

**Rapport
du Conseil fédéral sur la politique de maîtrise
des armements et de désarmement de la Suisse 2004**

(en réponse au postulat Haering 02.3541 du 2 octobre 2002)

du 8 septembre 2004

Abréviations

ABC (armes –)	Armes atomiques, biologiques et chimiques
ABM (traité –)	Traité sur la limitation des systèmes antimissiles balistiques (<i>Anti-Ballistic Missile Treaty</i>)
AG	Groupe d’Australie (<i>Australia Group</i>)
CAB	Convention sur l’interdiction des armes biologiques (<i>Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, BTWC</i>)
CCW	Convention sur l’interdiction ou la limitation de l’emploi de certaines armes classiques (<i>Convention on Prohibitions or Restrictions On The Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed To Be Excessively Injurious Or To Have Indiscriminate Effects</i>)
CD	Conférence de Genève sur le désarmement (<i>Conférence on Disarmament</i>)
TICE	Traité d’interdiction complète des essais nucléaires (<i>Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty, CTBT</i>)
OTICE	Organisation du Traité d’interdiction complète des essais nucléaires (<i>CTBTO</i>)
CAC	Convention sur l’interdiction des armes chimiques (<i>Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, CWC</i>)
CPEA	Conseil de partenariat euro-atlantique (<i>Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC</i>)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
ERW	Débris explosifs de guerre (<i>Explosive Remnants of War</i>)
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
UE	Union européenne
DFE	Département fédéral de l’économie
TIPMF	Traité sur l’interdiction de la production des matières fissiles (<i>Fissile Material Cut-off Treaty, FMCT</i>)
G7/8	Groupe des sept/huit pays les plus industrialisés
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune de l’UE
GICHD	Centre de déminage humanitaire de Genève (<i>Geneva International Centre for Humanitarian Demining</i>)

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique (<i>International Atomic Energy Agency, IAEA</i>)
IMSMA	Système de gestion de l'information pour le déminage humanitaire (<i>Information Management System for Mine Action</i>)
FCE	Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe
MASG	Groupe de soutien à l'action contre les mines (<i>Mine Action Support Group</i>)
MTCR	Régime de contrôle de la technologie des missiles (<i>Missile Technology Control Regime</i>)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (<i>North Atlantic Treaty Organisation, NATO</i>)
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (<i>Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT</i>)
NSG	Groupe des pays fournisseurs nucléaires (<i>Nuclear Suppliers Group</i>)
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW</i>)
OSCE (anciennement CSCE)	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PPP	Partenariat pour la paix (<i>Partnership for Peace, PfP</i>)
PMAD	Politique de maîtrise des armements et de désarmement
RMA	Revolution in Military Affairs
ALPC	Armes légères et de petit calibre (<i>Small Arms and Light Weapons, SALW</i>)
ONU	Organisation des Nations Unies (<i>United Nations Organisation, UNO</i>)
UNMAS	Service de l'action antimine des Nations Unies (<i>United Nations Mine Action Service</i>)
UNMOVIC	Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU) (<i>United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission</i>)
UNSCOM	Commission spéciale des Nations Unies chargée du désarmement de l'Irak (<i>UN Special Commission on Iraq</i>)
DDPS	Département de la défense, de la protection de la population et des sports
MDCS	Mesures de confiance et de sécurité

WA

Arrangement de Wassenaar
(Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies)

OMS

Organisation mondiale de la santé
(World Health Organization, WHO)

Rapport

1 Contexte général dans lequel s'inscrit la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse sur le plan de la sécurité en ce début de XXI^e siècle

1.1 La maîtrise internationale des armements dans le sillage des attentats du 11 septembre 2001

Depuis la rédaction du rapport du Conseil fédéral sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse 2000¹, la situation internationale a notablement évolué en ce qui concerne la sécurité. D'une part, les Etats-Unis, restés seule superpuissance, jouent un rôle si dominant que l'on ne saurait plus guère parler d'un champ de forces multipolaire, du moins dans le domaine stratégique. D'autre part, la crainte de voir des groupements terroristes s'équiper d'armes de destruction massive est devenue un facteur important dans les relations internationales et la politique de maîtrise des armements et de désarmement (*PMAD*).

Ces deux phénomènes sont liés. Les attaques du 11 septembre 2001 ont poussé les pays occidentaux à repenser leurs scénarios de menaces pesant sur leur sécurité nationale. Aux Etats-Unis notamment, l'attention s'est principalement portée sur la possibilité de voir des mouvements extrémistes acquérir des armes de destruction massive, surtout ceux qui bénéficieraient du soutien de gouvernements anti-américains. Les Etats-Unis, qui se considèrent menacés dans leur existence même, n'ont exclu aucune possibilité de lutte, même pas celle de recourir en premier à la frappe nucléaire.

Washington avait en grande partie justifié l'intervention militaire de la coalition menée par les Etats-Unis en Irak, qui a mis l'ONU à rude épreuve, par l'accusation faite au pays de cacher des armes de destruction massive. Ce soupçon n'a toujours pas été confirmé aujourd'hui. Il est difficile de prédire l'impact de cette nouvelle option de «légitime défense préventive» introduite par les Etats-Unis sur le désarmement et le réarmement dans le monde. Les pays craignant des pressions des Etats-Unis pourraient être tentés de se doter aussi rapidement que possible d'armes de destruction massive dans un but de dissuasion; d'un autre côté, le fait que la Libye soit disposée à abandonner son programme d'armes de destruction massive et que l'Iran se soit montré plus transparent en ce qui concerne son programme nucléaire a peut-être en grande partie pour origine les pressions exercées par les Etats-Unis.

Pour le gouvernement américain, les diverses conventions de maîtrise des armements soulèvent de nouvelles difficultés, car elles n'impliquent pas les acteurs non étatiques (comme les terroristes) et risquent de restreindre la marge de manœuvre des pays dans leur défense contre les attaques terroristes. Dans certains cas, les Etats-Unis ont même douté de leur efficacité si des pays qui les ont ratifiées cherchent délibérément à les saper. En ce qui concerne la maîtrise des armements, les Etats-Unis accordent au moins autant d'importance aux accords informels avec des pays amis qu'aux conventions universelles de droit international. La politique américaine mise sur la non-prolifération, c'est-à-dire l'arrêt de la dissémination des

¹ FF 2000 5068

armes de destruction massive. En revanche, ce sont surtout les pays en développement et les nouveaux pays industrialisés qui considèrent comme prioritaire le désarmement effectif, en particulier en ce qui concerne les armes nucléaires; ils craignent en outre que la lutte contre la prolifération ne leur rende plus difficile l'accès aux dernières technologies à usage civil. L'ancien antagonisme Est-Ouest semble donc s'être transformé en une opposition Nord-Sud pour ce qui est de la PMAD.

Il est ainsi devenu plus difficile de réunir un consensus sur l'extension ou l'approfondissement des mécanismes multilatéraux de maîtrise des armements et de désarmement. Un signe en est que la Conférence de Genève sur le désarmement marque le pas, bien que ce soit le seul forum multilatéral permanent de négociation sur les questions de maîtrise des armements et de désarmement. Les efforts consacrés à faire surmonter à la PMAD l'épreuve du multilatéralisme et à la hisser au statut de politique de règlement pacifique des différends en revêtent d'autant plus d'importance. Les Etats-Unis, dont le soutien est en majeure partie indispensable si l'on souhaite voir progresser les accords, les organisations et les régimes correspondants, ont adopté à cet égard une stratégie sélective: d'une part, ils soutiennent politiquement et financièrement l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC); de l'autre, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ne peut pas entrer en vigueur, notamment faute de ratification américaine, et la Convention sur l'interdiction des armes biologiques (CAB) reste d'une application pratique limitée en raison du veto opposé par les Etats-Unis à un protocole de vérification.

D'importantes initiatives internationales ont été lancées dans le cadre de la lutte mondiale contre la prolifération des armes de destruction massive. Le G8 a créé en juin 2002 son «Partenariat mondial», qui prévoit de consacrer 20 milliards de dollars dans le but de mettre provisoirement à l'abri puis d'éliminer des armes chimiques, des sous-marins nucléaires et des matières fissiles dans les pays qui ont succédé à l'Union soviétique. En mai 2003 a d'autre part été présentée l'initiative de sécurité contre la prolifération (*Proliferation Security Initiative*), à laquelle sont associés divers pays occidentaux; elle vise à empêcher le transport illicite d'armes de destruction massive et de vecteurs.

