

02.069

**Message  
concernant le soutien au désarmement  
chimique universel**

du 20 septembre 2002

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet de loi fédérale sur le soutien à l'élimination et à la non-prolifération des armes chimiques ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral relatif au soutien au désarmement chimique universel.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

2000 CE 00.3519 é (Paupe) Désarmement chimique universel.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 septembre 2002      Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Le présent message satisfait à la motion CE 00.3519 (Paupé) qui chargeait le Conseil fédéral de présenter au Parlement les options de la Suisse en vue de promouvoir le désarmement chimique universel et un cadre financier permettant de réaliser les projets.*

*La Convention de 1997 sur les armes chimiques (CAC) est le seul traité réglant l'élimination contrôlée et complète de toute une catégorie d'armes de destruction massive. La Convention, à laquelle la Suisse a adhéré et pour la création de laquelle elle a donné d'importantes impulsions, prescrit la destruction de toutes les armes chimiques d'ici à 2012 au plus tard. En raison des difficultés que rencontre la Fédération de Russie, le plus grand détenteur d'armes chimiques, pour détruire son arsenal d'armes dans les délais impartis, la contribution de la CAC au désarmement global est compromise.*

*Le gouvernement russe a récemment renforcé ses efforts en vue de mettre en œuvre la CAC et élaboré un nouveau plan, amélioré, de destruction des armes chimiques. Parallèlement, les bailleurs de fonds internationaux, en particulier les Etats-Unis, intensifient leurs activités de soutien au désarmement chimique en Fédération de Russie.*

*La responsabilité du désarmement incombe aux Etats qui ont fabriqué les armes chimiques et la Suisse tient au respect de ce principe. Mais pour des raisons de sécurité et des raisons écologiques, la Suisse a intérêt à s'associer à l'engagement international et à encourager la destruction des armes chimiques. En 2001, la Confédération a chargé un conseiller externe d'identifier les options envisageables pour un soutien suisse au désarmement chimique en Fédération de Russie et d'évaluer les chances et les risques. Les critères retenus pour cette évaluation étaient notamment le lien direct avec la destruction, la faisabilité et la visibilité de la contribution suisse ainsi que son utilité pour les entreprises suisses. Ces options sont présentées dans le message. Vu la difficulté d'apprécier la suite du déroulement du processus de destruction, il est proposé de ne pas se fixer sur un projet en particulier, mais de retenir plusieurs options et, éventuellement, de les combiner.*

*Pour atteindre un effet optimal, la contribution suisse doit être étroitement coordonnée avec celles d'autres pays donateurs. A cet égard, la collaboration avec les autorités de l'Etat sur le territoire duquel les armes doivent être détruites joue un rôle capital. Si cette collaboration ou la coopération avec d'autres donateurs devaient susciter des problèmes susceptibles de compromettre les objectifs d'un soutien suisse, la Suisse se réserverait la possibilité de réduire ou de suspendre ses prestations.*

---

*Pour soutenir le désarmement chimique universel le projet d'arrêté fédéral présenté par ce message prévoit un crédit-cadre de 17 millions de francs sur une durée minimum de cinq ans, soit 3,4 millions de francs par année en moyenne. Les coûts liés à la création de deux postes supplémentaires sont compris dans le montant. Ces postes sont nécessaires pour contrôler les versements et la mise en œuvre du soutien et garantir ainsi que les fonds octroyés sont engagés de manière efficace et conforme au but visé.*

# Message

## 1 **Partie générale**

### 1.1 **Les armes de destruction massive et la politique suisse de maîtrise des armements et de désarmement**

La politique suisse de maîtrise des armements et de désarmement vise à la sécurité et à la stabilité nationales et internationales à un niveau d'armement le plus bas possible (voir le «Rapport du Conseil fédéral sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse 2000»; FF 2000 5068). La Suisse souhaite la mise en place de régimes vérifiables de maîtrise des armements et de désarmement, les accords de droit international à caractère impératif et universel l'emportant sur les ententes fondées sur des engagements purement politiques. Dans ce cadre, elle s'efforce d'obtenir l'élimination complète de toutes les armes de destruction massive.

Au début des années nonante, les négociations internationales en vue d'endiguer la prolifération des armes de destruction massive et d'éliminer ces dernières ont pris un essor considérable. Toutefois, après la conclusion du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) en 1996 et l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes chimiques<sup>1</sup> (CAC) en 1997, aucun nouveau progrès fondamental n'a été enregistré. C'est ainsi notamment qu'a échoué, en 2001, la tentative des Etats parties à la Convention sur les armes biologiques (CAB) de se mettre d'accord sur un protocole créant un système de vérification. La Conférence du désarmement de Genève, seul forum permanent et multilatéral de négociation pour les questions de contrôle des armements et de désarmement, est en grande partie paralysée depuis plusieurs années. Dans l'ensemble, les intérêts des différents Etats ne convergent à nouveau plus dans le domaine de la politique du contrôle de l'armement et du désarmement. Même le scénario d'un attentat terroriste avec des armes de destruction massive, qui menace tous les Etats et qui, après le 11 septembre 2001, a hanté tous les esprits, n'a permis aucun rapprochement. Les perspectives d'entente sur de nouveaux instruments globaux de désarmement s'amenuisent, si bien que la priorité est actuellement donnée à la mise en œuvre efficace des accords existants et aux mesures de soutien et d'encouragement dans le sens d'une aide au désarmement.

<sup>1</sup> Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (RS 0.515.08)

## **1.2 La Convention sur les armes chimiques (CAC) et sa mise en œuvre**

### **1.2.1 L'intérêt de la Suisse à la Convention sur les armes chimiques**

La CAC occupe une place très importante dans la politique suisse de sécurité puisqu'elle interdit pour la première fois de façon vérifiable et sans discrimination une catégorie entière d'armes de destruction massive. La CAC a été signée en 1993 et est entrée en vigueur, comme nous l'avons mentionné, en 1997. Pour contrôler sa mise en œuvre, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) a été créée à La Haye. A la fin mars 2002, 145 Etats avaient ratifié la CAC. Ce chiffre comprend, à l'exception notable de la Corée du Nord et de quelques Etats du Proche-Orient, presque tous les pays qui ont le potentiel nécessaire pour fabriquer des armes chimiques. Dans la perspective d'un monde exempt d'armes chimiques auquel elle aspire, la Convention a donc déjà enregistré un premier succès.

