

10

dodis.ch/49404*Notice pour le Secrétaire général du Département politique, A. Weitnauer¹*NOTRE POSITION À L'ÉGARD DU PROBLÈME DU MOYEN-ORIENT²

Berne, 23 mars 1976

Les implications du conflit du Moyen-Orient pour la Suisse et son intérêt à un règlement global de ce conflit ont été clairement définis par le Chef du Département³ à l'occasion de ses déplacements au Caire⁴ et à Jérusalem⁵. Il existe une «communauté de destin» entre l'Europe et le bassin méditerranéen, telle que «la situation et l'évolution dans toutes les parties de la Méditerranée ne sauraient nous laisser indifférents» (déclaration à la presse du Chef du Département à son arrivée au Caire, le 29.4.1973⁶). L'«importance particulière» du bassin méditerranéen à nos yeux est certes due au fait que «notre ravitaillement dépend en grande partie de cette voie d'eau, et pas seulement en pétrole» (réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Carruzzo du 4.6.73), [voyages de conseillers fédéraux], donnée le 25.6.73⁷), mais il s'agit là seulement du volet économique d'une *préoccupation essentiellement politique*. C'est parce que la *sécurité de l'Europe* est à nos yeux «inséparable de la sécurité en Méditerranée» (entretiens de Jérusalem, les 10 et 11.9.1973⁸) que nous avons «un intérêt vital à ce que la paix règne dans cette partie du monde». Il s'agit d'un intérêt permanent, «la sécurité européenne est très directement tributaire des événements du Proche-Orient» (interview du Chef du Département à la Radio-Télévision suisse italienne, le 23.1.1975⁹).

Si, d'une part, la *défense de nos intérêts* nous recommande de prendre une position active, susceptible de favoriser un règlement du conflit, d'autre part

1. *Notice (Copie)*: CH-BAR#E2010-01A#1990/5#215* (B.58.71). Rédigée par S. Michl-Keller et signée par J. Cuendet.

2. *La politique suisse au Moyen-Orient fut également l'objet de consultations au sein du Département politique dans le but d'établir une étude dont n'existe pas de version définitive. Cf. le projet d'étude du 25 mars 1975, dodis.ch/51923; la notice de A. Hugentobler au Secrétariat politique du Département politique du 25 mai 1976, dodis.ch/49405; la notice de J. Iselin au Secrétariat politique du Département politique du 14 juin 1976, dodis.ch/51927; la notice de J. Cuendet à la Division politique II du Département politique du 21 juin 1976, dodis.ch/51936 et la notice de J. Cuendet du 5 octobre 1976, dodis.ch/49406.*

3. P. Graber.

4. Cf. DDS, vol. 26, doc. 14, dodis.ch/39250.

5. Cf. DDS, vol. 26, doc. 44, dodis.ch/39247.

6. *Déclaration à la presse de P. Graber du 29 avril 1973, dodis.ch/53974. Sur la politique méditerranéenne de la Suisse, cf. DDS, vol. 27, doc. 113, dodis.ch/49423.*

7. *Réponse du Conseil fédéral du 25 juin 1973 à l'interpellation Carruzzo du 4 juin 1973, dodis.ch/39918.*

8. Cf. DDS, vol. 26, doc. 44, dodis.ch/39247 et le compte rendu de P.-Y. Simonin du 3 octobre 1973, dodis.ch/39835.

9. *Interview de P. Graber à la Radio et Télévision suisse italienne du 23 janvier 1975, dodis.ch/40144.*



notre politique de neutralité trace nécessairement le cadre à l'intérieur duquel cette position peut s'effectuer. La *réserve* et la *discrétion* imposées par notre neutralité sont inscrites en filigrane des communiqués diffusés par le Conseil fédéral lors de la Guerre d'octobre 1973¹⁰, dans lesquels il exprime notamment le 10.10.1973, «l'espoir qu'une cessation rapide des hostilités permettra ensuite la recherche d'une paix juste et durable»¹¹, et, le 24.10.1973, il «se félicite qu'un arrêt des hostilités au Proche-Orient puisse mettre un terme aux deuils et aux ruines accumulés par la guerre»¹². Cette position dut être encore précisée à plusieurs reprises, par le Chef de la Division politique II¹³, en réponse à des démarches écrites ou verbales émanant de représentants des pays arabes. Il rappela notamment à l'Ambassadeur d'Égypte¹⁴ «que vu notre neutralité, il ne peut être question pour la Suisse de prendre une position quelconque dans cette affaire, encore moins de prendre parti»¹⁵.