Géographiquement parlant, il n'y a guère eu de changement depuis le rapport PMAD 2000 en ce qui concerne les régions où des armes de destruction massive pourraient être utilisées dans des conflits, compte tenu de leur présence sur place ou des tensions qui y règnent. Pour ce qui est des armes nucléaires, une course aux armements resterait surtout une menace en Asie du Sud et de l'Est. L'apparition d'un marché noir pourrait avoir accru le risque de dissémination de ces armes, la communauté internationale s'inquiétant surtout des activités de certains milieux pakistanais et nord-coréens. Au vu de cette situation, le directeur général de l'AIEA a déclaré en janvier 2004 que, soixante ans après Hiroshima et Nagasaki, le risque d'utilisation de l'arme nucléaire n'avait peut-être jamais été aussi grand.

1.2 Evolution technologique des forces armées modernes

Une PMAD efficace doit s'efforcer d'adapter ses instruments au développement technique des systèmes d'armement et des forces armées. Les années 90 ont été marquées par un foisonnement d'innovations technologiques qui se sont manifestées dans la «Revolution in Military Affairs» (RMA) dominée par les Etats-Unis, à la

suite de la première Guerre du Golfe (1990–91). Les gains d'efficacité et d'efficience recherchés dans les moyens de combat conventionnels (explosifs et munitions) s'appuyaient en majeure partie sur les nouveaux acquis de la révolution de l'information et de la communication. L'architecture en réseau s'est traduite par des forces armées allégées, plus souples et plus mobiles, capables de mener plus rapidement des opérations. La guerre moderne s'appuie essentiellement sur la supériorité en matière d'information. Le recours aux missiles à détonateur de proximité et aux munitions de précision permet de mener le combat à distance avec une grande précision et une grande simultanéité en ce qui concerne les effets escomptés.

L'idée de cette guerre très technologique, cherchant à maximiser les effets parallèles et à minimiser les dommages collatéraux, reflète la supériorité technologique des sociétés occidentales, mais aussi leur moindre tolérance aux pertes et aux dommages. Dans ce contexte, le développement de types de munitions contestés a donné lieu à des discussions ces dernières années; il s'agit de munitions dont les effets, malgré des gains importants de précision, sont jugés dévastateurs, disproportionnés, ou surtout qui constituent après le conflit un danger durable pour la population civile – comme les munitions thermobares ou la proportion relativement élevée d'engins non explosés dans les bombes à fragmentation. On voit s'ouvrir ici un champ d'action important pour la PMAD internationale.

Les nouvelles technologies permettent aussi de développer des armes dites non létales (bombes au graphite et générateurs d'infrasons). Elles sont surtout conçues pour des situations de conflit n'atteignant pas le niveau de la guerre ouverte ou pour être utilisées dans un environnement civil; elles doivent permettre de neutraliser des personnes, des véhicules et des installations sans blessures graves ni dommages irréversibles. Même si une série de systèmes d'armes non-létales doit arriver à maturité dans les deux prochaines décennies, ce qui devrait réduire encore l'ampleur des dommages non voulus dans les actions militaires, il ne faut pas s'attendre à une révolution qui se traduirait par la capacité de mener des guerres évitant tout dommage ou perte.

La supériorité de l'Occident en matière de technologies d'armement conventionnel a pour effet que ses adversaires potentiels n'envisagent pratiquement plus de confrontation symétrique avec ses forces, mais recourent de plus en plus à des méthodes asymétriques, notamment le terrorisme. L'interdépendance croissante entre les programmes de recherche et de développement à buts civils et militaires et la mondialisation des marchés entrave le contrôle des transferts de technologies clés et de biens «à double usage» (civil et militaire); un nombre croissant d'acteurs étatiques et non étatiques accèdent ainsi à des technologies à haut potentiel destructeur (armes ABC) ainsi qu'à des armes radiologiques. Le progrès technique de ces dernières années n'a donc pas seulement élargi la marge de manœuvre des puissances industrialisées, il les a aussi rendues plus vulnérables.

1.3 Les conflits en ce début de XXI^e siècle

Comme pour les progrès technologiques réalisés en matière d'armement, une bonne PMAD doit aussi prendre en compte les formes actuelles de conflit avec lesquelles elle est confrontée et dont elle doit amortir l'impact. La notion traditionnelle de guerre opposant deux armées gouvernementales correspond de moins en moins à la réalité d'aujourd'hui. On observe en ce début de XXI^e siècle tout un spectre de

conflits militaires: depuis les modèles supra-étatiques (opérations militaires de puissances coalisées légitimées ou non en droit international, interventions humanitaires) jusqu'aux luttes intra-étatiques, en passant par les guerres entre pays. Le type dominant à l'heure actuelle est celui du conflit intra-étatique ou à dimension purement régionale et de faible intensité.

Les armes conventionnelles légères et lourdes constituent le matériel de combat de prédilection dans les conflits intra-étatiques. Bien souvent, les combattants puisent dans des arsenaux accumulés du temps de la guerre froide et non éliminés. C'est surtout la prolifération incontrôlée des armes légères et de petit calibre qui contribue à l'intensification et à la prolongation des conflits armés dans lesquels la population civile est souvent prise délibérément pour cible.

Les conflits intra-étatiques posent des problèmes particulièrement délicats en termes de PMAD, car très peu de conventions sur la maîtrise des armements et du désarmement conçues dans un cadre multilatéral s'appliquent à eux. Et leur application peut être difficile dans ce type de conflit, dont l'origine et la conséquence sont fréquemment l'érosion générale du droit et de l'Etat de droit. Les pays déstructurés («failed states») sont à maintes reprises devenus le refuge de membres d'organisations terroristes et des plaques tournantes du commerce d'armement international et d'autres formes de criminalité organisée. Ils finissent donc par menacer gravement la sécurité régionale et internationale.

1.4 Consolidation des structures de sécurité par la coopération en Europe

Contrastant avec les difficultés que connaît le multilatéralisme sur le plan global, la tendance forte voulant que la gestion de la sécurité soit approchée de manière coopérative s'est encore accentuée en Europe. Les mandats et structures des instances euro-atlantiques de sécurité ont fortement évolué, afin de faire face aux nouvelles réalités et aux nouveaux défis. Ainsi, ces instances ont développé des instruments diplomatiques de garantie de la paix, de gestion des crises et de promotion de la paix. Elles portent une attention particulière aux questions de maîtrise des armements, promouvant le développement de normes et la collaboration dans ce domaine, ainsi que le développement d'initiatives opérationnelles. Élément significatif, l'action de certaines de ces institutions ne se limite plus à l'espace défini par les pays qui y prennent part. Cette démarche s'explique en partie par l'évolution des défis auxquels la région européenne doit faire face, notamment les menaces de type asymétrique.

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est un pilier central de cette structure de sécurité européenne et euro-atlantique, encore renforcé par son élargissement à sept nouveaux membres en 2004. Après avoir contribué à renforcer la sécurité et la stabilité à l'Est et concouru, à travers ses capacités militaires multinationales, à la stabilisation des Balkans, cette institution participe aujourd'hui pleinement à la lutte contre le terrorisme. L'Alliance assume ainsi le commandement de la mission mandatée par l'ONU en Afghanistan (ISAF). Elle prend une part essentielle aux efforts de non-prolifération et a, par exemple, engagé avec la Russie un dialogue de large portée sur un éventail de questions ayant trait à la non-prolifération, au contrôle des armements et au désarmement, y compris les mesures de confiance et de sécurité nucléaires.