La Suisse a participé activement à la conclusion de la CAC. En outre, bien que ne détenant aucune arme chimique, elle a joué un rôle important dans la mise en œuvre de la Convention. Ainsi, la Suisse a formé des inspecteurs de l'OIAC en matière de vérification de l'industrie et elle se charge maintenant du perfectionnement de ces inspecteurs. Le Laboratoire de Spiez, qui figure parmi les douze laboratoires de référence désignés dans le monde par l'OIAC, travaille étroitement avec cette organisation. Il contribue à la mise en place d'une banque de données sur les substances chimiques de combat et sur les précurseurs. De plus, la Suisse tient à la disposition de l'OIAC du matériel de protection et de décontamination pour 10 000 personnes ainsi que du matériel de détection pour le cas où un Etat contractant serait victime d'une attaque avec des armes chimiques. Pour assurer une utilisation correcte de ce matériel, des instructeurs du monde entier sont formés en Suisse par des spécialistes du DDPS.

Une exécution incomplète de l'obligation de détruire les armes chimiques signifierait un recul pour l'ensemble du processus international de désarmement. Si la CAC perdait de sa crédibilité, la pression exercée sur les Etats qui n'ont pas encore adhéré à la Convention et qui ne se sont pas soumis au régime de vérification de l'OIAC se relâcherait. Outre son importance pour le désarmement universel, la CAC a également des répercussions directes sur la sécurité de la Suisse. Le danger potentiel spécifique que représentent les armes chimiques stockées le plus près de la Suisse à savoir en Fédération de Russie, sera traité au ch. 1.3.2.

Disposant d'une forte industrie chimique, la Suisse a un intérêt particulier à ce que les produits chimiques fabriqués à des fins civiles ne soient pas utilisés abusivement à des fins militaires. C'est pourquoi elle soutient aussi les mesures de non-prolifération prévues par la CAC. Quelque 50 entreprises sont concernées en Suisse par les déclarations obligatoires concernant la fabrication, le stockage, le traitement, l'importation et l'exportation de certains produits chimiques. A long terme toutefois, l'industrie n'est prête à supporter les charges découlant de la CAC que si le véritable objectif de la convention demeure plausible et que des progrès substantiels sont enregistrés dans la destruction des armes chimiques.

## 1.2.2 Dispositions essentielles de la CAC

La CAC poursuit deux objectifs:

1. détruire les arsenaux d'armes chimiques des Etats qui ont déclaré en posséder;
2. empêcher la production de nouvelles armes chimiques; à cet effet, les précurseurs nécessaires à la fabrication d'armes chimiques sont soumis à des contrôles; il s'agit, en particulier, de limiter la propagation de certaines substances (*non-prolifération*).

Les explications suivantes concernant les dispositions essentielles de la CAC portent en premier lieu sur leur mise en œuvre dans le domaine du désarmement. Pour une présentation détaillée des dispositions de la CAC, nous renvoyons au Message concernant la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (Convention sur les armes chimiques, CAC) de 1994 (FF 1994 III 1).

La CAC oblige chaque Etat partie à déclarer à l'OIAC s'il dispose d'armes chimiques ou d'installations destinées à leur fabrication. Les Etats qui détiennent des armes chimiques sont tenus de soumettre à l'OIAC, pour approbation, un plan de destruction détaillé. Celui-ci indique la manière dont ces armes et installations doivent être détruites dans le délai prévu à cet effet. L'Etat déclarant doit prendre en charge les coûts liés à la destruction.

Le délai fixé pour la destruction de toutes les armes chimiques est de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la CAC. La destruction doit donc être achevée en avril 2007. Un Etat partie qui n'est pas en mesure de tenir ce délai pour des raisons d'ordre technique, écologique ou financier peut en demander le prolongement au Conseil exécutif de l'OIAC. Mais dans tous les cas, la destruction définitive de l'ensemble des stocks doit être achevée au bout de quinze ans au plus tard, soit d'ici à 2012.

Les installations de fabrication d'armes chimiques doivent être détruites parallèlement aux armes elles-mêmes. Dans des cas exceptionnels, ces installations peuvent être converties en installations chimiques civiles à condition que la Conférence des Etats parties à la CAC en donne l'autorisation.

Les dispositions de la CAC concernant la non-prolifération interdisent le commerce des armes chimiques et limitent l'acquisition et le transfert de précurseurs utilisés pour la fabrication d'armes. Les Etats non contractants sont exclus du commerce de certains produits chimiques.

La CAC se fonde pour l'essentiel sur les mesures susceptibles d'instaurer la confiance et sur la transparence. Ainsi, toutes les activités de désarmement, soit le stockage et la destruction des armes chimiques ainsi que des installations destinées à leur fabrication, sont contrôlées par des inspecteurs internationaux de l'OIAC. Les déclarations que les Etats parties sont tenus de faire à l'OIAC concernant les activités impliquant des précurseurs sont également vérifiées lors d'inspections de routine. Il est ainsi possible de garantir que ces produits chimiques sont utilisés uniquement à des fins civiles ou éventuellement en vue de tester des mesures de défense contre les armes chimiques. Plus de 1100 inspections de routine de ce type ont été effectuées dans le monde jusqu'à la fin mars 2002.

Chaque Etat partie a en outre le droit de demander une inspection par mise en demeure en cas de doute sur le respect, par un autre Etat, des dispositions de la Convention. Aucune inspection par mise en demeure n'a encore été exigée jusqu'ici.

### **1.2.3 La mise en œuvre de la CAC**

#### **1.2.3.1 La destruction des armes chimiques à l'échelle planétaire**

Entre le moment de l'entrée en vigueur de la CAC et le 31 décembre 2001, selon l'OIAC, près de 6500 t d'armes chimiques – ce qui correspond à environ 9 % des 70 000 t représentant l'arsenal d'armes chimiques déclarées dans le monde – avaient été détruites. Les 61 installations de fabrication d'armes chimiques déclarées ont été fermées et plus de la moitié d'entre elles détruites ou converties à des fins civiles. Sur les quatre Etats ayant déclaré posséder des armes chimiques, les Etats-Unis et l'Inde ont jusqu'ici respecté le calendrier de destruction prévu par l'OIAC. La Corée du Sud est certes légèrement en retard sur le calendrier, mais elle ne dispose que d'un arsenal d'armes très réduit.

Les expériences qui ont été faites permettent aujourd'hui de conclure qu'un des objectifs fondamentaux de la CAC – l'élimination des armes chimiques déclarées par les Etats parties – a de très bonnes chances d'être atteint. Seuls font exception les stocks de l'ancienne Union soviétique qui se trouvent en Russie et dont l'élimination ne fait que commencer. La destruction des armes chimiques russes constitue le problème le plus urgent dans le domaine de la mise en œuvre de la CAC.

#### **1.2.3.2 La destruction des armes chimiques en Fédération de Russie**

Pour la Fédération de Russie, la destruction de l'arsenal d'armes chimiques hérité de l'Union soviétique représente une lourde charge financière. En ratifiant la CAC, le gouvernement russe a certes reconnu quant au principe qu'il devait assumer les coûts liés à l'élimination de ces stocks d'armes. Il a toutefois demandé à plusieurs reprises le soutien de la communauté internationale des Etats sans lequel la Fédération ne peut faire face à ses obligations contractuelles dans les délais prescrits.

