

Vertraulich

3003 Bern, Februar 1978/Mu/Re/wy

STAENDERAT

Kommission für auswärtige Angelegenheiten

PROTOKOLLder Sitzung vom 10. Februar 1978, 10.00 - 13.10 Uhr,
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 4TAGESORDNUNG

- 1) 77.084 s Technische Zusammenarbeit und
Finanzhilfe
é Coopération technique et aide financière
- 2) Tour d'horizon
- 3) Varia
Divers

TEILNEHMERPräsident: H. GunternAnwesende Mitglieder:

HH. Reimann, Reverdin, Weber, Zumbühl

Weitere Teilnehmer:

H. Bundesrat Aubert, Chef des EPD
 H. Botschafter Weitnauer, Generalsekretär EPD
 HH. Botschafter Cuendet, Hegner, Heimo, Iselin
 H. Andres
 HH. Ræber, Wilhelm, Vizedirektoren DEH
 H. Högger, DEH
 H. Nordmann

Entschuldigt:HH. Bächtold, Bürgi, Genoud, Jauslin, Masoni,
SchlumpfSekretariat: H. AebiProtokoll: Frau Lutz-Munter (d), M. Reymond (f)

- 2 -

1) 77.084 é Coopération technique et aide financière
Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe

M. Aubert

Le crédit de programme actuel sera probablement épuisé le 30 juin de cette année, le nouveau tend à partir le 1er juillet 1978.

Notre politique dans ce domaine peut être placée sous le signe de la continuité qui est absolument indispensable à la mise en oeuvre de toute politique gouvernementale nationale aussi bien qu'internationale, il s'agit là d'un processus à très long terme. En matière de coopération, il faut tout d'abord du temps pour planifier les entreprises, ensuite du temps pour transformer les succès possibles en résultats acquis et, enfin, du temps encore pour mettre en pratique les leçons des inévitables difficultés, voire même des échecs rencontrés en cours de route.

De plus, il ne faut pas oublier que nous ne sommes pas les seuls en cause, nous avons des partenaires dans le tiers-monde, de même que dans les pays industrialisés occidentaux et les organisations internationales. Or qui dit partenaires dit engagements qui doivent être tenus dans le cadre d'une politique mondiale concertée.

Cette demande de crédit de programme doit être placée dans l'optique de cette continuité que la Suisse entend donner à sa coopération avec le tiers-monde. Même si notre pays a répondu relativement tard à ce qui est sa vocation en la matière, son engagement ne date toutefois pas d'hier et le soutien du parlement a été constant. C'est en 1961 - je le rappelle - que fut créé le Service du délégué à la coopération technique qui est devenu, aujourd'hui, la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Depuis cette date, les Chambres ont régulièrement approuvé les crédits de programmes qui leur ont été présentés. La dernière demande de crédit approuvée le 10 mars 1977, pour une durée de quatorze mois, portait sur une somme de 240 millions à quoi s'ajoutaient 58 millions pour les Fonds africain et asiatique de développement. La présente demande, elle, porte sur 735 millions et couvre comme précédemment la coopération technique et l'aide financière. La différence entre ces deux sommes peut paraître assez importante mais en fait elle est extrêmement modeste puisqu'elle fait passer ce crédit de programme de 0,19 pour cent du PNB en 1977 à 0,25 pour cent en 1981. De plus, ce dernier crédit doit s'étendre sur une période de 30 mois au minimum, ce qui est conforme aux dispositions de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, adoptée le 19 mars 1976 par les Chambres. D'autre part, nous avons également l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire du 12 décembre 1977, entrée en vigueur le 1er janvier 1978.

- 3 -

Donc conformément à la loi, les crédits de programmes seront ouverts pour plusieurs années, en outre ces crédits ne font que rendre possibles les engagements que nous sommes obligés de prendre. En revanche pour les dépenses, il en va tout à fait différemment. Chaque année le parlement décide, sur proposition du Conseil fédéral, des sommes à inscrire au budget de la Confédération.

Il y a aussi une continuité dans la modération. Même si la situation des finances fédérales le permet et si vous nous y autorisez, les prestations augmenteront au mieux de quelque 10 pour cent en moyenne par année. La coopération technique et l'aide financière, si importantes soient-elles, ne font qu'une partie d'un tout qui comprend également les mesures économiques ainsi que l'aide humanitaire en faveur de pays du tiers-monde. C'est à cet ensemble de mesures que les pays industrialisés et nous-mêmes donnons le nom d'aide publique au développement. C'est le total de ces dépenses afférent à ces mesures qui s'exprime en relation du PNB de chaque pays industrialisé et qui permet d'apprécier l'effort accompli par chacun. Pour ce qui est de la Suisse, - ce n'est un secret pour personne - l'accroissement par rapport au PNB demeure extrêmement faible dans le proche avenir puisqu'il ne sera que de 0,01 pour cent.

