

08.065

Rapport 2008
du Conseil fédéral sur la politique de la Suisse en matière
de maîtrise des armements et de désarmement

du 10 septembre 2008

Liste des abréviations

| | |
|--------|--|
| AG | Groupe d'Australie (<i>Australia Group</i>) |
| AIEA | Agence internationale de l'énergie atomique (<i>International Atomic Energy Agency, IAEA</i>) |
| ALPC | Armes légères et de petit calibre |
| AAFCE | Accord d'adaptation du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe |
| CABT | Convention sur l'interdiction des armes biologiques ou à toxines (<i>Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, BTWC</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>) |
| CAD | Comité d'aide au développement (<i>Development Assistance Committee de l'OCDE</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>Conference on Disarmament</i>) |
| CEDEAO | Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (<i>Economic Community of West African States</i>) |
| FCE | Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe |
| FMCT | Traité sur l'interdiction de la production des matières fissiles (<i>Fissile Material Cut-off Treaty, FMCT</i>) |
| GICHD | Centre de déminage humanitaire de Genève (<i>Geneva International Centre for Humanitarian Demining</i>) |
| GICNT | Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism |
| HCOC | Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques |
| IHEID | Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève |
| IMSMA | Système de gestion de l'information pour le déminage humanitaire (<i>Information Management System for Mine Action</i>) |
| 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> |
| MDCS | Mesures de confiance et de sécurité |
| NSG | Groupe des pays fournisseurs nucléaires <i>(Nuclear Suppliers Group)</i> |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OEA | Organisation des Etats Américains |
| 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 |
| OTAN | Organisation du Traité de l'Atlantique Nord <i>(North Atlantic Treaty Organisation)</i> |
| OTICE | Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires <i>(Comprehensive Nuclear Test-Ban-Treaty Organisation, CTBTO)</i> |
| PPP | Partenariat pour la paix <i>(Partnership for Peace, Pfp)</i> |
| SALW | Armes légères et de petit calibre <i>(Small Arms and Light Weapons, SALW)</i> |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| TICE | Traité d'interdiction complète des essais nucléaires <i>(Comprehensive Nuclear Test-Ban Treat, CTBTO)</i> |
| TNP | Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires <i>(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)</i> |
| UE | Union européenne |
| UNO | Organisation des Nations Unies <i>(United Nations Organisation, UNO)</i> |
| WHO | Organsation mondiale de la santé <i>(World Health Organisation, WHO)</i> |

Rapport

1 Politique suisse en matière de maîtrise des armements et de désarmement: Contexte général

1.1 Evolution de la situation internationale depuis 2004

En matière de sécurité, la communauté internationale se trouve actuellement dans une situation complexe, où coexistent des tendances unipolaires et multipolaires. Dans bien des domaines, les Etats-Unis ont maintenu l'hégémonie qu'ils exercent depuis l'effondrement de l'Union soviétique. Cela étant, il était clair dès septembre 2001 que l'on ne saurait parler d'un système unipolaire stable. Nous nous trouvons dans un environnement de plus en plus multipolaire, avec un grand nombre d'acteurs s'efforçant d'atteindre leurs objectifs à divers niveaux et de différentes manières.

Deux tendances semblent toutefois se dégager. D'une part, un plus grand nombre d'Etats revendiquent un rôle de chef de file. La Russie a repris des forces politiques et économiques et se positionne de manière plus en plus marquée comme contre-poids à la communauté occidentale. L'antagonisme entre la Russie et les Etats-Unis dans le domaine de la sécurité a donc resurgi, par exemple à propos de l'élargissement de l'OTAN ou de la présence militaire des Etats-Unis en Europe centrale. La Chine, l'Inde et le Pakistan revendiquent aussi un rôle de chef de file, dans les enceintes multilatérales comme dans leurs régions respectives. En revanche, il semble peu probable que l'UE parvienne à parler d'une seule voix dans un proche avenir en matière de sécurité, les positions des Etats membres divergeant considérablement.

D'autre part, le monopole étatique de la force est de plus en plus remis en question par des acteurs non étatiques. En sus des efforts visant à empêcher de nouveaux Etats d'acquérir des armes de destruction massive, il faut maintenant également veiller à ce qu'elles ne tombent pas dans les mains d'acteurs non étatiques: même si une attaque terroriste de ce genre est peu probable, elle aurait de graves conséquences. Mais c'est la dissémination des armes conventionnelles, en particulier les armes légères et de petit calibre, parmi les acteurs non étatiques qui engendre le plus de souffrances.

Ces tendances se reflètent dans la structure multilatérale de sécurité. De nombreux acteurs semblent avoir pris conscience qu'il est indispensable d'actualiser les conventions multilatérales de maîtrise des armements et de désarmement. Mais la communauté internationale n'est pas unanime sur la direction à prendre.