En raison de la crise économique et des problèmes qu'a connus le rouble en 1998, le gouvernement russe n'a guère mis de moyens à disposition pour le désarmement chimique et n'a pas considéré la destruction des armes comme une affaire prioritaire. Les difficultés administratives et la réserve manifestée par les donateurs internationaux en raison du manque de transparence du plan russe de destruction ont en outre contribué à l'enlisement du programme. Jusqu'en juin 2002, six des 24 installations de production russes déclarées ont tout de même été détruites et cinq converties en installations civiles. Les autres installations sont soumises au contrôle de l'OIAC. En outre, la destruction des éléments de munitions et d'une petite quantité d'armes chimiques anciennes a commencé. En revanche, rien n'a encore été entrepris pour éliminer les agents actifs des armes chimiques. Une destruction de toutes les armes chimiques russes d'ici à 2007 devenant presque impossible, la Fédération de Russie

a, en automne 2001, demandé à l'OIAC une prolongation de délai de cinq ans. Aucune décision n'est encore tombée. Même si l'OIAC accepte la demande et étend le délai jusqu'en 2012, il sera indispensable, pour pouvoir au moins respecter ce délai, d'accélérer sensiblement le processus de destruction en Fédération de Russie. La crédibilité de la CAC risque sinon d'en pâtir sérieusement.

### **1.3 Les armes chimiques en Fédération de Russie**

#### **1.3.1 L'arsenal d'armes**

Quelque 40 000 t de substances chimiques de combat, soit la plus grande partie de l'arsenal de près de 70 000 t déclarées dans le monde, sont stockées sur le territoire de la Fédération de Russie. Les substances de combat sont réparties dans sept sites de stockage. A l'exception de celui de Choutchie, tous les sites se trouvent dans la partie européenne de la Fédération de Russie, soit à l'ouest de l'Oural.

La CAC définit comme armes chimiques tous les éléments conçus pour l'utilisation de substances de combat. Cela signifie la substance de combat elle-même, les munitions contenant des agents de combat ainsi que les éléments de munitions, comme les charges explosives ou les charges de poudre. Les dépôts russes d'armes abritent quatre à cinq millions de projectiles et de bombes.

Environ 7500 t d'agents vésicants, d'ypérite (gaz moutarde), de léwisite et de mélanges des deux substances sont stockées sur les sites de Gorny et de Kambarka. Il s'agit de substances de combat qui provoquent des brûlures par voie cutanée ou par inhalation. A Gorny et à Kambarka, ces substances sont stockées dans des citernes de 50 m<sup>3</sup> et dans des fûts. Elles ne sont donc pas dans les munitions. Seul le site de Kisner comporte, en plus, une petite quantité de munitions bourrées d'agents vésicants.

Plus de 32 000 t de gaz neurotoxiques sont conservées à Kisner ainsi que dans les quatre autres sites de Choutchie, Maradikova, Potchep et Leonidovka. Les gaz neurotoxiques agissent aussi, selon le type de substance, par voie cutanée ou par inhalation, provoquant des paralysies le plus souvent mortelles. Ces gaz sont entreposés dans les divers sites russes où on les trouve dans les munitions d'artillerie (Choutchie, Kisner) ou dans les bombes aériennes et les tanks d'épandage (Maradikova, Leonidovka, Potchep).

#### **1.3.2 Danger potentiel des armes chimiques russes**

Le risque que représentent les stocks d'armes chimiques en Fédération de Russie est de nature tant sécuritaire qu'écologique. Le poids de la menace varie beaucoup selon le type et le stockage des armes chimiques.

*Sur le plan de la politique de sécurité*, les gaz neurotoxiques sont en point de mire, car ils sont en bon état et peuvent encore être utilisés à des fins militaires. L'utilisation de ces armes en Europe par les forces armées russes est improbable dans un avenir plus ou moins proche, vu les bonnes relations qu'entretient la Fédération de Russie avec les pays occidentaux. Le risque que des groupes criminels et extrémistes s'emparent de ces armes est en revanche plus grand. Vu leur taille peu

maniable, les bombes aériennes emplies de gaz neurotoxiques présentent un risque moindre de prolifération. Il en va autrement des grenades à gaz nervins. Les plus petites de ces grenades d'artillerie ne pèsent pas plus de 9 kg et peuvent être transportées sans problème dans une serviette. Autrefois lacunaires, les dispositifs de sécurité protégeant les stocks russes d'armes chimiques ont été améliorés ces dernières années dans le cadre du Programme de réduction de la menace par la coopération («Cooperative Threat Reduction Program») des Etats-Unis (voir ci-après ch. 1.3.4). Mais leur efficacité dépend toujours de la fiabilité du personnel de surveillance. Bien que l'effet d'une grenade chimique soit limité dans l'espace en raison de la quantité relativement faible de substance de combat qu'elle contient, l'utilisation d'une telle grenade pourrait faire des dizaines, voire des centaines de victimes. Les exigences logistiques que poserait une telle opération à un groupe terroriste ne doivent toutefois pas être sous-estimées. Le danger du terrorisme C doit malgré tout être pris très au sérieux. Le 20 mars 1995 déjà, la secte Aum Shinrikyo a perpétré, dans le métro de Tokyo, un attentat au sarin qui a fait douze morts. Les attentats du 11 septembre 2001 à New York et à Washington ont montré que les terroristes ne reculaient devant rien, même pas devant les armes de destruction massive.

En termes de politique de sécurité, la menace que constituent les agents vésicants est moindre. Stockés généralement dans de grandes citernes, ils sont difficiles à dérober. Mais comme ces substances de combat agissent essentiellement par contact cutané direct et ne s'évaporent pas facilement, elles sont plus simples à manipuler.

Sur le plan de l'écologie, le danger que représentent certains agents vésicants est considérable, du fait qu'ils sont très stables et restent actifs pendant des décennies. L'arsenic contenu dans le léwisite ne peut pas être décomposé par la nature. Une fuite dans un des containers provoquerait une contamination locale. Une coûteuse action de décontamination serait alors nécessaire avec, pour conséquence, de grandes quantités de déchets contenant de l'arsenic. Une pollution de la nappe phréatique serait aussi possible. Bien que les agents vésicants stockés sur les deux sites ne constituent pas un grand risque sur le plan de la sécurité, leur entreposage n'est pas à long terme une option envisageable, pour des raisons écologiques et par égard à la population de la région.