L'Autriche, par exemple, qui figurait derrière la Suisse, au dernier rang des pays industrialisés, annonce que ses prestations publiques représenteront le 0,23 pour cent du PNB en 1977, notre pays s'en tiendra à 0,20 pour cent au maximum, nous restons donc toujours en retard. La plupart des pays industrialisés se sont engagés à augmenter substantiellement leur aide au développement et pas la Suisse.

On doit nous épargner l'éternel argument selon lequel il n'est pas tenu compte, en ce qui nous concerne, des prestations des organisations privées. La générosité du peuple suisse n'est pas en cause, mais il reste qu'en additionnant les prestations volontaires aux versements publics on reste encore et toujours très en-dessous de la moyenne des pays industrialisés. L'enjeu de la coopération au développement existe dans la lutte qui est engagée au niveau international pour la suppression d'inégalités auquel notre bien-être fait de plus en plus insulte et qui ne sont de l'intérêt ni de notre politique ni de notre industrie (voir message page 22, 2e paragraphe). Il s'agit là d'un argument qu'il ne faut pas oublier.

Les statistiques doivent avoir pour vous la signification d'un voyant sur un tableau de bord, le signal clignote actuellement pour vous avertir que notre réserve de crédibilité à l'étranger baisse. La communauté internationale ne comprend pas que la Suisse figure en tête de liste pour ce qui est du revenu par habitant et pour le commerce avec le tiers-monde, alors qu'elle est en queue de peloton pour ce qui est de l'aide aux pays en développement.

Et maintenant continuité dans l'évolution. Elle n'est pas synonyme de routine. Il ressort du message qu'à l'image de la conception

internationale du développement, notre politique en ce domaine a évolué. Naguère presque exclusivement quantitatives, les normes du développement font place à des critères qualitatifs, voire à des facteurs psychologiques. C'est ainsi, par exemple, que la confiance en soi des populations du tiers-monde est considérée aujourd'hui comme l'un des nombreux moteurs de leur développement. En revanche, une personne avertie des réalités économiques et politiques de notre monde ne se risquera plus à affirmer qu'une injection massive de capital conjuguée à une infusion concentrée de savoir technique amèneront les pays défavorisés à connaître un bien-être généralisé en quelques années, quelle que soit l'ampleur de l'effort accompli par les intéressés eux-mêmes. En effet, les pays en développement sont confrontés à des problèmes d'une urgence, d'une multiplicité, de dimensions telles, que les nations aujourd'hui industrialisées n'ont jamais connues au début de leur essor économique et cela parce que leur développement ne dépend pas seulement d'eux-mêmes mais aussi de facteurs qui échappent partiellement à leur pouvoir de décision.

On reconnaît donc aujourd'hui que le développement est un processus extrêmement complexe. Il est très généralement admis que la situation des pays pauvres est un mal dû en partie à l'environnement international et que sa guérison ne saurait dépendre de l'administration de quelques médicaments ad hoc. Le diagnostic s'affine, la pharmacopée indispensable des pays en développement se perfectionne et s'enrichit sans cesse. Coopération technique et aide financière ne sont pas - il faut en être conscient - des remèdes miraculeux. Mais elle continuent à figurer en très bonne place au rang de la solidarité internationale et pour certains pays en développement, notamment les plus pauvres, elles conservent une valeur primordiale. Le président de la Confédération a déclaré récemment qu'il n'était pas facile pour l'Etat d'être pauvre dans un pays riche. En dépit de la pauvreté de l'Etat, le crédit pour lequel nous sollicitons votre soutien doit être néanmoins considéré comme un minimum, de plus les mesures qu'il nous autorisera à prendre ne sont elles-mêmes qu'une partie du vaste effort requis de la part de notre pays pour s'adapter aux nouvelles réalités internationales. Nous devons être conscients de cela et ne pas nous croire quittes pour autant. La coopération au développement est la bouée jetée à des hommes à la mer. Ayons garde de nous trouver trop généreux, le navire de l'économie occidentale coule lentement et nous ne serons pas trop nombreux à bord pour colmater les brèches et naviguer enfin ensemble vers des zones plus tranquilles.

H. Reimann

Wie werden Rolle und Politik insbesondere der schweizerischen multinationalen Unternehmen bzw. der privatwirtschaftlichen Hilfe beurteilt?

Welche Resultate zeitigte der Versuch, in Rwanda genossenschaftliche Finanzinstitute zu gründen?