Un groupe, conduit par les Etats-Unis, estime que priorité doit être donnée à la non-prolifération. Cette approche a débouché sur la résolution 1540 du 28 avril 2004 du Conseil de sécurité, qui appelle tous les Etats à prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et de leurs vecteurs parmi les acteurs non étatiques, surtout par des dispositifs efficaces de contrôle des exportations et des transferts. Bien que l'utilité d'une politique internationale efficace de non-prolifération soit incontestable, il est évident que la position adoptée par les Etats-Unis (parmi d'autres Etats) sert aussi dans une certaine mesure leurs intérêts propres. De nombreux pays observent par ailleurs que les Etats-Unis soutiennent systématiquement les mesures qui restreignent moins leurs propres activités que celles des autres.

L'autre groupe, surtout formé des pays en développement et émergents, réclame des mesures concrètes de désarmement, c'est-à-dire la réduction des stocks globaux, surtout d'armes de destruction massive. Ils craignent par ailleurs que la lutte contre la prolifération ne freine leur accès aux dernières technologies civiles. A cet égard, l'ancienne opposition Est-Ouest s'est transformée en un affrontement Nord-Sud, même si la disparition des blocs a favorisé la formation d'alliances *ad hoc* plus souples.

Cette désunion se manifeste clairement par exemple dans le blocage constant de la *Conférence du désarmement* (CD) de Genève, seul forum multilatéral permanent de négociation des questions de maîtrise des armements et de désarmement. Les conférences d'examen du *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires* (2005) et du *Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères et de petit calibre* (2006) ont également échoué. Les chances s'amenuisent constamment de voir des accords juridiquement contraignants dans le domaine du désarmement et de la maîtrise des armements s'imposer de manière universelle. Les Etats-Unis surtout doutent de l'efficacité d'accords multilatéraux ratifiés par les Etats, mais dont les dispositions sont parfois délibérément contournées. Ce qui se traduit par une préférence croissante pour les ententes informelles, au détriment des accords multilatéraux à visées universelles. Des processus de désarmement ont aussi été lancés ces dernières années en dehors de l'ONU; le processus d'Oslo en est un bon exemple, lequel s'est sensiblement rapproché en 2008 de son objectif d'interdiction des munitions à fragmentation.

Les espaces géographiques dans lesquels un conflit pourrait donner lieu à l'emploi d'armes de destruction massive n'ont guère changé depuis le dernier rapport¹. Les risques de conflits armés et de course aux armements persistent notamment en Asie du Sud et au Proche-Orient. Dans le premier cas, la communauté internationale semble dans sa majorité s'être faite à l'idée que l'Inde et le Pakistan sont *de facto* devenus des puissances nucléaires. Au Proche-Orient, il est avéré qu'Israël, en dépit de son silence officiel sur la question, possède l'arme nucléaire. Une grande partie de la communauté internationale suit avec inquiétude le programme nucléaire iranien; en Syrie, la situation n'est toujours pas claire, non seulement en ce qui concerne la possibilité d'un programme d'armes nucléaires, mais aussi pour ce qui est de l'existence d'un arsenal chimique ou biologique. Les choses se sont détendues en revanche en Corée du Nord après l'essai nucléaire de l'automne 2006. Le gouvernement de Pyongyang s'est montré disposé à abandonner son programme nucléaire en échange d'une aide financière et matérielle. On a assisté au cours de la période sous revue à un début de renaissance de l'énergie nucléaire. L'Egypte, l'Arabie Saoudite et d'autres pays arabes envisageraient sérieusement de construire des centrales. Ce qui suscite dans certains esprits la crainte que ces installations ne soient utilisées à des fins militaires.

¹ FF 2004 4833

L'Occident – surtout les Etats-Unis – devrait conserver dans l'avenir proche sa supériorité militairo-technique. Les progrès technologiques de ces dernières années ouvrent de nouvelles possibilités, tout en confrontant les Etats à de nouveaux défis.

La guerre réseau-centrée permet de mener des opérations avec plus d'efficacité et d'efficience, et de minimiser les pertes et dommages collatéraux. Cela dit, des adversaires opteront pour des moyens et des méthodes asymétriques dans le but de mettre en échec la supériorité militaire des sociétés modernes. Ils sont aidés en cela par l'extension des réseaux mondiaux de circulation de l'information, des services et des biens, qui facilite l'accès aux découvertes technologiques, et ainsi à l'acquisition d'armes conventionnelles ou nonconventionnelles. Il devient plus difficile de contrôler ces technologies pour en prévenir la prolifération, ce qui accroît le risque de voir des régimes et des acteurs non étatiques enclins à la violence obtenir des moyens d'action de portée stratégique. Enfin, les pays possédant la supériorité militaire pourraient de leur côté chercher à mettre à profit leur avance technologique pour protéger l'Etat et la société.