Pour l'environnement, les gaz neurotoxiques ne présentent aucun risque dépassant le niveau local. Quelques fuites se produisent de temps à autre dans les grenades – leur effet sur l'environnement est toutefois négligeable car aucune substance nocive à long terme n'est libérée. Les produits de dégradation des gaz neurotoxiques sont comparables à ceux des pesticides utilisés dans l'agriculture. En cas de grave accident, les stocks de munitions provoqueraient une contamination limitée dans le temps et dans l'espace.

En résumé, on peut observer que les stocks russes d'armes chimiques, selon les estimations actuelles, ne présentent pas de grand danger immédiat pour la Suisse. Le risque écologique est limité dans l'espace. L'utilisation d'armes chimiques contre le territoire suisse est certes techniquement possible, mais relativement peu probable dans le contexte actuel. Reste que tout incident avec des armes chimiques russes pourrait avoir indirectement des répercussions sur la Suisse. Une catastrophe écologique sur sol russe devrait être enrayée avec l'aide de l'étranger et la Suisse serait très probablement sollicitée. Un attentat terroriste aurait de graves répercussions sur la situation internationale en matière de sécurité avec des conséquences non prévisibles pour la Suisse. S'il est probable qu'un attentat terroriste ne ferait que peu de

victimes en raison du maniement difficile des armes chimiques, il aurait néanmoins des conséquences psychologiques et économiques graves. Le stockage d'une si grande quantité de substances chimiques et d'armes pour une durée indéterminée devrait donc à tout prix être évité.

### **1.3.3 Le plan russe de destruction des armes chimiques**

Depuis l'entrée en fonction du président Poutine, le plan russe de destruction des armes chimiques a subi de grands changements tant sur le plan de l'organisation que sur celui de la procédure. Le nouveau gouvernement tente ainsi de corriger les dérapages du passé. La Fédération de Russie signale aussi aux autres Etats qu'elle prend au sérieux les engagements pris dans le cadre de la CAC. Les presque 200 et 260 millions de francs prévus au budget d'Etat pour la destruction d'armes en l'an 2001, resp. 2002 en sont une preuve. Cette somme ne permet certes pas de couvrir entièrement les dépenses à régler, mais elle est toutefois six fois supérieure à celles affectées à ce but les années précédentes.

A l'origine, le processus de destruction relevait de la compétence de divers services administratifs russes, ce qui compliquait le déroulement des opérations et augmentait le manque de transparence. De nombreuses frictions se sont produites, en particulier entre les administrations militaire et civile. En été 2000, le gouvernement russe a décidé de confier la responsabilité du programme à l'Agence russe des munitions, une autorité civile nouvellement créée. Selon les observateurs internationaux, ce changement a donné un essor considérable au programme. En outre, un «Comité d'Etat pour le désarmement chimique» a été créé par décret présidentiel. La tâche essentielle de ce comité est d'améliorer la collaboration entre le gouvernement, les ministres ainsi que les différentes administrations régionales, en matière de destruction des armes chimiques. Des magistrats nationaux et locaux influents font partie de ce comité, si bien que le programme de destruction a acquis un profil politique plus marqué.

Le plan d'élimination présenté à l'époque par le gouvernement Eltsine se fondait sur une approche décentralisée: il prévoyait la construction d'une installation de destruction sur chacun des sept sites de stockage. Les coûts liés à la destruction étaient estimés à quelque 12,3 milliards de francs. Comme nous l'avons mentionné au ch. 1.2.3.2, ce plan n'a jamais été véritablement mis en œuvre, faute de moyens financiers. Pour redonner au processus une base crédible, l'Agence des munitions a été chargée, en septembre 2000, d'élaborer un nouveau projet de destruction des armes chimiques. Ce projet a été adopté en été 2001 par le gouvernement, qui en a fait connaître les grandes lignes. L'OIAC, à qui il a été soumis, n'a pas jusqu'ici donné officiellement son assentiment.

Le nouveau projet prévoit la destruction des armes chimiques sur trois sites seulement, à savoir les sites de Gorny, Kambarka et Choutchie. L'installation de destruction de Gorny, une installation relativement petite, est presque terminée et pourra entrer en fonction à l'automne 2002 déjà. Les expériences réalisées à Gorny serviront à planifier, construire et exploiter le complexe de Kambarka où doit être détruite la majeure partie des agents vésicants. L'élimination des gaz neurotoxiques doit se faire à Choutchie. Il est prévu à cet effet de construire deux installations de destruction; la première se chargera de l'élimination des stocks entreposés sur place,

à Choutchie, ainsi que de ceux en provenance de Kisner. Comme le financement de la deuxième installation n'est pas assuré, il est prévu, si elle devait ne pas voir le jour, de neutraliser sur place dans de petites installations les gaz neurotoxiques provenant de Maradikova, Leonidovka et Potchep. Les produits non toxiques issus de cette neutralisation doivent être éliminés dans des installations industrielles d'incinération des déchets. Le gouvernement russe espère que ce nouveau projet permettra de réduire les coûts de destruction à environ 3 milliards de dollars (approx. 4,5 milliards de francs<sup>2</sup>). Le gouvernement russe estime pouvoir ainsi détruire entièrement son arsenal d'armes chimiques d'ici à 2012, à condition que la communauté internationale lui apporte une aide financière. L'annexe 1 donne une vue d'ensemble du nouveau calendrier de mise en œuvre du plan russe de destruction.

### **1.3.4 Le soutien international à la destruction des armes chimiques russes**

Après la fin de la guerre froide, la communauté internationale s'est montrée très désireuse d'empêcher la diffusion, à partir de l'Union soviétique en voie de désagrégation, des armes de destruction massive et des connaissances s'y rapportant. A cet effet, le Congrès américain a approuvé, au début des années nonante déjà, le Programme de réduction de la menace par la coopération («Cooperative Threat Reduction Program»). Par le biais de ce programme, quelques 450 millions de dollars américains (près de 675 millions de francs) ont depuis lors été investis chaque année, et ce essentiellement dans le domaine des armes nucléaires, pour l'élimination et la protection des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, en Fédération de Russie.

En ce qui concerne le soutien à l'élimination des armes chimiques en Fédération de Russie, l'aide américaine s'est jusqu'ici concentrée presque exclusivement sur l'installation de destruction de Choutchie. Si les Américains se sont focalisés sur ce site, c'est qu'ils estiment que les gaz neurotoxiques qui y sont stockés représentent une menace plus grande que les agents vésicants. En 1996, Washington a approuvé une contribution de quelque 900 millions de dollars (près de 1,35 milliard de francs) sur dix ans pour le site de Choutchie. Un quart environ de cette somme a alors été dépensé pour la planification de l'installation de destruction. En 1998, le Congrès américain a décidé de suspendre les versements notamment jusqu'à ce que l'Etat russe renforce son engagement financier. Le gouvernement américain a aussi estimé que les autres pays occidentaux devaient accroître leur participation au «burden-sharing» (répartition des charges). Le blocage américain remet en question, en particulier, la construction de la deuxième installation de destruction à Choutchie (voir ch. 1.3.3). Depuis, le gouvernement des Etats-Unis a pris les premières mesures en vue de débloquer les fonds. Une somme de 50 millions de dollars (75 millions de francs) est inscrite au budget 2002 des Etats-Unis pour soutenir la destruction des armes chimiques en Russie. Ce geste pourrait inciter d'autres Etats à se montrer plus généreux.