- 5 -

Weshalb ist es nicht möglich, vermehrt Nahrungsmittel (z. B. Milchpulver) in die Dritte Welt zu leiten (eine Frage, die an öffentlichen Versammlungen oft gestellt wird)?

Im übrigen danke ich für die hervorragende Botschaft wie auch für die gute Arbeit, die im DEH geleistet wird. Ich bin für Eintreten.

M. Reverdin

Je crois qu'on a raison de ne pas vouloir brusquer le rythme et il est juste d'opérer par progressions successives.

Nos relations avec les pays qui apportent une aide importante ont une assez grande conséquence pour notre position internationale. Nous irritons manifestement plusieurs pays industriels européens ou d'autres continents et cela affaiblit notre position de politique générale. Je crois donc que la direction est la bonne bien que, personnellement, je préférerais une augmentation plus rapide mais il serait téméraire d'aller dans ce sens maintenant. Je me prononce pour l'approbation.

H. Weber

dankt ebenfalls für die sehr instruktive Botschaft. Im Volk werden nach wie vor Bedenken gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit geäußert, so wird etwa gesagt, es komme immer wieder zu Fehlinvestitionen - gibt es hierzu konkrete Beispiele? -; Entwicklungshilfe sei nur ein Tropfen auf einen heißen Stein, sie sei in diesen Ländern nicht immer erwünscht; die Entschädigungen an Experten usw. seien viel zu hoch etc. - Einem Aussenstehenden fällt es schwer, solche Vorwürfe zu widerlegen.

Ist meine Annahme richtig, dass bereits 1980 ein neuer Rahmenkredit wird gesprochen werden müssen?

zu Tabelle 5: Sind die Zunahme bzw. der Rückgang der Leistungen einzelner DAC-Mitgliedländer zugunsten von Entwicklungsländern zufällig oder widerspiegelt sich hier irgend eine Tendenz oder ein besonderes Vorkommnis?

Die Leistungen der Gemeinden und Kantone für die Entwicklungszusammenarbeit sind eher gering. Könnte ein diesbezüglicher Appell des Bundesrates von Nutzen sein? - Ich bin für Eintreten.

H. Zumbühl

Es wird uns hier zwar ein grosser Brocken vorgelegt. Angesichts unserer bevorzugten Situation würde es uns aber schlecht anstehen und wäre es am falschen Ort gespart, wollte man weniger leisten. Selbstverständlich ist die Frage erlaubt, ob das Geld gut angelegt werde,

- 6 -

aber Fehlinvestitionen sind auch bei uns möglich. Wenn nur Teile der Hilfe Früchte tragen, sollten wir zufrieden sein. Immerhin bitte ich die Verantwortlichen, vorsichtig und wachsam mit den verfügbaren Mitteln umzugehen. Ich bin, wie meine Vorredner, für Eintreten.

Der Präsident

Die Botschaft wurde auch von der Presse gut aufgenommen; problematischer wird es sein, das Volk zu überzeugen. Was wird diesbezüglich getan? Wie können die Bedenken weiter Kreise zerstreut werden?

Das IKRK steckt in finanziellen Schwierigkeiten. Mit Hinweis auf unsere geringen Entwicklungshilfeleistungen wird etwa gesagt, die Schweiz solle das IKRK allein finanzieren. Was ist davon zu halten?

Wie gross ist der Anteil des Bundes an den Aktivitäten der nicht-staatlichen (privaten) Hilfswerke? Könnte die Zusammenarbeit noch verstärkt werden?

Die jährlichen Zahlungskredite werden laut Art. 1 des vorliegenden Beschlusses in den Voranschlag aufgenommen und unterliegen somit unserer Bewilligung. Wie verhält es sich mit der Kontrolle bei Verpflichtungskrediten?

M. Heimo

Il existe évidemment d'une façon générale un problème des multinationales et de leurs activités dans les pays en voie de développement. Ce problème fait l'objet de beaucoup de discussions sur le plan international et dans le cadre des Nations Unies, un centre qui s'en occupe plus particulièrement en étudie le comportement. Sur le comportement suisse, nous ne nous estimons pas chargés d'études de ce genre. Ce que nous savons par contre, c'est que dans l'ensemble la réputation de nos multinationales est bonne à part quelques contestations dans certains secteurs. Nous sommes absolument persuadés que l'économie privée apporte des contributions substantielles au développement. L'effort public doit absolument être conjugué - il l'est en fait - avec celui de l'économie privée.