Il semble que cette extrême *prudence* soit notamment le fruit des expériences faites à l'occasion du conflit de 1967, lorsque la *pression d'une opinion publique pro-israélienne* incita le Conseil fédéral à publier, le 5.6.1967, un communiqué dont le dernier alinéa parut, à tort ou à raison, aux pays arabes épouser la cause israélienne («Der Bundesrat fühlt sich einig mit dem Empfinden des Schweizervolkes, dem in diesen Tagen erneut und stark bewusst geworden ist, dass der neutrale Kleinstaat in der Treue zum Recht und in der Bekräftigung seines entschlossenen Wehrwillens die erste Voraussetzung zur Sicherung seiner Existenz und seiner Lebensrechte findet.»)¹⁶.

Il n'est pas impossible que la malaise créé dans le camp arabe par ce communiqué et l'attitude «pro-sioniste» – aux dires des Arabes – de la presse suisse soient une des sources des *actes terroristes* de 1970 (attentats de Kloten¹⁷ et Würenlingen¹⁸, affaire d'otages de Zerka¹⁹), qui, dans l'esprit du FPLP, auraient revêtu un aspect punitif. Le Chef du Département admettait en tout cas, le 8.10.1970 devant le Conseil national, dans sa réponse à l'interpellation Chevallaz (détournements d'avions): «nous sommes dans une situation qui exige que nous fassions non seulement des sacrifices matériels mais aussi et surtout, au plan intellectuel, un effort de réflexion et de révision de nos méthodes et de *nos engagements*»²⁰.

10. Sur la guerre du Kippour, cf. DDS, vol. 26, doc. 22, dodis.ch/39248, en particulier note 2 et doc. 47, dodis.ch/39249.

11. Message de la Chancellerie fédérale du 10 octobre 1973, dodis.ch/53975.

12. Communiqué du Conseil fédéral du 24 octobre 1973, dodis.ch/53982.

13. M. Gelzer.

14. H. Z. Sabri.

15. Notice de M. Gelzer à P. Graber du 8 octobre 1973, dodis.ch/39541.

16. Cf. DDS, vol. 24, doc. 28, dodis.ch/33280; la déclaration du Conseil fédéral du 5 juin 1967, dodis.ch/33961 et le projet de déclaration du Conseil fédéral du 5 juin 1967, dodis.ch/49674.

17. Cf. DDS, vol. 24, doc. 130, dodis.ch/33710 et la compilation thématique dodis.ch/T1390.

18. Cf. DDS, vol. 25, doc. 8, dodis.ch/35440; doc. 12, dodis.ch/35468 et la compilation thématique dodis.ch/T1389.

19. Cf. DDS, vol. 25, doc. 37, dodis.ch/35415; doc. 39, dodis.ch/35419; doc. 45, dodis.ch/35434 et la compilation thématique dodis.ch/T1391.

20. Cf. Bull. of. CN, 1970, pp. 654–665, ici p. 663.

C'est d'ailleurs la nécessité de *préserver une neutralité aussi stricte que possible* au niveau de la Confédération, indépendamment des prises de position de l'opinion publique, qui conduisit le Conseil fédéral, en 1973, à *interdire les vols de plusieurs compagnies d'aviation* (Phoenix, SATA, Balair et Swissair) en direction des pays directement impliqués dans le conflit, ceci afin de mettre fin aux transports de Juifs émigrés d'URSS en âge de combattre, par la compagnie suisse Phoenix, qui ne constituait pas en soi une violation de la neutralité mais présentaient «des inconvénients du point de vue de la neutralité»²¹.