<sup>2</sup> Taux de change tiré des paramètres macro-économiques relatifs au budget 2003/Plan financier 2004-2006 (août 2002)

Parmi les bailleurs de fonds, la République fédérale d'Allemagne occupe, aux côtés des Etats-Unis, une place remarquable. L'Allemagne soutient depuis longtemps la construction d'une installation de destruction à Gorny, pour laquelle elle a jusqu'ici versé environ 52 millions de francs. Pour 2002, le gouvernement allemand a prévu d'autres contributions atteignant quelque 8 millions de francs. D'autres Etats comme la Finlande, la Suède, le Canada et la Norvège se sont engagés à verser des sommes généralement plus modestes. Suite aux efforts consentis par le nouveau gouvernement russe, l'Italie, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont décidé ou prévu d'accorder des contributions plus importantes s'élevant respectivement à 12 millions, 29 millions et 17 millions de francs. De plus, la participation de l'Union européenne s'est montée jusqu'ici à environ 23 millions de francs. A fin février 2002, les fonds définitivement accordés au titre de soutien international s'élevaient à eux seuls à près de 1,5 milliard de francs suisses.

Les efforts internationaux en vue d'éliminer les armes chimiques russes ont gagné un nouvel élan lors du Sommet du G8 qui s'est tenu en juin 2002 à Kananaskis, au Canada. Les Etats-Unis, le Japon, le Canada, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie ont annoncé qu'ils mettraient à disposition à titre de soutien au désarmement mondial et à la non-prolifération des armes de destruction massive la somme de 20 milliards de dollars répartie sur dix ans. Ils ont appelé les autres Etats à contribuer à cette entreprise. Les 20 milliards de dollars qui ont été promis devraient bénéficier en premier lieu à la Russie. La destruction des armes chimiques est citée comme une priorité dans la Déclaration de Kananaskis, sans que l'on sache encore quelles autres sommes seront affectées à ce but dans le cadre du Sommet et sous quelle forme ce soutien sera apporté.

Selon les estimations officielles russes, le coût total du nouveau plan de destruction se chiffre à environ 4,5 milliards de francs sur dix ans. Même si la totalité du soutien suisse au désarmement chimique, lequel se monte à 17 millions de francs (voir ch. 3.1.1), était consacré aux efforts entrepris en Russie, la contribution suisse ne correspondrait qu'à environ 0,4 % du coût total susmentionné. Il est difficile d'estimer le rapport entre la contribution suisse proposée et l'engagement international avant de savoir quelle part du coût global du désarmement l'étranger entend supporter. Divers Etats qui envisagent de verser une contribution ces dix prochaines années n'ont pas encore pris leur décision. La part du coût total pris en charge par l'étranger devrait toutefois se situer, au vu des résultats du Sommet de Kananaskis, à environ la moitié – soit 2,25 milliards de francs. Le montant maximal de 17 millions de francs sur cinq ans correspondrait donc – si l'on estime à 10 ans au plus la durée de la destruction – à 1,5 % de l'engagement international en faveur du désarmement chimique en Fédération de Russie. La communauté internationale n'encourage pas seulement le processus d'élimination en finançant les installations de destruction et l'infrastructure industrielle y afférente. Elle tient aussi compte des besoins matériels de la population locale et contribue aux infrastructures sociales telles que les logements et l'approvisionnement en eau et en électricité. Il s'agit ainsi d'amener la population et les administrations locales à accepter plus facilement la destruction des armes chimiques. Une campagne d'information de l'organisation non gouvernementale *Green Cross*, également financée notamment par la Suisse, poursuit le même objectif. Cette campagne explique à la population le danger que représentent les substances de combat stockées dans leur voisinage ainsi que l'utilité de la destruction et les méthodes employées. Depuis le début des années nonante, la DDC a contribué à ce programme en versant un total de 1,3 million de francs.

## **1.4 Classement d'une intervention parlementaire**

Le présent message répond à la motion CE 00.3519 é (Paupe) qui a été transmise au Conseil fédéral le 19 juin 2001. Cette motion prie le Conseil fédéral de soumettre aux Chambres fédérales un message qui présente une politique générale et des actions de la Suisse propres à promouvoir la destruction des armes chimiques à l'échelle planétaire, et qui puisse être complété par une enveloppe financière. L'enveloppe financière doit correspondre environ à la part que la Suisse, par rapport à celle des autres pays du globe, consacre à la coopération internationale (deux %). Selon la motion, les contributions actives de la Suisse doivent servir avant tout à promouvoir la destruction proprement dite des armes chimiques.

## **2 Partie spéciale**

### **2.1 Options envisagées pour un soutien suisse au désarmement chimique universel**

#### **2.1.1 Objectifs et conditions d'un soutien suisse**

Comme nous l'avons mentionné au ch. 1.1, la Suisse attache une grande importance à la mise en œuvre des accords de désarmement existants. Elle a encouragé la création de la CAC dont elle a rapidement appliqué les dispositions sur le plan national. Elle a également soutenu l'exécution de cet accord au niveau international. Pour des raisons de sécurité et des raisons écologiques, la Suisse a intérêt à ce que le processus de désarmement chimique universel s'achève dans les délais fixés par la CAC (voir ch. 1.2.1).

Soutenir les efforts internationaux en vue du désarmement chimique universel sert à la prévention active des conflits et au partenariat en matière de sécurité, deux objectifs fondamentaux de la politique de sécurité suisse (selon le Rapport du Conseil fédéral sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse 2000). De plus, la Suisse veut contribuer à la prévention des catastrophes écologiques. Un soutien suisse au désarmement chimique contribue aussi à promouvoir la coexistence pacifique des peuples et à préserver les ressources naturelles, deux des objectifs énoncés dans le Rapport de politique extérieure 2000 (FF 2001 237).

La Suisse tient au principe ancré dans la CAC selon lequel la responsabilité du désarmement incombe aux Etats qui ont fabriqué les armes chimiques. Pour ne pas compromettre la réussite de l'entreprise, il est toutefois judicieux de soutenir les pays dans lesquels le processus de destruction s'enlise. Sur les quatre Etats ayant déclaré à l'OIAC détenir des armes chimiques, seule la Russie a signalé avoir des difficultés à réunir les fonds nécessaires pour son plan de destruction. Pour l'instant donc, un engagement en faveur de la Fédération de Russie entre prioritairement en ligne de compte pour la Suisse. Il n'est toutefois en principe pas exclu qu'à l'avenir une aide au désarmement chimique s'avère utile pour un autre pays. Des demandes dans ce sens ont déjà été présentées. A l'heure actuelle, l'objectif est avant tout de fournir une contribution à la destruction, dans le respect de l'environnement des armes chimiques en Fédération de Russie. Cette contribution devrait consister non seulement en moyens financiers, mais également, si possible, en expertises.