(à M. Reimann): Vous avez fait allusion aux banques populaires que nous soutenons au Ruanda. Un des grands problèmes qui se pose aux pays en voie de développement est de stimuler l'épargne, donc la formation du capital. C'est la raison pour laquelle, au Ruanda, nous avons jugé utile de soutenir un projet qui consiste à développer un réseau de banques populaires qui aurait une double fonction: collecter l'épargne dans les campagnes ruandaises et investir au mieux celle-ci. Nous sommes au début de ce projet, mais les indications que nous avons pu obtenir jusqu'à maintenant sont tout à fait positives et l'on peut parler d'un grand succès. On croit généralement que dans ces pays l'épargne est relativement faible, or nous constatons qu'elle

- 7 -

existe bel et bien (100 millions de francs ruandais de dépôts après 2 ou 3 ans) dans un pays aussi pauvre que le Ruanda. En réalité le problème qui se pose n'est pas la collecte de cette épargne mais plutôt le placement dans une économie aussi pauvre.

(A. M. Reverdin): Nos prestations très modestes ont effectivement causé de l'irritation dans les pays industrialisés, il s'agit d'un problème qui cause bien des difficultés et nous sommes en butte à des critiques.

(A. M. Weber): Pour ce qui est de nos investissements dans le tiers-monde, je ne peux certifier que nous n'avons jamais subi d'échecs. Il faut souligner que la réalisation d'un projet dans un de ces pays est de longue durée, difficile, qu'elle se heurte souvent à des imprévus de telle façon que tous les projets n'obtiennent pas le même succès. Mais je crois pouvoir dire que rares sont les cas où nous constatons vraiment avoir fait un faux investissement.

Une des constatations que l'on fait également est que notre coopération et nos contributions ne sont qu'une goutte d'eau dans la mer. Il est vrai que l'effort devra sortir essentiellement des pays en voie de développement et que notre contribution demeurera marginale. Cependant si vous additionnez l'effort de tous les pays industrialisés, on arrive tout de même à des montants appréciables qui sont de l'ordre de 13 à 14 milliards de dollars pour 1976, donc une contribution qui n'est pas du tout négligeable pas plus qu'elle n'est négligée.

Quant aux indemnités pour les experts et spécialistes que nous envoyons sur le terrain, les montants sont fixés en plein accord avec l'Administration fédérale des finances et l'Office du personnel, selon une procédure dont nous avons convenu.

Autre problème. Un nouveau crédit de programme devrait être demandé à partir de 1980, il est bien entendu qu'il soit possible que nous puissions aller un peu au-delà au moyen du crédit actuel, mais pour le moment les choses sont un peu imprévisibles, il est certain qu'à partir de 1980, nous devons sans doute présenter une nouvelle demande de crédit-cadre.

Qu'en est-il des prestations internationales en 1977? En 1976, la moyenne des pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE s'est élevée à 0,33 pour cent du PNB. Je crois qu'il y aura une légère augmentation - du moins d'après les prévisions faites - en 1977 pour passer à 0,35 pour cent. Le chiffre que je mentionne est basé sur des évaluations.

En ce qui concerne l'information et l'opinion populaires, nous avons à cet égard entendu différentes questions, il y a quelques mois, posées au parlement et nous y avons répondu avec quelques détails. A la suite de cette demande, nous avons pris et allons prendre quelques mesures pour renforcer notre politique d'information,

- 8 -

en particulier le service compétent sera quelque peu renforcé. Nous avons aussi l'intention de préparer une petite revue qui serait destinée à l'information générale et notamment à celle de la presse. Ce problème demeure, il est complexe mais nous nous efforçons d'améliorer cette information.

(A. M. Guntern): Pour ce qui est de la Croix-Rouge internationale, nous avons eu récemment quelques discussions avec ses représentants qui souhaitent que la contribution suisse soit légèrement augmentée - je crois que nous avons pu trouver une entente à cet égard - et que nous pourrions accroître quelque peu nos prestations notamment pour le financement des opérations. Cette augmentation sera modeste et du reste la volonté même du CICR est celle d'une indépendance prononcée et il ne souhaite pas apparaître comme étant financé dans une grande mesure par la Confédération, il désire conserver à la fois son autonomie et son caractère international.

La collaboration avec les organisations non gouvernementales se fait par des entretiens et nous avons d'excellentes relations. Nous contribuons au financement de nombreux projets ou, même, nous leur donnons en régie certains projets que nous ne pouvons pas réaliser nous-mêmes. Le montant de nos contributions à ces organisations s'élève à environ 14 millions par année, montant que nous désirerions augmenter et nous sommes à la recherche des moyens pour accroître cette contribution.