L'OTAN a également développé des structures de coopération avec les pays européens non membres de l'Alliance et avec les pays d'Asie centrale. Le Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA) est un organe consultatif dans le cadre duquel se déroule un dialogue sur des mesures concrètes dans des domaines comme la maîtrise des armements, la non-prolifération ou la gestion des crises. Les consultations menées dans le cadre du CPEA trouvent leur application pratique dans le *Partenariat pour la Paix* (PPP). Une coopération pratique est mise en œuvre à travers ce mécanisme comprenant, outre la préparation aux missions conjointes de maintien de la paix et aux opérations d'ordre humanitaire, l'organisation de cours et de séminaires ou l'échange d'expériences. Cette coopération pratique couvre entre autres les questions de maîtrise des armements et le contrôle démocratique des forces armées ainsi que la protection des infrastructures critiques. Un fonds d'affectation spéciale a été créé dans le cadre du PPP en 2000, initialement prévu pour assister les Etats à la destruction de leurs stocks de mines anti-personnel et a ainsi contribué à la mise en œuvre du Traité d'Interdiction des Mines. Ce fonds couvre aujourd'hui également les projets de destruction d'armes légères et de munitions mis en œuvre tant dans les pays d'Europe de l'Est que dans le Caucase.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) appuie son action principalement sur la diplomatie préventive, la gestion de crises, les mesures de confiance et de sécurité (MDCS), la reconstruction des sociétés après les conflits et la consolidation des institutions démocratiques. Sa contribution spécifique à la promotion de la sécurité s'exerce également à travers le développement de conventions et la mise en œuvre de normes dans le domaine de la maîtrise des armements conventionnels. Ainsi, la révision du Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe (CFE) a été entérinée par le Sommet de l'OSCE d'Istanbul de 1999. Bien que négocié en dehors des structures de l'OSCE, le Traité Ciel ouvert est, quant à lui, accessible à tous ses membres. L'OSCE a de plus élaboré un Document sur les armes légères et de petit calibre en 2000 et un Document sur les stocks de munitions conventionnelles en 2003. La promotion de mesures de transparence militaire, générant une plus grande confiance entre les Etats participants, fait également partie de ses fonctions essentielles. L'OSCE a notamment pour tâche de soutenir la mise en œuvre des conventions sur la maîtrise régionale des armements établis dans les accords de Dayton et de développer d'autres initiatives en la matière.

L'Union européenne (UE) a, quant à elle, jeté les bases d'une ample politique extérieure et de sécurité commune (PESC). Dans le cadre de sa *politique de sécurité et de défense* (PESD), l'UE a développé des instruments de gestion des crises aussi bien sur le plan civil que militaire. Elle a ainsi mis sur pied des missions propres, que ce soit en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine ou même en République démocratique du Congo. De plus, l'UE parle d'une seule voix sur de nombreux aspects du désarmement et a développé une approche commune sur des sujets tels que la non-prolifération, les critères d'exportation d'armes ou la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est concrétise ce dense réseau d'organisations de coopération multilatérale dans le domaine de la sécurité. Né d'une initiative de l'UE, le Pacte coordonne une large gamme de mesures de stabilisation pour la région des Balkans. Il est ainsi particulièrement actif dans la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre ainsi que dans la lutte contre les mines anti-personnel.

2 Buts et instruments de la politique suisse de maîtrise des armements et de désarmement

2.1 Principes appuyant les positions suisses

La stabilisation et l'élargissement des zones de coopération internationale apparues depuis la fin de la guerre froide revêtent un intérêt vital pour la Suisse, comme en témoigne le changement apporté par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de sécurité de la Suisse 2000 à la notion de sécurité du pays. Aujourd'hui, parmi les moyens fondamentaux dont dispose ce dernier pour assurer sa sécurité, figurent notamment la prévention active des conflits, la promotion de la paix, le partenariat pour la sécurité et la reconstruction post-conflit. La PMAD vise dans ce cadre à la sécurité et à la stabilité nationales et internationales au niveau d'armement le plus bas possible, en se fondant sur l'actualité internationale et les intérêts sécuritaires nationaux qui en découlent. En ce qui concerne les armes de destruction massive, la Suisse s'emploie à prévenir leur prolifération et à les éliminer totalement.

La transparence, la prévisibilité des activités, des structures et des potentiels militaires ainsi que l'intensification de la coopération en matière de sécurité renforcent la confiance entre les pays. La PMAD repose en grande partie sur cette confiance, tout en la nourrissant, et la Suisse souhaite voir se renforcer encore son ancrage juridique: les conventions universelles à caractère obligatoire en droit international passent avant les ententes à simple caractère politiquement contraignant et les mesures unilatérales. D'une façon générale, la Suisse veut des régimes vérifiables et non discriminatoires de maîtrise des armements et de désarmement et ratifie les dispositifs conventionnels multilatéraux qui lui sont ouverts. Elle s'associe par ailleurs à tous les mécanismes multilatéraux informels de lutte directe contre la prolifération des armes de destruction massive.

La Suisse tient en outre à ce que la notion de non-prolifération soit comprise au sens large, et recouvre aussi bien l'offre que la demande. Du côté de l'offre, il convient de réglementer l'accès aux informations, aux matières et aux produits utilisables dans la confection de ces armes; mais il est indispensable également de freiner la demande d'armes de destruction massive, qui repose dans la plupart des cas sur un calcul stratégique rationnel, et souvent sur un besoin de sécurité. C'est ce qui justifie par exemple les efforts de détente régionale fondés sur des mesures de confiance de toutes sortes, ainsi que les conventions sur le contrôle des armements et le désarmement.

La Suisse a encore renforcé ces dernières années son engagement dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement. Son adhésion à l'ONU – où se préparent la plupart des actions multilatérales en la matière – a élargi la marge de manœuvre de sa PMAD. Notre pays apporte pour la première fois depuis 2003 une aide directe à l'élimination d'armes de destruction massive en soutenant le désarmement chimique mondial.

La PMAD de la Suisse met nettement l'accent sur la lutte contre le commerce illicite des armes légères; notre pays s'est ainsi positionné ces dernières années comme l'un des principaux acteurs internationaux dans ce domaine. Par cet engagement, il souligne sa volonté de mettre à profit les instruments de la PMAD pour contrer les menaces que font peser sur la sécurité humaine les conflits intra-étatiques très répandus aujourd'hui. Le crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits

et de promotion des droits de l'homme a grandement amélioré les possibilités qui s'offrent à la Suisse de mener une politique efficace en la matière.

La PMAD suisse englobe à présent tout un éventail d'activités qui contribuent au sens large à l'objectif de *maintien et de promotion de la sécurité et de la paix* défini dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure 2000², mais qui vont aussi au-delà. L'élimination des mines anti-personnel et des débris explosifs de guerre favorise par exemple la détente après un conflit, mais aussi la résorption des disparités sociales, du fait que les victimes des mines perdent souvent, avec leur intégrité physique, également leurs moyens d'existence. On peut encore donner comme exemple l'aide à la destruction des armes chimiques, qui représente notamment une contribution à la préservation des ressources naturelles.

Les sections suivantes passent en revue les divers instruments de la PMAD actuelle de la Suisse dans son contexte international.

2.2 Actions de la Suisse dans le domaine des armes de destruction massive et de leurs vecteurs

2.2.1 Armes nucléaires

Si, sur le plan global, la dissuasion nucléaire telle que connue durant la guerre froide a perdu en importance, l'arme nucléaire continue de jouer un rôle politique important sur le plan régional.

En effet, la période depuis 2000 a été fertile en événements ayant renforcé la dimension politique de l'arme nucléaire. Ainsi, le retrait le 9. janvier 2003 de la Corée du Nord du Traité de Non-prolifération nucléaire (TNP) a contribué à l'aggravation des tensions dans la péninsule coréenne. De même, la communauté internationale a découvert que l'Iran travaillait depuis des années sur un programme secret d'enrichissement nucléaire, que certains cercles du Pakistan ont activement vendu de la technologie nucléaire militaire à d'autres Etats et que la Libye en particulier avait un programme d'armes nucléaires. Par ailleurs, si le désarmement nucléaire a connu une nouvelle étape avec la signature à Moscou, le 24. mai 2002, du «Strategic Offensive Reductions Treaty» entre Etats-Unis et Russie, le souci américain face aux Etats dits de «l'Axe du Mal» incita Washington à adopter, en janvier 2002, une seconde version de sa «Nuclear Posture Review» (NPR). Outre le retrait du traité ABM sur la limitation des systèmes antimissiles, la NPR 2002 comprend le déploiement par Washington d'un bouclier antimissile dès 2004–05, la recherche dans le domaine des armes nucléaires à petit rayon d'action («mini-nukes») et les travaux de réactivation du site d'essai du Nevada. L'ensemble de ces décisions va à l'encontre de l'esprit à la fois du TNP, que Washington a ratifié en 1970, et du Traité d'Interdiction complète des Essais nucléaires (TICE), que les Etats-Unis ont signé en 1996, mais qu'ils n'ont pas ratifié jusqu'à présent.