L'élimination des armes chimiques est un processus si complexe et si coûteux qu'il ne peut généralement être mené à bien que grâce aux efforts communs de plusieurs Etats. Une participation suisse dépend donc aussi des actions d'autres pays. Il ne serait pas judicieux que la Suisse fasse cavalier seul. Pour soutenir effectivement le désarmement chimique en Fédération de Russie, il est en outre indispensable que ce pays fasse lui-même des efforts financiers importants et manifeste sa volonté politique de collaborer. Cela signifie aussi que la Fédération de Russie supprime les obstacles administratifs aux niveaux fédéral et local (pour la coordination d'une aide suisse avec les autorités russes ainsi qu'avec les bailleurs de fonds étrangers, voir ch. 2.2). Si les prestations fournies par la Russie ou par d'autres donateurs ne répondaient pas aux attentes, le soutien suisse devrait pouvoir être réduit ou même, dans le pire des cas, être complètement supprimé.

### **2.1.2 Options envisageables d'un soutien suisse au désarmement chimique en Fédération de Russie**

Du fait que les détails du plan russe de destruction ne sont pas encore fixés et que d'autres bailleurs de fonds envisagent de s'engager prochainement, il est difficile de concevoir les modalités d'un éventuel soutien à l'élimination des armes chimiques en Russie. On ne peut donc prévoir avec certitude quels projets nécessiteront une aide ces prochaines années. Si elle devait être accordée, l'aide suisse ne devrait pas se focaliser prématurément sur un projet. Plusieurs options devraient être envisagées. En principe, les contributions doivent servir uniquement aux installations de destruction et à l'infrastructure. A ce sujet, il faut distinguer entre l'infrastructure technique, directement liée à l'installation de destruction – par exemple approvisionnement en énergie – et l'infrastructure sociale, destinée à la population locale, par exemple approvisionnement en eau ou rénovation des hôpitaux.

En automne 2001, la Confédération a chargé un conseiller externe d'identifier les options envisageables et de les évaluer sur la base d'une liste de critères. Les critères retenus sont les suivants: la contribution et son lien direct avec la destruction d'armes chimiques, la faisabilité en termes de temps et de technique, la visibilité d'une contribution suisse, la possibilité d'en contrôler l'affectation et la durée de son effet, la possibilité d'avoir un droit de regard sur la réalisation, le profit pour les entreprises suisses, ainsi que l'accroissement du savoir-faire suisse en matière de désarmement. La présentation qui suit intègre les résultats du conseiller externe. La préférence du Conseil fédéral va aux trois premières options présentées, à savoir une participation à la construction d'une seconde installation de destruction à Choutchie, une participation à la construction de l'installation de Kambarka, ainsi qu'une contribution à l'infrastructure de Choutchie et/ou de Kambarka. Il est prévu, comme mesure d'accompagnement, de contribuer à financer l'information de la population locale sur le désarmement afin qu'elle l'accepte plus facilement. Ces options pourraient aussi, selon la situation, être combinées. La description des options met en évidence leurs avantages, mais aussi leurs inconvénients et les risques d'un engagement.

### **2.1.2.1 Participation à l'extension du complexe de destruction à Choutchie**

Une contribution directe à la destruction peut être fournie sur les sites de Choutchie et de Kambarka (à Gorny, où les travaux sont déjà très avancés, aucun soutien n'est nécessaire pour l'instant). Le projet de Choutchie est prioritaire tant dans le plan russe de destruction qu'aux yeux de la plupart des donateurs internationaux. Comme nous l'avons mentionné au ch. 1.3.3, il est prévu de détruire dans ce complexe les gaz neurotoxiques stockés sur place ainsi que ceux entreposés sur les sites de Kisser, Leonidovka, Potchep et Maradikova. Pour garantir l'élimination de toutes ces substances toxiques dans les délais prescrits, il faudrait, en plus de l'installation financée par les Etats-Unis, construire une nouvelle installation équivalente. Une contribution de la Suisse pourrait accélérer la réalisation de cette deuxième installation. Notre engagement serait d'une utilité directe pour la destruction, à condition que le transport à Choutchie des gaz neurotoxiques provenant d'autres sites soit vraiment effectué comme prévu. La construction d'une seconde installation à cet emplacement est certes prévue, quoique provisoirement, mais pas encore définitivement décidée en raison de la suspension des versements américains (voir ch. 1.3.3). En outre, vu l'envergure du projet, une contribution suisse devrait être étroitement coordonnée avec celles d'autres pays. Les Etats-Unis, en particulier, pourraient faire valoir un droit de regard.

### **2.1.2.2 Participation à la construction de l'installation de destruction à Kambarka**

Comme nous l'avons indiqué au ch. 1.3.3, les agents vésicants stockés à Kambarka doivent être détruits sur place. La planification de cette installation n'est pas encore très avancée. Une contribution de la Suisse pourrait accélérer la réalisation de cette installation. Il serait possible de profiter des connaissances acquises à Gorny où l'on détruit également des agents vésicants. Un tel engagement ne passerait pas inaperçu et aurait une utilité directe pour la destruction des armes chimiques. Le montant prévu de la contribution suisse ne suffirait toutefois pas pour construire l'installation, de sorte qu'il faudrait conclure des accords avec d'autres bailleurs de fonds.

### **2.1.2.3 Infrastructure des villes de Choutchie et/ou de Kambarka**

L'infrastructure des villes de Choutchie et de Kambarka est peu développée. La Suisse pourrait fournir les moyens nécessaires pour mettre en place un système d'approvisionnement en gaz ou d'élimination des eaux usées, qui serait indirectement utile à la destruction des armes chimiques et dont la population locale pourrait aussi profiter. Cette variante donne aux entreprises suisses l'occasion de livrer de nombreuses fournitures. Elle a l'avantage d'avoir une utilité durable et, sur le plan technique, elle est facile à réaliser. Ce projet n'est, en revanche, pas en relation directe avec la destruction des armes chimiques. Il n'est donc pas conforme à l'objectif majeur d'un soutien suisse et n'a guère de poids en matière de politique de sé-

curité. Les moyens destinés à l'infrastructure devraient donc plutôt être versés en complément à une contribution aux installations de destruction (voir ch. 2.1.2.1 et 2.1.2.2). Une aide au développement de l'infrastructure de Choutchie et de Kambarka ne nécessiterait pas, pour l'essentiel, un accord avec d'autres bailleurs de fonds étrangers. La coordination serait donc plus simple. En revanche, nous serions davantage dépendants des partenaires russes.