Le contrôle des engagements, en réalité, se fait à l'intérieur de l'administration, c'est-à-dire que nous choisissons nos engagements en fonction de procédures extrêmement strictes, faisant usage de critères qui permettent de sélectionner des projets que nous considérons comme susceptibles de contribuer particulièrement bien au développement des pays que nous soutenons. Par ailleurs, le contrôle au point de vue purement comptable se fait naturellement par le Département fédéral des finances qui veille à ce que nous restions dans le cadre des crédits qui nous sont alloués. Nous faisons rapport sur tous ces engagements par les messages qui vous sont présentés ainsi que de façon très succincte à travers le rapport de gestion.

H. Raeber

1. Zur Frage der Entschädigungen: Die DEH arbeitet diesbezüglich mit dem Personalamt und der Finanzkontrolle zusammen. Diese beiden Stellen haben - aufgrund der Finanzlage des Bundes - ihre Kontrollen und Vorschriften ganz erheblich verschärft, und zwar nicht immer zu unserer Freude ... Wir unterscheiden 3 Arten von Entschädigungen:
 - a. Saläre für Leute, die von der DEH für einen Feldeinsatz privatrechtlich unter Vertrag genommen werden. Diese Saläre wurden vor Jahresfrist in ausführlichen Diskussionen mit dem Personalamt und der Finanzkontrolle neu festgelegt. Die

Schwierigkeiten bestehen hier darin, gut qualifizierte, erfahrene Leute für einen Einsatz zu gewinnen. Andererseits kann man sich fragen, ob wir mit den hohen Ansätzen anderer Organisationen Schritt halten sollen.

- b. Entschädigungen für kurzfristig eingesetzte Experten (für Evaluationen, Abklärungen): hier bestehen feste Ansätze für weniger, mittel- und hochqualifizierte Leute.
 - c. Entschädigungen, die aus Aufträgen an Firmen oder Institute resultieren, müssen nach den Tarifen dieser Firmen entrichtet werden. Hier wie in den beiden andern Fällen geschieht dies in Zusammenarbeit mit den zwei obenerwähnten Bundesstellen.
2. Frage eines Appells an die Gemeinden und Kantone: Es ist dies eine politische Frage; sie wurde vor Jahren ausführlich besprochen, wobei das EFZD der Meinung war, es liege nicht in der Kompetenz des Bundes, die Gemeinden und Kantone zu vermehrten Anstrengungen aufzufordern.
 3. Beiträge an das IKRK: Ende 1978 wird ein neuer Rahmenkredit für humanitäre Hilfe vorgelegt und in diesem Zusammenhang sicher auch der Beitrag an das IKRK diskutiert werden.
 4. Kontrolle der Verpflichtungskredite: Die Ihnen vorgelegte Botschaft gibt generell über das Verpflichtungsprogramm Auskunft. Post festum werden sie in den Geschäftsberichten und - intern - buchhalterisch in der Verpflichtungskontrolle aufgeführt. Die vorausschauende Kontrolle des Parlaments zu verstärken dürfte schwierig sein.

H. Wilhelm

Zur Frage der Fehlinvestitionen: Trotz der Komplexität der Materie, wie sie in der Botschaft beschrieben wird, darf festgestellt werden, dass in der letzten Zeit relativ wenige Fälle von ausgesprochenen Fehlinvestitionen vorgekommen sind. Leider wird in der Öffentlichkeit viel zu wenig zur Kenntnis genommen, dass die Entwicklungszusammenarbeit auch namhafte Erfolge aufzuweisen hat. Wir hoffen, mit dem Ausbau unseres Informationsdienstes vermehrt auf die positiven Resultate hinweisen zu können.

H. Högger

(Zu Hrn Reimann):

1. In bezug auf die transnationalen Gesellschaften könnte gerade die vorliegende Botschaft helfen, die Eigenart dieser Gesellschaften zu verdeutlichen. Die Kapitel 221 "Der Ruf nach einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung" und 222 "Die Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse" scheinen auf den ersten Blick zwei gegensätzliche Themata zu behandeln. Die multinationale Unternehmung kann sich nur im ersten Bereich, im weltwirtschaftlichen, monetarisierten Bereich

- 10 -

bewegen, d. h. sie kann ihrer Natur nach nur wenig direkt zur Befriedigung der unmittelbaren Bedürfnisse beitragen. Dies setzt sie der Kritik aus, sie ist aber in dem Sinne notwendig, als sie eine Ergänzung zum zweiten Bereich darstellt (vgl. hierzu Ziffer 242).