Lors des rencontres multilatérales, la Suisse a défendu son engagement en faveur du désarmement et de la non-prolifération nucléaires, tout en reconnaissant le droit à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Ainsi, en tant que membre du Conseil des gouverneurs de l'AIEA, elle a soutenu la résolution portant la question de la Corée du Nord devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, de même que celle

² FF 2001 237

exigeant de l'Iran qu'il fournisse toutes les informations permettant de se faire une idée complète de son programme nucléaire. Par ailleurs, la Suisse a signé, en juin 2000, un Protocole additionnel à son Accord de garanties avec l'Agence. Le soutien de la Suisse au TICE s'est concrétisé par l'entrée en fonction d'une station sismique à Davos, liée au système de surveillance international du traité. A la Conférence du Désarmement à Genève, les Etats membres n'ont toujours pas pu s'entendre sur un programme de travail. Toutefois, la Suisse continuera d'y promouvoir les discussions en vue d'aboutir à un traité TIPMF (Traité d'Interdiction de la Production de Matières fissiles à des fins militaires). Bien qu'aucun crédit n'ait été attribué à des projets de désarmement nucléaire, notre pays s'est déclaré disposé, suite à une demande conjointe des Etats-Unis et de la Russie, à contribuer à la tenue aux Laboratoires de Spiez d'une rencontre multilatérale en vue de faciliter la coordination de l'aide internationale visant au démantèlement des dernières centrales russes fonctionnant au plutonium.

2.2.2 Armes chimiques

La Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CAC) occupe une place à part dans la politique de sécurité de la Suisse, car c'est la première fois que toute une catégorie d'armes de destruction massive est interdite, contrôles à l'appui, sans discrimination. La CAC se conforme ainsi parfaitement aux exigences de la Suisse en matière d'actions internationales de désarmement dans le domaine des armes de destruction massive.

La CAC a pratiquement atteint l'universalité depuis son entrée en vigueur en 1997, avec 161 ratifications au 1. mars 2004. L'adhésion de la Libye en 2004 permet d'espérer que d'importants pays du Proche-Orient, jusqu'à présent restés à l'écart, y adhéreront aussi. Il est maintenant devenu réaliste d'envisager un monde exempt d'armes chimiques. Toutefois, on observe des carences dans la mise en œuvre de ce texte. Divers pays n'ont toujours pas aligné leur législation nationale sur les exigences de la Convention. Plus inquiétant encore, la destruction des arsenaux chimiques déclarés bute sur des difficultés techniques et financières. On peut douter que la Fédération de Russie et peut-être aussi les Etats-Unis auront détruit leurs arsenaux à l'horizon prévu de 2012.

La communauté internationale a pris conscience des problèmes que pose la destruction des armes chimiques, en particulier en Fédération de Russie, et affecté d'importants moyens financiers à leur élimination. Le Parlement suisse a approuvé en mars 2003 un crédit-cadre de 17 millions de francs³ sur cinq ans à titre de soutien au désarmement chimique universel, avec financement prioritaire de projets en Russie. Cet effort représente d'ailleurs la contribution de la Suisse au Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive du G8, auquel le pays s'est associé en 2003. Outre la Russie, la Suisse soutient aussi des projets concrets en Albanie, qui a déclaré un petit stock de substances chimiques de combat.

Possédant dans le domaine chimique une compétence reconnue dans le monde entier, la Suisse travaille depuis longtemps déjà au désarmement chimique – ce qui a commencé par son apport à la préparation de la CAC et par la mise en place de

³ Ce crédit a été ramené le 25.2.2004 à 15 millions de francs dans le cadre du frein aux dépenses de la Confédération.

l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC). Elle a notamment contribué à la formation des inspecteurs avec l'appui de son industrie chimique. Des spécialistes nationaux ont été formés au maniement du matériel de protection dans le centre ABC de l'armée suisse. Des cours spécifiques nationaux ont été organisés pour la première fois en Asie centrale et dans le sud du Caucase. Laboratoire-conseil de l'OIAC, le laboratoire de Spiez joue un rôle important dans ce contexte. La Suisse stocke en outre pour l'OIAC du matériel de protection et de décontamination pour 10 000 personnes et des appareils de détection au cas où un Etat partie subirait une attaque chimique. Enfin, elle a également mené des activités dans le cadre de l'ONU: elle a accueilli en 2003 une formation de base préparant des inspecteurs de la Commission de désarmement de l'UNMOVIC de 28 pays à leur intervention en Irak.

2.2.3 Armes biologiques

La «Convention sur les armes biologiques et à toxines» (CAB) est entrée en vigueur en 1975. Elle interdit toute acquisition, mise au point, fabrication ou possession d'armes biologiques et à toxines, ainsi que de l'équipement et des vecteurs conçus pour l'utilisation de telles armes. Toutefois, elle ne dispose toujours pas d'un instrument de vérification efficace, élément essentiel des accords modernes du désarmement.

Face aux progrès scientifiques en la matière (biotechnologies, génie génétique) et à la menace accrue de l'arme biologique (terrorisme, poursuite présumée de programmes d'armes biologiques par certains Etats), l'absence de mesures efficaces de vérification fragilise la Convention. En vue de combler cette lacune, les Etats parties à la Convention appliquent des mesures de confiance, comme l'échange d'informations sur les programmes militaires de recherche (défensifs), les laboratoires à confinement élevé ou l'apparition inhabituelle de maladies. Cependant, de telles mesures restent volontaires et n'ont pas l'effet escompté. C'est pourquoi les Etats parties se sont engagés dans un processus de négociation visant l'établissement d'un protocole additionnel à la Convention intégrant un régime de vérification complet. Toutefois, en raison de l'opposition des Etats-Unis, la Conférence d'examen CAB de 2001 n'a pas abouti à un consensus sur ce sujet et a simplement instauré un processus de suivi visant à renforcer la mise en œuvre de la Convention sur les plans national et international.

La Suisse continue à participer aux mesures de confiance et a pris une part active aux négociations pour le renforcement de la Convention en soutenant la mise en place d'un système de vérification effectif, équilibré et à valeur juridiquement contraignante. Notre pays reste attentif à tout effort permettant d'assurer la bio-sécurité et soutient financièrement l'OMS dans le domaine des mesures préventives et des réponses à la menace biologique. Dans ce contexte, la Suisse a mis à la disposition des Etats parties à la CAB qui en font la demande des experts en matière de contrôle et de sécurité des micro-organismes pathogènes. Dans le cadre du CPEA, la Suisse, en collaboration avec les Pays-Bas, est en train de préparer un éventail d'outils pour la gestion des situations d'urgence en cas d'accident biologique.

2.2.4 Vecteurs

Pour réaliser des frappes militaires à l'aide d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques, on a besoin de «vecteurs»: missiles balistiques, missiles de croisière ou avions sans pilote (UAV, *unmanned air vehicles*) par exemple. Pour prévenir la dissémination de ces vecteurs, le G7 a lancé en 1987 un régime de contrôle de la technologie des missiles (*Missile Technology Control Regime*, MTCR) encadrant par le biais de directives convenues d'exportation la cession de biens et de technologies utilisables dans la production de vecteurs. Ce régime rassemble actuellement 33 pays, dont la Suisse.

Si le MTCR est parvenu ces dernières années à ralentir quelque peu la prolifération des vecteurs dans le monde, il n'a aucun effet sur l'intensification de la collaboration entre les pays non membres dans le développement, la production et le transfert de missiles et des technologies correspondantes. Le Code de conduite de la Haye du 25 novembre 2002 s'efforce donc d'associer un plus grand nombre de pays aux efforts de non-prolifération des missiles balistiques; il a été signé par 111 pays. Il contient des principes, des engagements et des mesures de confiance (annonce anticipée des lancements de missiles, règles de transparence concernant la politique des pays vis-à-vis des missiles et de leurs stocks).

Enfin, un certain nombre de pays s'emploient activement à se protéger contre la menace des vecteurs. Les Etats-Unis mettront en service dans le courant de l'année 2004 deux installations militaires antimissiles en Alaska et en Californie; bien que ces systèmes doivent surtout être utilisables contre un nombre limité d'attaques et des missiles balistiques d'un niveau technique relativement rudimentaire, on ne perçoit pas encore l'impact concret qu'ils auront sur le système existant de dissuasion nucléaire et d'exploitation pacifique de l'espace.

La Suisse ne possède que de moyens limités pour se défendre par elle-même contre des vecteurs. Elle se concentre actuellement sur le contrôle à l'exportation dans le cadre du MTCR. Elle soutient tous les efforts de mise en place de normes internationales non discriminatoires à caractère contraignant visant à la non-prolifération des missiles balistiques. Elle tient énormément en même temps à préserver le droit à l'exploitation pacifique de l'espace et à développer les technologies nécessaires à cet effet.