#### **2.1.2.4 Sécurité du transport des agents chimiques à acheminer vers Choutchie**

Par son soutien, la Suisse pourrait contribuer à réduire sensiblement les risques le long de la voie ferrée par laquelle les gaz neurotoxiques doivent être transportés à Choutchie (voir ch. 1.3.3). Notre pays pourrait se charger de l'établissement d'un projet de sécurité, des systèmes de sécurité sur l'itinéraire ainsi que de la livraison des containers de transport. Il dispose du savoir-faire nécessaire. L'utilité pour la destruction ne serait qu'indirecte, mais l'aide suisse serait remarquée. La planification du transport n'est toutefois pas encore très avancée et tout le projet n'est pas assuré en raison des incertitudes quant au sort de la deuxième installation de destruction à Choutchie. De plus, la coordination avec les autorités russes serait compliquée du fait que, outre l'Agence russe des munitions, de nombreuses administrations locales ainsi que le ministère des chemins de fer sont impliqués dans le projet.

#### **2.1.2.5 Financement direct**

Pour limiter le nombre de problèmes administratifs et techniques, on peut également envisager un financement direct de prestations par le biais des autorités russes ou d'un autre Etat donateur. Une telle solution offre une grande souplesse. Elle aurait, de plus, la faveur des autorités russes. Cependant, suivant les partenaires impliqués, le contrôle de l'affectation des fonds suisses pourrait s'avérer difficile. Les entreprises suisses ne profiteraient probablement guère des fonds mis à disposition. En outre, la contribution suisse passerait presque inaperçue.

#### **2.1.2.6 Mesures d'accompagnement visant à informer la population concernée**

Le processus d'élimination des armes chimiques doit tenir compte de la population locale, à proximité des installations de destruction, mais aussi le long des voies de transport. La population se montre souvent encore réticente, car elle n'est pas suffisamment informée du déroulement des opérations, surestime les risques encourus et craint des atteintes à sa santé. Une série de mesures visant à instaurer la confiance, auxquelles l'organisation *Green Cross* (voir ch. 1.3.4) a également participé, a permis de diminuer la méfiance des riverains. Il serait toutefois indiqué de prendre des mesures supplémentaires pour amener la population à accepter plus facilement le processus de destruction et éviter ainsi une résistance passive ou même active au projet.

## **2.2 Coordination d'un soutien suisse au désarmement chimique en Fédération de Russie**

### **2.2.1 Coordination avec les autorités russes**

La coordination avec les autorités locales compétentes est indispensable pour que le soutien au désarmement chimique en Fédération de Russie porte ses fruits. Le tout premier interlocuteur pour l'élimination des armes chimiques est l'Agence russe des munitions (ARM), principal responsable de l'exécution du plan russe de destruction. Mais la collaboration avec les Etats membres de la Fédération de Russie sur le territoire desquels sont situées les installations de destruction est également importante. Bien que des contacts directs et réguliers avec ces administrations semblent opportuns, il ne faut pas oublier que c'est l'ARM qui assure la coordination avec les autres services russes. Il faut éviter qu'un soutien de la Suisse perde de son efficacité en raison de dissensions au sein de l'administration russe.

Il convient de fixer notamment, par contrat avec la Fédération russe, que les prestations suisses sont exemptées de toutes les taxes et impôts courants en Russie. En outre, les paiements doivent être transparents. Les prestations suisses devraient être convenues année après année avec l'ARM. Si la collaboration avec les autorités russes devait soulever des problèmes mettant en péril l'objectif de l'aide suisse défini au ch. 2.1.1, la Suisse se réserverait la possibilité de réduire ou même de suspendre complètement ses prestations pour l'année suivante.

### **2.2.2 Coordination avec les bailleurs de fonds étrangers**

Vu les coûts élevés du désarmement chimique en Fédération de Russie, un soutien suisse ne peut se concevoir que comme partie d'un programme international de donateurs. Les contributions suisses au désarmement chimique doivent être coordonnées avec les projets concrets d'autres Etats donateurs. A cet égard, la collaboration avec les Etats-Unis, le plus grand bailleur de fonds, joue un rôle particulièrement important. Si les Etats-Unis devaient, comme cela est déjà arrivé dans le passé (voir ch. 1.3.4), suspendre ou sensiblement réduire leurs prestations, c'est la réalisation du plan de destruction de la Fédération russe dans son ensemble qui serait remis en question. Il faudrait, dans un tel cas également, envisager une réduction ou même une suspension du soutien de la Suisse. Il serait aussi capital, pour la Suisse, de se mettre d'accord avec d'autres pays donateurs: les partenaires ainsi que les modalités de la coordination dépendent à chaque fois du projet. Pour améliorer la coordination entre les donateurs, coordination qui n'a pas toujours été sans problème dans le passé, la Suisse va promouvoir un échange régulier d'informations entre les Etats et les autorités concernées.

### **2.2.3 Coordination avec d'autres programmes suisses**

Un soutien au désarmement chimique doit être coordonné avec l'engagement de la Suisse dans les autres domaines de sa politique étrangère, tels que la collaboration avec l'Europe de l'Est. La cohérence des activités suisses à l'étranger serait ainsi as-



## **2.3.4**

### **Art. 5: Traités internationaux**

L'art. 5 accorde au Conseil fédéral la compétence de conclure des traités internationaux concernant le soutien à l'élimination et à la non prolifération des armes chimiques. Ces traités seront en règle générale d'une portée limitée, au sens de l'art. 47<sup>bis</sup>b, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), lequel habilite le Conseil fédéral à conclure de tels traités de manière indépendante. Pour la réalisation de mesures prises en vertu du présent projet de loi, il se peut cependant qu'il soit nécessaire de conclure des traités, traités dont la portée ne peut être qualifiée de mineure au sens de la disposition précitée, notamment parce qu'ils entraînent des dépenses importantes. Il paraît donc judicieux d'adopter dans le présent projet de loi une disposition expresse autorisant le Conseil fédéral à conclure les traités internationaux nécessaires pour une mise en oeuvre efficace des mesures prévues.

## **3 Conséquences**

### **3.1 Conséquences financières**

#### **3.1.1 Crédit-cadre**

Le crédit-cadre de 17 millions de francs proposé par ce message est prévu pour une durée minimale de cinq ans, soit 3,4 millions de francs par année. Il est prévu de présenter au Parlement, après cinq ans, un bilan du soutien qui aura été apporté. Un nouveau crédit-cadre pourra ensuite, le cas échéant, être envisagé. En effet, comme cela a été mentionné au ch. 1.3.3, il est prévu que le processus de destruction des armes chimiques en Russie s'étende jusqu'en 2012.