2. Nahrungsmittelhilfe von aussen kann sinnvoll sein, dort, wo eine plötzliche Nachfrage an Nahrungsmitteln - beispielsweise im Gefolge eines Strassenbauprojekts, für das Arbeitskräfte ausserhalb der betroffenen Region herangezogen werden müssen - eine starke Preissteigerung bewirken kann.
3. Wenn vom Tropfen auf den heissen Stein gesprochen wird, so sei einmal der Vergleich mit unserer Armee erlaubt: unsere Armee ist nur sinnvoll im Rahmen anderer Anstrengungen - wirtschaftlich, sozial - und im Rahmen dessen, was unsere Nachbarn tun. Ebenso verhält es sich mit der Entwicklungszusammenarbeit: sie ist als Teil eines Ganzen und im Rahmen anderer Bemühungen zu sehen.

H. Reimann

bestätigt, dass die Finanzkontrolle bezüglich Entschädigungen sehr streng geworden ist. Fälle, die zu Beanstandungen Anlass geben, werden der Finanzdelegation vorgelegt und mit dem zuständigen Departements- oder Abteilungschef besprochen. In den letzten zwei Jahren sind relativ wenig solche Fälle vorgekommen.

Eintreten beschlossen

Bundesbeschluss über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern

Titel und Ingress, Art. 1 - 3

angenommen

Gesamtabstimmung: Die Kommission stimmt dem Bundesbeschluss einstimmig zu.

Berichterstatter: Der Präsident

2) Tour d'horizon (complément)

Le conflit israélo-arabe
=====

M. Aubert

Les péripéties des négociations directes entre l'Egypte et Israël, engagées par le voyage de M. Sadate à Jérusalem ne doivent pas faire perdre de vue ce qui en constitue l'élément essentiel, à savoir que les

- 11 -

problèmes de la paix sont discutés au fond par les intéressés, avec l'intention de trouver une solution d'ensemble. C'est là un fait absolument nouveau dans les innombrables efforts de conciliation qui ont suivi la Guerre des six jours de 1967.

La solution globale a été recherchée dès le début de son mandat présidentiel par M. Carter, à l'origine dans un cadre plus conventionnel que celui de M. Kissinger, puisqu'il renonçait à la dramatisation par la "shuttle-diplomacy". Les efforts américains n'ont visé pendant longtemps qu'à créer un terrain aussi favorable que possible à la reprise de la Conférence de Genève, en écartant certains obstacles de procédure et de fond. La participation de l'URSS était expressément souhaitée et a été obtenue par la déclaration du 1er octobre 1977.

A l'origine, l'initiative de M. Sadate s'inscrivait dans le même cadre. Il s'agissait d'une nouvelle proposition égyptienne (après celle de divers groupes de travail) pour faire avancer la préparation de la Conférence de Genève. Le succès même de la rencontre sur le plan humain, en manifestant les courants puissants en faveur de la paix qui existent dans les deux pays et qui n'avaient pas jusqu'alors exercé un poids direct dans les efforts vers la paix, et aussi la réaction de certains pays arabes, ont donné une tout autre signification aux pourparlers qui ont suivi.

En fait, il s'agit maintenant d'une tentative de parvenir par une voie bilatérale à un résultat auquel puissent souscrire tous les intéressés. Telle est du moins l'intention de l'Egypte qui, sur ce point, a le soutien des Etats-Unis. La paix séparée, que l'Egypte n'exclut pas, si, d'aventure, les autres Etats arabes voulaient absolument rester à l'écart, ne peut à ses yeux se limiter au règlement des problèmes en suspens entre elle et Israël; cette paix doit comporter au moins les principes sur lesquels pourra intervenir la solution globale. Israël a paru par moment escompter une simple paix bilatérale, mais accepté de négocier la déclaration de principe demandée par l'Egypte.

Du côté de l'Egypte, cet itinéraire un peu compliqué vers la paix correspond à plusieurs préoccupations:

- 1 ° la nécessité de faire progresser la négociation, malgré les atermoiements des autres partenaires, surtout de la Syrie;
- 2 ° le besoin de se couvrir, en ce faisant, de toute accusation de trahison de la cause palestinienne;
- 3 ° le désir de tourner l'obstacle de l'OLP, cette organisation s'étant, aux yeux des Egyptiens, révélée incapable de jouer le rôle qui lui avait été assigné à la Conférence de Rabat, de représentant du peuple palestinien. Il vous souvient qu'à Rabat, M. Arrafat avait remporté un succès diplomatique certain

- 12 -

puisque son organisation avait été désignée comme représentant le peuple palestinien.

De fait, la position égyptienne dans la négociation correspond entièrement à la position arabe officielle, et la seule critique concrète faite à M. Sadate, jusqu'ici, est d'avoir par son voyage à Jérusalem dramatisé la reconnaissance de l'Etat d'Israël sans avoir reçu en échange la concession politique que ce geste méritait indiscutablement.