2.2.5 Armes radiologiques

Les armes radiologiques («*dirty bombs*») n'ont encore jamais été utilisées. Elles répandent des matières hautement radioactives libérées par une explosion conventionnelle. Leur valeur militaire est douteuse: d'un effet très localisé, elles imposent ensuite un travail de décontamination hors de proportion avec leur éventuelle utilité militaire. On s'est mis de plus en plus à craindre ces dernières années qu'elles n'intéressent les groupes terroristes, en raison de leur impact psychologique, dans la mesure où leur fabrication est relativement aisée.

Les matières radioactives nécessaires à la fabrication d'armes radiologiques sont largement utilisées en médecine, dans l'industrie et dans la science, et relativement accessibles. C'est pourquoi l'AIEA prend depuis les années 90 des mesures de protection de ces matières et de lutte contre leur commerce illicite. Après l'interruption des premières négociations sur l'interdiction des armes radiologiques

en 1993 à la Conférence du désarmement de Genève, le sujet a été réintroduit dans ses débats sur un programme de travail, à l'instigation de l'Allemagne. La Suisse soutient ces efforts.

2.3 Contrôles à l'exportation

Les contrôles à l'exportation contribuent utilement, sous l'angle de la non-prolifération, à la mise en œuvre des engagements contractés en vertu des conventions multilatérales de désarmement (TNP, CAC, CAB). Ils concourent aussi à la réalisation d'objectifs politiques figurant dans des accords internationaux et des codes de conduite n'ayant pas valeur juridiquement contraignante, ou dans des dispositions purement nationales (voir ci-dessous). Ils peuvent s'appliquer au matériel d'armement comme aux biens à double usage (civil et militaire) utilisables dans la production d'armes de destruction massive et d'autres armements.

Les contrôles à l'exportation ne sont efficaces et justifiés que si tous les grands pays fournisseurs les appliquent d'une façon aussi coordonnée que possible. C'est pourquoi ont été mis en place quatre régimes de contrôle à l'exportation auxquels ont adhéré plusieurs pays fournisseurs: le Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG), le Groupe d'Australie (AG) dans le domaine des agents chimiques et biologiques, le Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR), et l'Arrangement de Wassenaar (WA) sur le contrôle à l'exportation des armes conventionnelles et des biens et technologies à double usage (matières, matériel électronique et informatique, etc.); il s'agit de groupements lâches, dont les décisions n'ont pas valeur contraignante en droit international, mais qui établissent des listes de biens à contrôler et des normes communes de contrôle à l'exportation. Les contrôles eux-mêmes restent confiés à chaque membre. En Suisse, les contrôles à l'exportation des biens à double usage, ainsi que des biens militaires spécifiques, sont réglés par la loi sur le contrôle des biens⁴, ceux du matériel de guerre dans la loi sur le matériel de guerre⁵. C'est le secrétariat d'Etat à l'économie (seco) du Département fédéral de l'économie qui est chargé de leur exécution.

Les autorités fédérales approuvent l'exportation de matériel de guerre lorsque celle-ci ne contrevient pas au droit international et n'est pas contraire aux obligations internationales et aux principes de la politique étrangère de la Suisse. La question du maintien d'une capacité industrielle conforme aux besoins de la défense nationale de la Suisse est également prise en considération. Les critères d'autorisation sont spécifiés dans l'ordonnance sur le matériel de guerre⁶. De plus, dans tous les cas où le

⁴ Loi fédérale du 13.12.1996 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques, RS **946.202**.

⁵ Loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre, RS **514.51**.

⁶ Ordonnance sur le matériel de guerre du 25.2.1998, RS **514.511**

- a. le maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale;
- b. la situation qui prévaut dans le pays de destination; il faut tenir compte notamment du respect des droits de l'homme et de la renonciation à utiliser des enfants-soldats;
- c. les efforts déployés par la Suisse dans le domaine de la coopération au développement;
- d. l'attitude du pays de destination envers la communauté internationale, notamment sous l'angle du respect du droit international public;
- e. la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle à l'exportation.

pays importateur se trouve impliqué dans un conflit armé (sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU), les principes relatifs au droit de la neutralité sont appliqués. En comparaison avec les autres pays occidentaux, la Suisse suit une politique restrictive en terme d'exportation de matériel de guerre. En 2003, les exportations de matériel de guerre ont représenté 0,28 % (379 millions de francs) de l'ensemble des marchandises exportées par l'économie suisse.

La Suisse est l'un des principaux fournisseurs de biens à double usage. En 2003, le seco a autorisé pour plus de 500 millions de francs⁷ d'exportations de biens à double usage et de biens militaires spécifiques. Sont surtout concernées l'industrie des machines et l'industrie chimique, en particulier pour ce qui est des machines-outils utilisables dans le domaine conventionnel comme dans le secteur nucléaire et la fabrication de missiles. La Suisse a tout intérêt à maintenir des contrôles nationaux à l'exportation efficaces car c'est la seule façon pour elle de continuer à exporter ce type de matériel dans le monde tout en ayant libre accès à des technologies de pointe. Dans le contexte des régimes internationaux de contrôle à l'exportation, elle s'emploie en particulier à améliorer l'harmonisation et la transparence afin d'éviter que son industrie ne soit désavantagée de façon discriminatoire.

Il est apparu toutefois ces dernières années que les contrôles à l'exportation n'ont qu'une efficacité limitée sur la maîtrise des armements.

- Les contrôles à l'exportation agissent sur l'offre: ils entravent et renchérissent l'acquisition de biens importants dont ont besoin les pays contribuant à la prolifération des armes sans toutefois l'empêcher complètement. Ils ne visent pas tel ou tel pays, mais uniquement des utilisateurs finaux critiques (certaines sociétés, entreprises militaires, etc.) auxquels il n'est toutefois pas complètement impossible de se procurer par d'autres canaux les technologies soumises au contrôle.
- L'efficacité de ces contrôles a tendance à décroître, car les pays concernés disposent de plus en plus par eux-mêmes du savoir technologique nécessaire et l'échangent entre eux (prolifération Sud-Sud). La récente découverte des programmes nucléaires nord-coréens, iraniens et libyens, le rôle du Pakistan dans la diffusion du savoir nucléaire et l'existence d'un marché noir international de la technologie nucléaire montrent que les pays occidentaux industrialisés ne disposent plus d'un monopole sur les technologies-clés des armes de destruction massive.
- Les listes de biens sur lesquelles se fondent les contrôles à l'exportation suivent avec du retard l'évolution des technologies. La clause «catch-all» destinée à empêcher l'exportation de biens ne figurant pas sur les listes gagne donc en importance. Elle est toutefois appliquée dans le monde de manière très variable.
- A la suite des attentats du 11 septembre 2001, des dispositions ont été introduites dans tous les régimes de contrôle à l'exportation afin d'empêcher les groupes terroristes d'accéder aux biens contrôlés. La Suisse doute toutefois que les contrôles à l'exportation constituent l'instrument idoine: la lutte

⁷ Le chiffre effectif de ces exportations est un multiple de cette somme, qui n'englobe pas les exportations couvertes par des autorisations générales. Voir à ce sujet le ch. 8.1.1 du Rapport du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure 2003.

contre le terrorisme relève avant tout de la mission des services de police et de renseignement.

Les autorités responsables des contrôles à l'exportation ont besoin de l'appui des services de renseignement du fait que l'acquisition de matériel et de technologies de fabrication d'armes de destruction massive se déroule la plupart du temps dans le secret. Un petit pays comme la Suisse doit pour cela fréquemment avoir recours aux informations de services de renseignement étrangers, étant donné ses ressources limitées. Or ces informations sont souvent imprécises, incomplètes et difficilement vérifiables, ce qui entrave considérablement l'exécution des contrôles à l'exportation.

2.4 Armes conventionnelles

2.4.1 Armes conventionnelles lourdes

Parmi les armes conventionnelles lourdes (systèmes d'armes et équipements d'importance majeure) figurent les chars de combat, les véhicules blindés de combat, les chars de grenadiers et l'artillerie lourde, les avions de combat et les hélicoptères d'attaque et, pour le registre des armes de l'ONU, les bateaux de guerre, les missiles et leurs systèmes lanceurs. Les principaux instruments de maîtrise des armements concernant ces types d'armes et les aspects correspondants de la doctrine, de la structure, de l'engagement et du transfert, sont les mesures de confiance et de sécurité (MDCS), la limitation des armements et le désarmement.