La notion traditionnelle de sécurité s'est élargie ces dernières années. Les forces armées interviennent de plus en plus à l'intérieur du pays et sont par conséquent équipées de façon à renforcer les corps traditionnels de sécurité publique (police, lutte contre l'incendie, protection de la population), au-delà de leur mission usuelle.

L'espace gagne en importance, pour les forces armées comme pour la sécurité civile. Cela ouvre à la communauté internationale des possibilités nouvelles; la communication, les échanges d'informations, les renseignements, la surveillance ou la navigation bénéficient par exemple du recours accru aux technologies spatiales. Parmi elles, l'astronautique, les satellites, les techniques de transmission et les technologies de protection, de repérage et de surveillance des systèmes spatiaux se révèlent particulièrement utiles.

Ces progrès technologiques ont un impact sur la sécurité, mais aussi sur la perception des possibilités de recours à la force et de leur légitimité. D'une part, les interventions militaires occidentales de ces dernières années, avec leurs munitions de précision et leurs armes à longue portée, ont pu faire croire que la technologie militaire moderne minimise les pertes. D'autre part, les victimes et dommages causés par les interventions militaires sont moins bien tolérés. Les forces armées se trouvent ainsi face à un réel défi: la demande pour des interventions militaires (surtout pour des raisons d'ordre humanitaire) va croissant, tandis que les Etats occidentaux devront s'imposer de plus en plus de restrictions en réponse à des impératifs éthiques. Le succès de la transformation des forces armées occidentales va être mesuré à l'aune de leur capacité à maîtriser des menaces asymétriques et à recourir à la force de façon sélective, avec un minimum de pertes. On pourrait par conséquent voir s'intensifier ces prochaines années les efforts de développement d'armes non létales et leur emploi se généraliser dans les forces armées.

1.3

Les conflits en ce début de XXI^e siècle

Les conflits armés sont moins nombreux en ce début de XXI^e siècle que dans les décennies précédentes, mais ils revêtent des formes plus variées. Si la guerre traditionnelle entre deux États existe encore, les conflits intra-étatiques ou régionaux se sont nettement multipliés. Les combattants utilisent surtout des armes légères et de petit calibre provenant fréquemment d'arsenaux résiduels de la guerre froide. Les transferts illicites et incontrôlés de ces armes intensifient et prolongent les hostilités, dont souffrent surtout les populations civiles. Il s'agit souvent de conflits de faible intensité, mettant en présence des armées régulières, des acteurs armés non étatiques, mais de plus en plus aussi des sociétés de sécurité privées intervenant pour le compte d'une partie au conflit ou d'une entreprise privée.

Cet état de fait présente des difficultés particulières en termes de maîtrise des armements et de désarmement. Tout d'abord, les acteurs armés non étatiques se croient souvent au-dessus des lois. Cela peut se produire lorsque la partie au conflit inférieure sur le plan de l'équipement se sent défavorisée par le respect du droit humanitaire. Cela peut également tenir du fait que rien ne pousse de tels acteurs à respecter le droit lorsqu'ils sont automatiquement catalogués comme terroriste du fait qu'ils s'opposent aux autorités étatiques. Le recours à la force peut aussi se privatiser là où l'État de droit est fragilisé et ne parvient plus à conserver le monopole de la force (comme en Afghanistan ou dans certaines régions du Pakistan). Cela a pour conséquence qu'un accord de paix ne met souvent pas fin à la violence. En effet, si un tel accord n'est pas accompagné d'un dispositif de réintégration économique et sociale, les combattants démobilisés sont enclins à utiliser leurs armes comme source de revenus. Cela encourage la criminalité et mine la légitimité de l'État, même une fois la paix conclue.

1.4

Sécurité et désarmement au niveau régional

Si le multilatéralisme est en perte de vitesse sur le plan global, ce constat ne s'applique pas forcément au plan régional. La coopération en matière de maîtrise des armements reste soutenue dans plusieurs régions et sous-régions, et permet de fournir des réponses appropriées à des problèmes qui leur sont propres.

Les États de la région européenne et Euro-Atlantique ont élaboré des instruments de désarmement et de promotion de la confiance uniques en leur genre. Le *Traité sur les Forces conventionnelles en Europe* (FCE), le *Traité Ciel ouvert* ou le *Document de Vienne de 1999* n'ont en effet pas d'équivalents dans d'autres régions du monde. L'adoption de ces instruments a été rendue possible par la fin de la division du continent européen, qu'ils ont eux-mêmes contribué à surmonter.