La nécessité d'une *ouverture accrue de la Suisse au monde arabe*, afin de compenser le déséquilibre créé par les réactions de l'opinion publique devant les actes terroristes (réactions qui avaient conduit à une «détérioration» de nos relations avec les pays arabes), a été soulignée par le Chef du Département dans l'interview accordée au quotidien AZ²², le 19.12.1973. Cette ouverture doit servir (précisait-il déjà dans l'interview accordée à la «Weltwoche» le 4.7.1973) à rétablir la symétrie de nos relations avec *tous* les pays du Moyen-Orient, à rétablir un climat de confiance et de compréhension nous permettant, au delà de notre statut de neutre permanent, *de donner à notre politique de neutralité une dimension active, de service* (disponibilité pour de bons offices).

D'autre part, *la défense de notre indépendance politique et économique* se pose en des termes nouveaux depuis la guerre de 1973 et l'émergence du facteur énergétique comme argument politique. La crise pétrolière²³ a démontré la nécessité de notre engagement en faveur du Tiers-Monde, «attiré une fois de plus l'attention sur la nécessité d'une restructuration de l'ensemble des rapports unissant les pays développés du nord de notre planète aux pays bien souvent sous-développés du sud» (discours du Chef du Département à Stefisbourg, le 27.4.1974²⁴), et elle a notamment révélé l'urgence d'une politique d'assistance aux pays sous-développés du Moyen-Orient.

Que, cependant, la sauvegarde de notre neutralité conserve une *priorité absolue* sur celle de nos intérêts économiques²⁵, c'est ce qui ressort clairement

21. Cf. le PVCF N° 2033 du 26 novembre 1973, dodis.ch/53978 et la compilation dodis.ch/C1641.

22. Zürcher AZ.

23. Sur la crise pétrolière des années 1973/74, cf. la compilation thématique dodis.ch/T1321.

24. Discours de P. Graber du 27. avril 1974, dodis.ch/53977.

25. Sur les intérêts économiques suisses au Moyen-Orient en général, cf. la notice de M. Jaeger à P. R. Jolles du 26 janvier 1976, dodis.ch/51975 et la notice de H. Renk et G.-M. Pelican du 30 juillet 1976, dodis.ch/51941. Sur des missions dans divers pays du Moyen-Orient par des représentants du Département politique et de la Division du commerce du Département de l'économie publique dans le but d'intensifier les relations économiques, cf. DDS, vol. 26, doc. 142, dodis.ch/37208; le rapport de P. R. Jolles de décembre 1975, dodis.ch/37667; le rapport de J. Iselin et E. Moser du 15 novembre 1976, dodis.ch/49407; la lettre de O. Grütli à M. Ludwig du 6 décembre 1976, dodis.ch/48154 et le rapport de M. Ludwig et W. Sutter du janvier 1977, dodis.ch/48150. Sur la conclusion des accords de promotion du commerce et des investissements avec des pays du Moyen-Orient, cf. le PVCF N° 2072 du 17 novembre 1976, dodis.ch/49409; le PVCF N° 100 du 19 janvier 1977, dodis.ch/49408 et le PVCF N° 687 du 26 avril 1978, dodis.ch/49410. Sur la fondation des commissions mixtes, cf. le PVCF N° 1609 du 3 septembre 1975, dodis.ch/37740 et le PVCF N° 1319 du 17 août 1977, dodis.ch/49411. Sur le détachement croissant de délégués commerciaux aux ambassades suisses, en particulier dans les pays du Moyen-Orient, cf. DDS, vol. 27, doc. 64, dodis.ch/49452, en particulier note 7 et doc. 110, dodis.ch/49450; la notice M. Ludwig du 5 avril 1976, dodis.ch/49443; le PVCF N° 969 du 2 juin 1976, dodis.ch/49444; la lettre de J. Bourgeois à

de la réponse adressée par le Conseil fédéral, le 16.1.1974, au parti radical de Winterthour²⁶, qui s'inquiétait à l'idée que le «chantage pétrolier» puisse amener la Suisse «à ne plus affirmer avec autant de force qu'auparavant le droit d'Israël à l'existence». Le Conseil fédéral indique en effet qu'il n'est *pas question* «de s'écarter, pour des raisons d'ordre économique, de la ligne politique tracée par les précédentes prises de position du Conseil fédéral concernant le problème du Moyen-Orient». Cette priorité nous a dicté également la déclaration dont nous avons, du fait de notre neutralité, assorti notre adhésion à l'Agence internationale de l'énergie²⁷.