Dans son Document de Vienne (1990/92/94/99), l'OSCE a mis au point un dispositif original de MDCS, qui couvre toute l'Europe, de l'Atlantique à l'Oural, et les cinq pays d'Asie centrale. Ses dispositions prévoient notamment l'échange annuel d'informations militaires sur les forces armées, des données sur les systèmes d'armes de première importance, les plans de défense, des contacts militaires, des notifications, des vérifications, des mécanismes de consultation et un réseau de communication de l'OSCE. Membre de plein droit de l'organisation, la Suisse met à profit toutes les possibilités qui s'offrent ainsi à elle de promouvoir la transparence et la franchise sur les structures, les stocks et les plans militaires dans le domaine de l'armement, ainsi que sur la prévisibilité des activités militaires. Elle prône la mise en œuvre complète et convenable de tous les accords et de toutes les conventions dans l'ensemble de la zone OSCE. Dans ce contexte, elle signale par sa participation active à leur mise en œuvre toute l'importance qu'elle accorde aux MDCS. Ce qui explique que son armée ait procédé au cours de la période sous revue (2000–2003) à douze actions de vérification à l'étranger.

Le changement du contexte stratégique a conduit à réviser en 1999 le Traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe (FCE) de 1990. Ce texte vise d'abord et avant tout à empêcher une concentration excessive de forces conventionnelles en fixant des plafonds en matière d'armes conventionnelles et d'effectifs militaires, et des impératifs concrets de désarmement. L'amendement apporté au Traité FCE de 1999 ménagera en outre, après ratification, la possibilité pour tous les membres de l'OSCE de s'intégrer dans son champ d'application. Cette évolution sanctionne le bouleversement géostratégique intervenu avec la dissolution du Pacte de Varsovie, l'effondrement de l'Union soviétique et l'élargissement de l'OTAN, et dépasse l'antagonisme antérieur entre blocs. Mais la ratification par les pays occi-

dentaux – et donc l'entrée en vigueur du texte – traînera en longueur tant que ces pays ne seront pas convaincus que la Fédération de Russie s'est acquittée de ses obligations en ce qui concerne le retrait des troupes russes de Géorgie et de Moldavie. La Suisse considère que l'entrée en vigueur de l'amendement du Traité FCE et la conformité complète, fidèle et crédible à ses dispositions représentent l'un des piliers de la sécurité européenne et un important garant de la stabilité dans le domaine des armes conventionnelles.

Le Traité «Ciel ouvert» complète les MDCS et les mesures de limitation des armements et de désarmement en admettant les vols d'observation réalisés à l'aide d'avions et de capteurs certifiés (caméras, vidéocaméras, détecteurs à infrarouge, radars). Son champ d'application élargi de Vancouver à Vladivostok englobe le territoire des Etats-Unis et celui de la Russie, contrairement aux autres régimes de MDCS. La Suisse, qui est membre de l'OSCE, pourrait à présent adhérer à ce traité, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Le *Registre des armements conventionnels* qu'a créé l'Assemblée générale des Nations Unies en 1992 contient des indications accessibles à tous sur les stocks, les productions, les importations et les exportations de sept catégories de systèmes d'armement lourd conventionnel. La Suisse a soutenu la création de ce registre; elle transmet annuellement depuis 1993 toutes les informations correspondantes et souhaite que le registre soit étendu et devienne universel.

Enfin, la Suisse contribue à la stabilité internationale à travers sa participation à l'Arrangement de Wassenaar, lequel vise à favoriser la transparence et une responsabilité accrue notamment en matière de transferts d'armes conventionnelles et des biens à double usage correspondants, afin de prévenir les accumulations déstabilisantes. Il prévoit des échanges d'informations, sous forme de notifications entre les Etats membres sur les transferts à destination d'Etats non membres.

2.4.2 Armes légères et de petit calibre

Le problème des armes légères et de petit calibre (ci-après appelées «armes légères») a lancé une dynamique qui a pris un élan considérable ces dernières années: toute une série d'accords sont en préparation aux échelons régional et international. De nombreux pays ont en outre commencé à intégrer dans leur droit national des dispositions visant à endiguer le commerce illicite des armes légères. La Suisse a très tôt compris son importance. A l'échelle internationale, elle est à la pointe des efforts d'alerte sur les répercussions dramatiques de la prolifération incontrôlée des armes légères sur la sécurité humaine. Elle insiste aussi sur l'aspect purement sécuritaire (lutte contre le terrorisme et le crime organisé, par exemple) de son action contre les armes légères illicites.

Le *Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères* a été adopté en juillet 2001. C'est le premier document de portée mondiale sur le sujet. Bien qu'il n'ait pas d'effets juridiquement contraignants, c'est une base politique prometteuse de l'engagement de la communauté internationale aux échelons national, régional et international.

Durant la phase préparatoire de la conférence mondiale de l'ONU sur les armes légères, la Suisse et la France ont lancé une initiative visant à la conclusion d'un accord à caractère contraignant sur le marquage et le traçage des armes légères

illicites. Il a été possible de faire figurer d'importants éléments de cette initiative dans le Programme d'action des Nations Unies. A la suite de cette initiative, la 58^e Assemblée générale a chargé un groupe de travail de préparer un instrument de traçage des armes légères illicites. Le groupe, conduit par un Suisse, doit clore ses négociations en juin 2005.

La Suisse a soutenu, dans le cadre du Programme d'action de l'ONU, d'autres pays et régions dans leur lutte contre le commerce illicite des armes légères en cofinançant le fonds «armes légères» du Programme de développement des Nations Unies et des campagnes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion des combattants en Afrique de l'Ouest. Notre pays a aussi participé au plan d'action «armes légères» du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est et à d'importantes conférences et initiatives internationales. Il a notamment subventionné la création du centre *Small Arms Survey* de recherche sur les armes légères de Genève, qui a aujourd'hui acquis un renom international.

Sur le plan régional ont été préparées ces dernières années une série de conventions, dont les obligations et les recommandations vont parfois plus loin que le programme d'action de l'ONU. La Suisse accorde une importance particulière au Document sur les armes légères adopté par l'OSCE en novembre 2000; celui-ci exige notamment des échanges non récurrents d'informations sur des questions comme le marquage, la production, le commerce, la destruction et la sécurité de stockage, ainsi que des échanges annuels sur les exportations, les importations et les surplus d'armes légères entre les 55 Etats participants. Huit codes de bonnes pratiques (*Best Practice Guides*) ont été adoptés à la fin de l'année 2003 sur des aspects centraux de la maîtrise des armes légères; ils offrent aux Etats participants des conseils pratiques de mise en œuvre à l'échelon national. La Suisse a rédigé avec l'Espagne et la Grande-Bretagne un code de ce type sur les procédures nationales de gestion et de sécurisation des stocks. Elle appelle en outre au plein respect du document sur les armes légères dans le désir de faire régner la conformité avec les dispositions convenues, et de parvenir ainsi à apprécier la disposition de ses partenaires au respect des engagements qu'ils ont contractés dans le domaine de la sécurité.

La Suisse met également à profit sa participation au Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA) et au Partenariat pour la Paix (PPP) de l'OTAN afin de promouvoir et de mettre en œuvre les engagements et les normes adoptés. Ainsi, la Suisse y a organisé une série de séminaires, avec l'objectif de s'attaquer à certaines problématiques spécifiques et de renforcer la coordination des actions entreprises par les différentes organisations régionales. La Suisse y a également organisé des cours de formation dans le domaine de la gestion des entrepôts des armes légères.

2.4.3 Mines, munitions et explosifs

Dans la droite ligne de sa tradition humanitaire, la Suisse travaille depuis longtemps déjà à une interdiction complète des mines anti-personnel. Dès 1990, elle avait retiré toutes les mines de ce type de son armée, et entièrement détruit ses stocks en 1999. En mars 1998, elle avait été l'un des premiers pays à ratifier la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines anti-personnel et sur leur destruction* (Convention d'Ottawa) – une authentique percée dans le domaine du droit international humanitaire dans la mesure où, contrairement aux instruments existants qui ne faisaient que limiter l'interdiction de

ces armes conventionnelles, elle en prévoit l'interdiction complète. La Suisse a ensuite accueilli en 2000 et en 2002 la Conférence des Etats parties à la Convention d'Ottawa.