La position d'Israël apparaît beaucoup moins claire. Le gouvernement Begin se trouve sur la défensive depuis le mois de novembre, le beau rôle étant régulièrement revenu à l'Egypte.

S'il ne fait pas de propositions allant au-delà du plan Begin, il apparaîtra comme responsable de l'échec d'une tentative prometteuse de règlement.

Le déroulement compliqué, parfois même un peu chaotique, des discussions depuis le mois de novembre, ne doit pas dissimuler qu'elles obéissent en réalité à des règles assez précises et particulières qui présentent trois caractéristiques.

Tout d'abord, il s'agit en bonne partie de diplomatie sur la place publique. C'est inévitable. Israël est une démocratie et doit conserver son influence sur les communautés juives du dehors, notamment celles des Etats-Unis. L'Egypte, de son côté, doit se justifier à l'égard des autres pays arabes.

Ensuite, de par sa nature, la négociation suppose à tout moment l'intervention de la plus haute autorité des pays en jeu. Les discussions au niveau inférieur apparaissent souvent comme de simple intermèdes.

Troisième caractère, une puissance extérieure, les Etats-Unis, dont M. Sadate a dit qu'ils détiennent le 90 pour cent des éléments de la solution, doit intervenir à intervalles réguliers et bien souvent au niveau présidentiel, pour faire progresser la négociation.

C'est au vu de ces particularités qu'il faut interpréter les diverses rencontres au sommet, la création de conférences et de commissions, les volte-face et les gestes dramatiques.

Les principales questions en discussion peuvent être résumées de la manière suivante:

- a) Problème du Sinai. Il reste deux points non résolus, la largeur de la zone démilitarisée et le sort des colonies israéliennes qu'Israël voudrait voir protégées par des unités militaires.
- b) La "déclaration de principe" qui porte sur des problèmes n'intéressant pas seulement l'Egypte.

- 13 -

Les principes dont l'Egypte cherche la confirmation sont le retrait des territoires occupés, conformément aux résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité, la reconnaissance du droit des Palestiniens à l'autodétermination et l'établissement d'une paix véritable.

Le plan Begin, la principale contribution israélienne à la négociation, qui repose sur un maintien du contrôle et pratiquement sur une souveraineté israélienne des territoires occupés, est en contradiction avec les deux premiers points de la déclaration projetée; il n'est pas compatible avec les concessions que l'on peut attendre du côté des Arabes, soit des rectifications de frontières dans la zone faisant face à Tel-Aviv, et pour la future entité palestinienne, une solution qui éviterait la création d'un véritable Etat.

En fait, M. Begin n'a pas encore fait, comme réponse à la reconnaissance solennellement accordée à l'Etat d'Israel, le sacrifice visible attendu par les pays arabes, et pas simplement par M. Sadate.

Ce sont ces hésitations de la diplomatie israélienne qui expliquent les crises répétées dans la négociation, crises à la vérité un peu artificielles, puisqu'un filet de sécurité existe, qui permet et permettra encore pendant quelque temps de la relancer: création d'organes nouveaux, rencontre des principaux leaders, intervention des Etats-Unis.

M. Carter, comme ses collaborateurs, déploie une activité considérable pour faire avancer les pourparlers. Malgré quelques déclarations discutées, le président apparaît comme une sorte de génie tutélaire de l'entreprise en cours. Cependant, en insistant un peu trop sur le fait qu'il n'a pas l'intention de faire pression sur les parties (en fait sur Israel), il a limité son influence. C'est apparemment cette attitude qui a poussé M. Sadate à demander des armements perfectionnés aux Etats-Unis. Ces armements seront sans doute refusés et M. Sadate devra se contenter de modèles plus modestes, mais la Maison Blanche a jugé utile, peut-être en compensation, de publier une déclaration réitérant la condamnation de l'établissement de colonies israéliennes dans les territoires occupés, et soulignant la nécessité d'un retrait des forces armées israéliennes de ces territoires.

M. Begin a su établir de bonnes relations personnelles avec la communauté juive américaine, mais il ne l'a pas entièrement convaincue de sa ligne politique. M. Carter a manifestement à cet égard un peu plus de liberté face au Congrès que son prédécesseur, mais il reste très prudent, car ses propres relations avec le Congrès, pour d'autres raisons, sont encore difficiles.

La marche de la négociation directe n'a pas été jusqu'ici un grand encouragement aux autres Etats arabes d'y participer. Mais la Jordanie continue à manifester son intérêt, tout en précisant que la "déclaration de principe" ne serait pas pour elle une base suffisante.