Si la position de la Suisse à l'égard des problèmes politiques du Moyen-Orient ne s'est pas modifiée fondamentalement sous l'effet du chantage terroriste et du chantage économique, l'un et l'autre ont toutefois été à la source d'un *effort de réflexion visant à rendre notre neutralité plus crédible aux yeux des Arabes*. L'on peut situer dans ce contexte le voyage effectué tout récemment, en Égypte, Jordanie et Syrie, par un groupe de parlementaires suisses²⁸, voyage qui ne revêtait aucun caractère officiel mais qui a documenté l'effort déployé par la Suisse pour comprendre tous les aspects du problème moyen-oriental.

Dans le cadre de cette ouverture, nous avons été amenés à *préciser notre vue du problème palestinien*²⁹. Une paix «juste et durable» doit, à notre avis, «prendre en considération les intérêts de tous les États et de tous les peuples en cause» (allocution du Chef du Département devant la 113^e Session du Conseil interparlementaire, octobre 1973³⁰). Devant les Commissions des Affaires étrangères du Conseil national et du Conseil des États, le Chef du Département a tout d'abord remarqué que le problème palestinien ne revêt pas simplement un aspect *humanitaire*, mais également un aspect *territorial* et *national* (février 1974³¹), puis que ce problème n'est pas «un simple problème territorial» mais «comporte un aspect essentiellement *politique*» (février 1975³²). Plus récemment encore (novembre 1975³³), il a admis devant

J. Zwahlen du 20 juillet 1977, dodis.ch/48778 et la lettre de M. Ludwig à J. Martin du 17 juillet 1978, dodis.ch/49445. Sur les implications découlant du boycott d'Israël par la Ligue arabe, cf. la compilation thématique dodis.ch/T1414.

26. Cf. le PVCF N° 57 du 16 janvier 1974, dodis.ch/53981.

27. Déclaration de la Suisse à l'occasion de la signature de l'accord relatif à un programme international de l'énergie du 18 novembre 1974, RO, 1976, pp. 655 s. Cf. aussi DDS, vol. 26, doc. 110, dodis.ch/38752.

28. Cf. le rapport de R. Felber de février 1976, dodis.ch/52865 et la notice de D. Gagnebin à A. Weitnauer du 11 février 1976, dodis.ch/52863. Pour les voyages des parlementaires suisses en Irak et en Syrie en octobre 1977, cf. la notice de W. Fust du 18 octobre 1977, dodis.ch/52862 et le rapport de E. Schaffer du 3 janvier 1978, dodis.ch/52866.

29. Cf. la notice de P. Luciri du 7 février 1977, dodis.ch/40564. Sur les relations avec l'OLP, cf. DDS, vol. 27, doc. 81, dodis.ch/48807 et doc. 130, dodis.ch/48810. Sur les contributions suisses à l'UNRWA, cf. la notice de A. Bill aux Divisions politiques II et III du Département politique du 5 octobre 1977, dodis.ch/51951.

30. Discours de P. Graber du 22 octobre 1973, dodis.ch/53973.

31. Exposé de P. Graber du 4 février 1974, dodis.ch/39554.

32. Exposé de P. Graber du 25 février 1975, dodis.ch/40491.

33. Exposé de P. Graber du 15 novembre 1975, dodis.ch/51702.

le Congrès d'automne du PSS, qu'il s'agit «de redresser les *torts historiques* infligés aux Palestiniens» et de leur trouver «un *foyer séparé et viable*» (ce qui situe la position suisse dans le voisinage immédiat de la position égyptienne – solution constituée par un partage de la Palestine).