La Suisse consacre de plus en plus de moyens financiers à promouvoir sur le plan politique comme opérationnel l'interdiction mondiale des mines anti-personnel et leur élimination. Etant l'un des principaux donateurs, elle a rapidement acquis la réputation d'un partenaire rapide et fiable dans son action. Elle est membre du Groupe de soutien à l'action contre les mines (*Mine Action Support Group*, MASG), qui rassemble les 26 principaux pays donateurs, et qu'elle préside en 2004–2005. Le MASG maintient un dialogue permanent avec le Service de l'action antimines des Nations Unies (UNMAS), qui assure la coordination de toutes les activités concernant les mines au sein de l'ONU. Les projets suisses sont étroitement coordonnés avec des actions que déploie la Confédération dans le cadre de la promotion de la paix, de l'aide humanitaire et de la coopération au développement. Les campagnes de déminage se concentrent sur l'Europe du Sud-Est, l'Afrique et le Sri Lanka; quelques projets de prévention des accidents sont organisés au Liban et en Colombie. De plus, la Suisse soutient des programmes de l'ONU et des projets d'organisations non gouvernementales pour lesquels elle fournit du matériel et des experts du Pool de déminage humanitaire.

Une des principales contributions de la Suisse au processus d'Ottawa a été la création en 1998 du Centre de déminage humanitaire de Genève (GICHD) ainsi que le développement de son système de gestion de l'information IMSMA à l'EPF de Zurich. Le système IMSMA permet notamment d'enregistrer le lieu et la situation des champs de mines et de traduire cette information en programmes de déminage. Le GICHD assume depuis 2001 la fonction de secrétariat de la Convention d'Ottawa. La Confédération contribue notablement à ses frais de fonctionnement et entretient d'étroits contacts avec cette fondation indépendante du gouvernement et internationalement reconnue.

Diverses initiatives ont aussi été lancées dans le domaine des munitions conventionnelles ces dernières années. En ce qui concerne les risques sécuritaires que représentent les stocks de munitions, d'explosifs et d'artifices conventionnels en excédent ou en attente de destruction, le Forum de l'OSCE pour la coopération en matière de sécurité a adopté au début du mois de novembre 2003 le *Document de l'OSCE sur les stocks de munitions conventionnelles*, qui propose de judicieux mécanismes et procédures sur mesure, liés aux régimes existants de coopération au désarmement. L'Ukraine et la Biélorussie ont été les premiers pays à soumettre une demande d'assistance et à déclencher ainsi le mécanisme d'envoi d'experts de l'OSCE.

Le nouveau *Protocole V relatif aux débris explosifs de guerre (Explosive Remnants of War)* a été adopté à la fin du mois de novembre 2003 à Genève, à l'occasion d'une rencontre des Etats parties à la *Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques (CCW)* de 1980. Le nouveau texte crée en particulier une obligation d'enlèvement pour les pays sur le territoire desquels se trouvent des débris d'explosifs de guerre et une obligation d'aide à l'élimination de ces munitions pour leurs utilisateurs. Elle prévoit en outre une obligation d'enregistrement des munitions explosives utilisées et un échange d'informations visant à faciliter leur enlèvement. Ce protocole pourra contribuer notablement, à l'avenir, à la protection des populations civiles après l'arrêt des hostilités. La Suisse a par ailleurs participé à la préparation d'un mandat de discussion de mesures techniques préventives portant sur certains types de munitions explosives – sous-

munitions comprises – et sur l’interprétation de certains points du droit international humanitaire, qui devraient combler des lacunes du Protocole V, en particulier pour ce qui est des mesures techniques de prévention.

A cette même rencontre des Etats parties à la CCW a été adopté un mandat concernant les *Mines autres que les mines anti-personnel* (*Mines other than Anti-personnel Mines*). Le groupe des experts gouvernementaux est chargé de préparer pour la prochaine conférence des Etats parties des recommandations de règles détaillées d’utilisation des mines anti-véhicules. La Suisse coparraine le projet correspondant depuis novembre 2003.

3 Perspectives de la politique suisse de maîtrise des armements et de désarmement

La Suisse a poursuivi ses efforts de renforcement du processus international de maîtrise des armements et de désarmement dans le contexte difficile qui prévaut depuis le début de ce siècle. Elle a mis à profit les nouvelles possibilités que lui offre son adhésion à l’ONU de jouer de son influence et de faire comprendre sa politique. Les ressources humaines, institutionnelles et financières du DFAE, du DFJP, du DDPS et du DFI ont été combinées, avec la coordination du DFAE, dans une ample PMAD alignée avec cohérence sur les objectifs de la politique extérieure de la Suisse.

Il semble probable que les blocages que connaissent actuellement les forums internationaux de négociation de la PMAD persisteront dans les années qui viennent. Cela s’explique par un certain affaiblissement du multilatéralisme, mais aussi par des divergences substantielles entre les principaux acteurs. La disposition au consensus sur le désarmement de la communauté internationale semble pour l’instant épuisée, surtout en ce qui concerne les armes de destruction massive. On voit mal, d’autre part, comment la lutte contre le terrorisme international pourrait assouplir des positions rigidifiées, les attaques terroristes commises à Madrid au printemps 2004 montrant malheureusement que cette menace pourrait aussi perdurer en Europe ces prochaines années. On peut donc estimer dans ce contexte que, en ce qui concerne les armes de destruction massive et leurs vecteurs, l’accent continuera d’être mis sur la non-prolifération dans les efforts internationaux de maîtrise des armements.

Dans ces conditions, la Suisse s’efforcera de tirer le meilleur parti possible de la marge de manœuvre relativement étroite dont elle dispose pour déployer sa PMAD. Quatre possibilités surtout s’offrent à elle: soutien à une application meilleure encore des accords existants, négociation de protocoles additionnels comblant les lacunes de ces accords, aide au désarmement et coopération à la vérification, promotion de certaines initiatives à l’échelon régional.

Une meilleure application des accords existants renforce leur crédibilité et peut relancer à l’avenir l’effort d’ancrage juridique de la PMAD. La Suisse contrôle en permanence sur son territoire le respect des engagements qu’elle a contractés. Elle peut conseiller les pays qui ne possèdent pas le savoir-faire nécessaire sur la création des instruments voulus (législation, capacités institutionnelles) pour autant que les services fédéraux concernés disposent des ressources suffisantes. Elle prône aussi l’universalité de ces accords, afin qu’ils soient respectés partout dans le monde.

La crédibilité des conventions de maîtrise des armements et de désarmement impose aussi de combler leurs lacunes et de les adapter aux progrès constants de la guerre moderne dans toute la mesure possible. La Suisse continuera à l'avenir de soutenir la négociation de protocoles additionnels, par exemple en vue de la préparation d'un instrument de garantie de sécurité négative à l'intention des pays ne possédant pas l'arme nucléaire. Elle est en principe favorable aux initiatives visant à régler et à assujettir au droit les domaines sur lesquels la PMAD internationale ne s'est guère penchée jusqu'à présent.

La Suisse fournit pour la première fois depuis 2003 une aide directe à l'élimination des armes de destruction massive. Le crédit de 17 millions de francs approuvé en mars 2003 par les Chambres fédérales pour un minimum de cinq ans concerne le soutien à la destruction des armes chimiques. Une assistance en faveur de la destruction des armes nucléaires et biologiques, susceptibles de constituer également des menaces pour la Suisse, n'est pas envisagée pour l'immédiat, mais pourrait faire l'objet d'un examen dans les prochaines années, si l'état des finances fédérales le permet. En ce qui concerne les armes conventionnelles, la Suisse continuera de contribuer à la collecte et à la destruction d'armes légères et de mines anti-personnel.

Le contrôle du respect des accords de maîtrise des armements et de désarmement devrait prendre une importance particulière dans les années qui viennent. Comme le montre l'échec du protocole additionnel à la CAB, il faut envisager moins la mise en place d'amples systèmes de vérification que des inspections ponctuelles fondées sur des soupçons concrets, en particulier sur mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. La Suisse est en principe favorable à la vérification mondiale des traités de contrôle des armements et de désarmement, qu'elle s'efforce concrètement de consolider. Elle organise donc avec l'OIAC un exercice d'inspection prévu dans la CAC. Elle n'en oublie pas moins que seul un contrôle non discriminatoire peut promouvoir la confiance réciproque, qui est l'un des principaux objectifs de la PMAD.

