

Place Montesquieu, 1 bte L2.08.05, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | www.uclouvain.be/psad