- 14 -

Il faudrait, dit le Roi Hussein, un "programme de travail précis".

La Syrie, dont la politique est compliquée par des facteurs intérieurs, a une fois encore utilisé le "sommet" du "front de la fermeture", à Alger, pour réserver ses droits sans avoir à s'engager dans la discussion directe avec Israël.

L'OLP, dont la position au Liban est de plus en plus difficile, cherche à préserver autant que possible la place qui lui avait été reconnue par le "sommet" de Rabat (1974). Mais les appuis qu'elle a trouvés à la Conférence d'Alger sont ceux d'Etats qui sont eux-mêmes, sauf la Syrie, à l'écart du jeu diplomatique. L'occasion de s'imposer par la reconnaissance d'Israël, perdue l'été dernier, n'est pas près de revenir.

On peut s'attendre à une poursuite du dialogue israélo-égyptien et à des progrès dans la solution de la question du Sinai (le sort des colonies israéliennes sera un important précédent). Sur la déclaration de principe, il paraît difficile qu'un résultat soit atteint sans une forte pression américaine. Si l'opposition des pays arabes hostiles à la politique de M. Sadate ne prend pas une forme plus décidée, il est alors possible que la Jordanie participe. La Syrie ne rejoindrait sans doute qu'au tout dernier moment.

Le temps disponible n'est pas illimité, cependant; quant à un échec, le Roi Hussein vient d'en évoquer les conséquences: "Les pays arabes devront procéder à une révision totale de leurs relations avec l'Occident", ce qui veut dire que cela n'irait pas sans danger pour l'Europe et la paix du monde.

M. Reverdin

Ce qui me paraît préoccupant - le Tour d'horizon y fait allusion mais sans aller dans le détail - c'est le règne des "vieillards", une particularité de notre époque à savoir de ne rien entreprendre avant que le "vieux" soit mort (Franco, Mao, etc. ...). On ne bouge pas avant ces disparitions.

En ce qui concerne la Turquie, je serai presque plus sombre que le rédacteur de ce texte. Dans la situation politique interne de ce pays il n'y a qu'une chose qui me fasse assez bonne impression, c'est qu'un tout petit parti (Parti de la confiance) a changé de camp, ce qui représente tout de même, pour certains conservateurs, la constatation qu'il n'est pas possible de continuer à travailler avec les partis de l'extrême droite et de l'Islam. Les Turcs se révélant incapables de gérer leur économie, la situation est terrible maintenant. Périodiquement la Turquie demande de l'aide à l'OCDE, aide qui est engloutie dans une gestion qui n'en est même pas une. Nous avons là - je crois - un très gros problème pour l'Occident. Ce pays souffre profondément d'être mal aimé, c'est effectif, une seule force y est intacte: l'armée. Je pense qu'il faut s'attendre à des événements qui

pourraient, tout d'un coup, devenir assez dramatiques. Je suis beaucoup plus inquiet que l'auteur de ce rapport.

M. Cuendet

Il est intéressant de constater que l'armement de l'Algérie est d'origine soviétique et, par conséquent, pour le Polisario il en est de même. Mais l'URSS a aussi des intérêts de l'autre côté puisqu'elle est un grand client des phosphates marocains. En revanche, les Etats-Unis ont livré des armes au Maroc. Pour l'instant les deux grandes puissances se sont imposées une attitude de très grande réserve.

M. Boumedienne est allé récemment à Moscou et, en apparence, il s'agissait de contrecarrer l'initiative de M. Sadate. Mais on a su que le président algérien a surtout parlé du Sahara et qu'il a essayé de se faire accorder un soutien plus fort que ce qui a été fait jusqu' alors, c'est-à-dire à peu près rien. Le seul résultat que M. Boumedienne a obtenu était une marque de préoccupation quelque peu supérieure, mais il ne s'est pas rapproché d'un soutien de la cause du Polisario par l'URSS.

M. Reverdin

La situation se dégrade aussi à Chypre du côté turc. Les rapports entre les Turcs de l'île et ceux du continent se sont très sensiblement détériorés et la désagrégation économique de cette partie de Chypre est grande. Je ne sais pas comment la situation va se développer et je ne vois pas bien qui peut prendre les décisions.

3) Varia

Der Departementschef nimmt zu einem Interview betreffend aussenpolitische Fragen Stellung, das er vor seinem Amtsantritt gegeben hat, ferner zum Brief von Staatspräsident und Parteisekretär Breschnjew an die Schweiz betreffend die Neutronenbombe. Schliesslich orientieren der Departementschef und seine Mitarbeiter über die Geiselnahme im Tschad (Fall Kümmerling).

Schluss der Sitzung: 13.10 Uhr