Malgré la recrudescence des conflits intra-étatiques et régionaux, des approches régionales se sont révélées fécondes ces dernières années dans la PMAD. Même si la stagnation de cette dernière devait se poursuivre à l'échelon mondial, des progrès régionaux devraient être possibles. La Suisse continuera de mettre ses compétences au service de ces efforts, par exemple au sein de l'OSCE. Une attention particulière doit être accordée dans ce contexte au dialogue méditerranéen de l'OSCE comme de l'OTAN, cette région revêtant un intérêt prioritaire pour la Suisse, comme on pouvait déjà le lire dans le Rapport de politique extérieure 2000.

Dans la droite ligne de son engagement humanitaire, la Suisse fera ces prochaines années de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et des mines anti-personnel une priorité de sa PMAD. Elle se concentrera notamment sur l'universalisation de la Convention d'Ottawa, la mise en œuvre du programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères et la négociation d'un instrument international de traçage des armes légères. S'y ajouteront la poursuite des efforts visant à faire convenablement appliquer les protocoles correspondants de la CAC et les documents de l'OSCE sur les armes légères et les munitions.

Petit pays ayant tout intérêt à voir le droit international respecté et renforcé, la Suisse continuera également de s'employer à ce que soient entreprises des actions multilatérales de maîtrise des armements et de désarmement, surtout à caractère juridique-

ment contraignant. Pour donner de la crédibilité à cette politique, le Conseil fédéral maintiendra sa position selon laquelle la Suisse doit ratifier le maximum de traités qui lui sont ouverts ou y adhérer. Il suit donc le processus de ratification du Traité FCE amendé et examine l'intérêt, les conséquences et les conditions d'une adhésion possible dès que les préalables seront remplis. Il envisage en outre d'adhérer au traité «Ciel ouvert» et fait actuellement procéder à l'examen de l'intérêt, des buts, des répercussions sur le personnel et des implications financières et organisationnelles d'une adhésion éventuelle. Il pense soumettre dès la présente législature un message en ce sens au Parlement.

La Suisse entend continuer de mener une PMAD pragmatique. Ce qui veut notamment dire qu'elle soutient dans les organes multilatéraux concernés des solutions réunissant si possible tous les acteurs ayant voix significative au chapitre. Cela parce que de nombreuses règles de maîtrise des armements et de désarmement perdront leur pertinence si les Etats-Unis et d'autres grandes puissances ne les acceptent pas; mais aussi parce qu'ils sont les seuls à pouvoir exercer des pressions politiques pour pousser à ratifier ces conventions les pays qui ne l'ont pas encore fait. Dans une perspective générale, il deviendra primordial de coordonner avec d'autres pays et communautés de pays la politique suisse de maîtrise des armements et de désarmement afin de garantir son efficacité.

Tableau synoptique de la politique de maîtrise des armements et de désarmement (PMAD) de la Suisse

Domaine	Catégorie	Objectifs à long terme	Objectifs intermédiaires
Armes de destruction massive	Armes nucléaires	Élimination universelle et vérifiable dans l'ensemble du monde	Exécution de tous les engagements contractés jusqu'à présent par les puissances nucléaires.
			Nouvelles mesures concrètes de désarmement garantissant à chaque stade un haut degré de sécurité et de stabilité.
			Préservation et renforcement du TNP.
			Ouverture de négociations sur l'interdiction de la production de matières fissiles dans le cadre de la Conférence du désarmement de Genève.
			Rapide entrée en vigueur du TICE et création immédiate de l'OTICE. Respect des moratoires proclamés par toutes les puissances nucléaires jusqu'à l'entrée en vigueur du TICE.
			Renforcement des vérifications de l'AIEA.
			Harmonisation et renforcement des contrôles à l'exportation dans le cadre du NSG et du comité Zangger.
			Création de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires dans les régions où les conditions requises sont réunies.
	Armes chimiques	Interdiction universelle et vérifiable	Adhésion de tous les pays à la CAC.
			Mise en œuvre complète et effective de la CAC par une OIAC indépendante, compétente et efficace.
			Élimination des stocks actuels dans les délais fixés et démantèlement ou conversion des unités de production.
			Mise en œuvre performante de l'aide suisse au désarmement.
	Armes biologiques	Interdiction universelle et vérifiable	Adhésion de tous les pays à la CAB.
			Adoption par tous les Etats parties à la CAB de législations nationales adéquates en termes de biosécurité.
			Intensification de la coopération internationale en termes de réaction en cas d'accident biologique.
	Prolifération des missiles	Non-prolifération des missiles à usage militaire	Soutien aux efforts de création de normes de droit international à valeur contraignante et non discriminatoire visant à la non-prolifération des missiles à usage militaire.
			Préservation du droit d'exploiter ces technologies dans la navigation spatiale.
			Harmonisation et renforcement des contrôles à l'exportation dans le cadre du régime informel de contrôle de la technologie des missiles (MTCR).

Domaine	Catégorie	Objectifs à long terme	Objectifs intermédiaires
Contrôles à l'exportation en général	Biens à double usage	Contrôles à l'exportation efficaces et vérifiables, supportables pour l'activité économique; préférence pour des instruments universels juridiquement contraignants	Accès non discriminatoire des entreprises suisses au marché; transparence accrue sur les transferts autorisés vers des pays sensibles; meilleure coordination entre les régimes de contrôle à l'exportation; concentration des contrôles sur des biens critiques difficiles à produire.
Armes conventionnelles	<i>Général</i>	Sécurité et stabilité au niveau minimum d'armement	Développement et mise au point des MDCS. Décision sur l'adhésion au Traité FCE révisé. Décision sur l'adhésion au traité «ciel ouvert». Meilleure transparence des transferts d'armes dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar.
	Armes légères	Non-prolifération Lutte contre les abus	Participation à tous les efforts internationaux visant à atteindre les objectifs à long terme, dans le cadre de l'ONU, de l'OSCE et du PPP comme dans le nouveau cadre du réseau «sécurité humaine». Direction du groupe d'experts des Nations Unies sur le traçage des armes légères illicites.
	Mines et munitions	Application de l'interdiction des mines anti-personnel	Adhésion de tous les pays à la Convention d'Ottawa de 1997. Présidence du MASG 2004–2005 Aide en ressources humaines et financières au déminage humanitaire. Ratification du Protocole V relatif aux débris explosifs de guerre additionnel à la CCW.

Messages au Parlement touchant à la PMAD

Soutien au désarmement chimique

Botschaft über die weltweite Chemiewaffenabrüstung (BBl 2002 6659), sowie Bundesgesetz über die Unterstützung der Nonproliferation und Abrüstung von Chemiewaffen (BBl 2003 2743) (SR 515.08).

Message concernant le soutien au désarmement chimique universel (FF 2002 6187), et loi fédérale sur le soutien à l'élimination et à la non-prolifération des armes chimiques (FF 2003 2427) (RS 515.08).

Amendement de la Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques

Botschaft betreffend die Änderung von Artikel 1 vom 21. Dezember 2001 des Übereinkommens vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (BBl 2003 3575) (SR 0.515.091).

Message concernant l'amendement du 21 décembre 2001 de l'art. 1 de la Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (FF 2003 3153) (RS 0.515.091).

Message concernant l'initiative populaire «pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre»

Botschaft zur Volksinitiative «für ein Verbot zur Kriegsmaterialausfuhr» und zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial vom 15. Februar 1995 (BBl 1995 II 1027) (SR 514.51).

Message concernant l'initiative populaire «pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre» et la révision de la loi fédérale sur le matériel de guerre du 15 février 1995 (FF 1995 II 988) (RS 514.51).

Loi sur le contrôle des biens

Botschaft betreffend das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG) (BBl II 1995 1301) (SR 946.202).

Message concernant la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (loi sur le contrôle des biens, LCB) (FF 1995 II 1251) (RS 946.202).

Protocole II révisé/Protocole sur les armes à laser aveuglantes

Botschaft betreffend das revidierte Protokoll II und das Protokoll IV zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen vom 14. Mai 1997 (BBl 1997 IV 1).

Message concernant le Protocole II révisé et le Protocole IV joints à la Convention de 1980 sur les armes conventionnelles (FF 1997 IV 1).

Convention sur l'interdiction des mines anti-personnel

Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung (BBl 1998 675).

Message concernant la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines anti-personnel et sur leur destruction (FF 1998 636).

Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)

Botschaft zum Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (BBl 1999 653).

Message concernant le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (FF 1999 607).