Par contre, le problème des territoires occupés ne paraît pas avoir fait l'objet d'un examen très approfondi³⁴, bien que nous reconnaissons que des progrès sur la voie menant à un règlement global du complexe moyen-oriental ne peuvent se faire qu'à travers un règlement du problème palestinien et une restitution négociée des territoires occupés par l'armée israélienne depuis 1967. Le Chef du Département a seulement indiqué aux dirigeants israéliens en septembre 1973 que la Suisse est favorable à une «solution politique» qui pourrait être la *combinaison du facteur «sécurité» et du facteur «territorialité»*, le retour des territoires actuellement occupés sous la souveraineté égyptienne n'étant pas incompatible, théoriquement, avec le maintien sur une partie de ces territoires d'une «présence militaire qui assurerait la sécurité à l'autre partie» (Israël)³⁵. Ce serait l'idée d'un *glacis de sécurité au delà des frontières de souveraineté d'Israël*.

Si notre *ouverture*, qui se traduit par un souci de mieux assimiler les divers éléments du problème moyen-oriental et par un effort visant à préciser notre position touchant tel ou tel aspect précis de ce problème n'a pas jusqu'à présent débouché sur une *action concrète* dans le domaine politique (abstraction faite des mesures d'infrastructure visant à faciliter le déroulement de la Conférence de Genève, dont les travaux sont en sommeil³⁶), et si elle ne paraît guère avoir de chances d'y aboutir, c'est qu'elle ne le peut probablement pas. Le faible poids de l'Europe au Moyen-Orient, comparé à l'influence des grandes puissances, n'incite même pas les parties à solliciter les *bons offices* de la Suisse, encore moins sa *médiation*. Seuls les premiers «sont à la mesure des services qu'un pays comme le nôtre peut rendre», et «encore faut-il que les parties le souhaitent», déclarait le Conseil fédéral dans sa réponse à l'interpellation Carruzzo³⁷.

Nos possibilités d'action, qui sont modestes, pourraient toutefois, semble-t-il, s'exercer profitablement dans le cadre d'une *reprise des travaux de la Conférence de Genève*. La Suisse pourrait par exemple contribuer à la recherche d'une formule permettant d'associer l'OLP, sous une forme ou une autre, à la négociation. Diverses solutions ont, à cet égard, été passées en revue par le Chef du Département dans son Tour d'Horizon d'avril 1975 devant les Commissions des Affaires étrangères des deux Conseils³⁸ (incorporation des porte-paroles de l'OLP au sein d'une délégation arabe homogène, ou inclusion de ces porte-paroles dans une mission ad hoc de la Ligue Arabe; délégation conjointe syro-palestinienne; absence de toute délégation palestinienne durant la phase initiale des travaux).

34. Pour un examen ultérieur, cf. le rapport de D. Bujard du 1^{er} novembre 1978, dodis.ch/51971.

35. Cf. DDS, vol. 26, doc. 44, dodis.ch/39247.

36. Cf. DDS, vol. 26, doc. 47, dodis.ch/39249, note 21.

37. Cf. note 7.

38. Exposé de P. Graber du 28 avril et du 2 mai 1975, dodis.ch/40492.

Il ne semble pas que ces possibilités d'action soient amoindries du fait de notre *non-appartenance à l'ONU*³⁹. Si nous avons été membres de l'Organisation, nous aurions, estime l'Observateur⁴⁰, été forcés, lors de la dernière Assemblée générale, de nous abstenir lors de tous les votes brûlants (résolutions 3376 – question de la Palestine, 3414 – situation au Moyen-Orient, 3375 – invitation à l'OLP à participer aux efforts pour la paix au Moyen-Orient, 3516 – souveraineté permanente sur les ressources nationales dans les territoires arabes occupés) et n'aurions pu voter qu'en faveur de la résolution 3419B (aide aux réfugiés de Palestine)⁴¹. Il n'aurait peut-être pas été impossible de faire admettre la nécessité de ces abstentions à certains pays arabes mais on peut supposer qu'elles auraient, dans l'ensemble, rendu moins crédible notre effort en vue de donner un contenu actif à notre politique de neutralité.

39. *Sur la question de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies, cf. DDS, vol. 27, doc. 156, dodis.ch/51504.*

40. *S. Marcuard.*

41. *Cf. les tableaux en annexe de la première partie du rapport sur la 30^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies de S. Marcuard de janvier 1976, CH-BAR#E2003A#1988/15#1292* (o.712.1.30).*