Au cas où la totalité du soutien suisse au désarmement chimique était consacré aux efforts entrepris en Russie, la contribution suisse ne correspondrait – sur un période de dix ans – qu'à environ 1,5 % de l'engagement international (voir ch. 1.3.4). La recommandation de la motion Paupe d'apporter un soutien équivalent à 2 % de l'engagement international ne peut être suivi pour des raisons de politique budgétaire. En 2003, du fait du retard prévu dans les travaux préparatoires nécessaires (négociations avec les autorités russes, planification du projet, etc.), seul 1 million de francs au total est réservé au soutien au désarmement chimique universel. En raison de la répartition des compétences au sein de l'administration fédérale en matière de politique internationale de sécurité, c'est le Département des affaires étrangères (DFAE) qui est chargé de la mise en oeuvre du message. Pour ce faire, le DFAE collaborera avec les instances compétentes au sein de l'Administration fédérale, en particulier avec le Labor Spiez.

#### **3.1.2 Frein aux dépenses**

Le présent arrêté fédéral est soumis aux dispositions de l'art. 159, al. 3, de la Constitution et doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil.

### **3.1.3 Conséquences pour les cantons et les communes**

L'exécution de l'arrêté fédéral proposé incombe exclusivement à la Confédération et n'entraîne aucune charge pour les cantons et les communes.

## **3.2 Conséquences pour le personnel**

### **3.2.1 Organisation du projet**

L'organisation du projet doit garantir un engagement efficient et transparent des fonds suisses. Cela signifie un contrôle étroit et fiable de l'utilisation du soutien suisse et l'évaluation de la contribution ainsi fournie au désarmement chimique. Les exigences sur le plan technique et de la mise en œuvre des différentes options financées bilatéralement ou soutenues multilatéralement par la Suisse doivent être prises en considération. La direction directe du projet incombera à une équipe de projet chargée d'accompagner de près la concrétisation des projets en étroite collaboration avec les autorités locales et les éventuels partenaires étrangers, les ONG ainsi que les entreprises suisses impliquées.

Dans le cas concret du désarmement chimique en Fédération de Russie, il est nécessaire qu'un spécialiste contrôle sur place, régulièrement ou en permanence, la réalisation du projet. Eu égard à l'investissement important que représente un accompagnement consciencieux, une évaluation et une coordination avec les autres bailleurs de fonds, il est prévu d'engager deux personnes supplémentaires (200 % de taux d'occupation). Ces frais de personnel sont compris dans le crédit-cadre proposé (voir ch. 3.1.1).

Le groupe de projet est soumis à un comité faisant office d'organe de surveillance et réunissant des représentants de tous les services impliqués ainsi que, éventuellement, du Parlement. Ce organe régulièrement le déroulement de la mise en œuvre du projet, fixe si nécessaire de nouvelles priorités et décide de la poursuite ou de la fin des projets existants ou du lancement de nouveaux projets. En cas de problèmes sérieux avec les partenaires russes ou étrangers, il décide d'une éventuelle suspension des paiements. Le comité de projet désigne aussi le chef de projet et définit la collaboration qui doit s'instaurer.

## **3.3 Conséquences économiques**

La proposition n'a que de faibles incidences sur l'économie. Quelques entreprises suisses spécialisées pourraient bénéficier de mandats portant sur l'élimination des déchets et la construction d'infrastructures.

## **4 Programme de la législation**

La loi fédérale et l'arrêté fédéral proposés n'ont pas été annoncés dans le Programme de la législation 1999–2003 du 1<sup>er</sup> mars 2000 (FF 2000 2168). L'élaboration d'un message concernant le soutien au désarmement chimique répond aux exigences de la motion Paupe qui a été transmise par les Chambres fédérales le 19 juin 2001.

## **5 Rapports avec le droit européen**

La proposition ne touche aucune question en relation avec le droit européen.

## **6 Bases juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Suite à de nombreuses interventions parlementaires le priant de réexaminer sa pratique en matière d'aides financières dans le domaine des affaires étrangères (voir FF 2000 409), le Conseil fédéral a adapté cette pratique. Désormais, les contributions nécessitent en principe une base légale formelle. Cela vaut notamment dans les domaines qui sont d'une importance considérable pour la politique extérieure de la Suisse tels que la politique de «l'Etat hôte» et les mesures de maintien de la paix. Les contributions financières qui ne relèvent pas de ces domaines et ne dépassent pas 2 millions de francs lorsqu'elles sont récurrentes et 5 millions de francs lorsqu'elles sont ponctuelles constituent la seule exception. En effet, le Conseil fédéral peut (sous réserve des compétences budgétaires des Chambres fédérales), les approuver directement sur la base de ses compétences constitutionnelles en matière de politique extérieure sans disposer d'une base juridique formelle particulière.

Dans le cas présent, il est prévu, pour soutenir l'élimination universelle des armes chimiques, d'accorder des aides financières aussi bien ponctuelles que récurrentes d'un montant global de 17 millions de francs. Une base légale formelle se fondant sur la compétence de la Confédération en matière d'affaires étrangères, soit sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution, est donc nécessaire.

### **6.2 Forme des actes à adopter**

Vu les considérations émises au ch. 6.1 et en vertu de l'art. 163, al. 1, de la Constitution, le soutien au désarmement chimique universel doit se fonder sur une loi fédérale. En vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, de la Constitution, celle-ci est soumise au référendum facultatif.

Le montant du soutien de la Confédération au désarmement chimique universel est fixé, conformément à l'art. 163, al. 2, de la Constitution, dans un arrêté fédéral simple qui n'est pas sujet au référendum.

## Calendrier de la mise en œuvre du plan russe de destruction

Nom de l'installation	Type de toxique	Calendrier													
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012			
Gorny (destruction)	Agents vésicants														
Kambarka (destruction)	Agents vésicants														
Choutchie (destruction)	Agents neurotoxiques														
Leontidovka (neutralisation)	Agents neurotoxiques														
Maradikova (neutralisation)	Agents neurotoxiques														
Potcheb (neutralisation)	Agents neurotoxiques														
Destruction prévue par année (en milliers de tonnes)		<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
		0,19	0,58	0,97	2,12	5,80	12,36	20,36	28,36	36,36	39,97	39,97	39,97	39,97	Ende

## **Liste des abréviations**

ARM:	Agence russe pour les munitions
CAB:	Convention sur les armes biologiques
CAC:	Convention sur les armes chimiques
CEI:	Communauté des Etats indépendants
CTR:	Programme de réduction de la menace par la coopération (Cooperative Threat Reduction Program)
OIAC:	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
TICE:	Traité d'interdiction complète des essais nucléaires