La coopération engagée dans le domaine du désarmement dans les années 90 se poursuit aujourd'hui. La mise en œuvre des mesures de confiance et de sécurité génère d'intenses activités. De plus, de nouveaux mécanismes voient le jour en réponse à l'apparition de nouveaux défis, par exemple en raison des énormes stocks résiduels d'armes et de munitions conventionnelles dont se trouvent encore dotés les anciennes républiques soviétiques. *L'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe* (OSCE) tout comme l'OTAN ont développé des mécanismes d'assistance ayant pour fonction de regrouper à la fois les moyens financiers et les compétences afin de permettre une meilleure gestion ou la destruction de ces stocks d'armes. De

nouvelles normes sont également adoptées afin de renforcer les contrôles aux exportations, fait significatif vu que les Etats de la région Euro-Atlantique comptent parmi les principaux exportateurs d'armes.

Cependant, des tensions viennent aujourd'hui remettre en question cette approche coopérative de la sécurité, illustrées notamment par la décision de la Russie fin 2007 de suspendre l'application du Traité FCE. La Russie estime en effet que les évolutions stratégiques (notamment l'élargissement de l'OTAN) font que les instruments actuels jouent en sa défaveur, et que ceux-ci devraient faire l'objet d'une révision. Si une solution n'est pas trouvée à cette problématique, celle-ci pourrait avoir des conséquences non négligeables pour l'ensemble de la structure de maîtrise des armements en Europe.

L'Afrique sub-saharienne est particulièrement touchée par le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre (ALPC), lesquelles jouent un rôle prépondérant dans les conflits internes affectant cette région. Des efforts particuliers ont par conséquent été consentis par les organisations sous-régionales afin de juguler ce phénomène vu de répondre à cette problématique. De nouveaux instruments sont venus compléter les mécanismes déjà existants. La *Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest* (CEDEAO) a ainsi élaboré en 2006 une *Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes*, laquelle interdit les transferts d'armes légères vers et à partir des territoires des Etats membres. Le *Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des ALPC*, entré en vigueur en 2006, vise à combattre et à éradiquer le trafic et la possession de ces armes dans la région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique.

L'*Organisation des Etats Américains* (OEA) et les organisations sous-régionales des Amériques ont également accordé une attention particulière à la question des ALPC, celles-ci posant d'importants problèmes en terme de criminalité sur ce continent. La question du désarmement n'est pas au premier plan de l'agenda de l'OEA, non pas en raison d'un manque de coopération mais parce que la situation ne le nécessite pas. Ce constat est toutefois à relativiser, certaines acquisitions d'armes en Amérique du Sud faisant craindre une potentielle course aux armements régionale.

Reflète des diverses tensions caractérisant cette région, la coopération en matière de maîtrise des armements dans la région du Proche- et du Moyen-Orient est quasiment inexistante. Cet état de fait est également confirmé par la significative augmentation des dépenses militaires au cours des dernières années dans cette région.

Ce constat s'applique également partiellement à l'Asie, où la croissance des budgets militaires est également importante. En fait, la question de la maîtrise des armements ne retient pas vraiment l'attention des institutions de coopération régionale. Quelques éléments viennent cependant relativiser ce constat. L'Inde et le Pakistan ont conclu un accord en 2005, portant sur la notification de tout essai de missile balistique, lequel contribue à réduire les tensions entre ces deux Etats. De plus, le Kazakhstan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Kirghizstan et le Tadjikistan ont finalisé en 2006 le *Traité de Semipalatinsk* faisant de l'Asie centrale une zone exempte d'armes nucléaires. Cet instrument, qui doit encore entrer en vigueur, est le premier à créer une telle zone dans l'hémisphère nord et le premier accord multilatéral de maîtrise des armes nucléaires conclu depuis 1996.

2

Objectif et instruments de la Suisse en matière de maîtrise des armements et de désarmement

2.1

Principes sous-tendant les positions de la Suisse

L'art. 54 de la Constitution définit les principes de la politique extérieure de la Suisse, sur lesquels reposent aussi sa politique en matière de maîtrise des armements et de désarmement. De plus, la stabilisation et l'élargissement des formes de coopération internationale apparues depuis la fin de la guerre froide sont vitales pour un petit pays neutre tel que la Suisse.

Dans ce contexte, elle a adopté une politique pragmatique de maîtrise des armements et de désarmement visant un niveau d'armement national et international le plus bas possible. Concrètement, cela veut dire qu'elle travaille à ce que les Etats rendent leurs activités militaires transparentes et prévisibles, intensifient la coopération internationale en matière de sécurité, et renforcent ainsi la confiance mutuelle. C'est pourquoi elle adhère par principe à tous les instruments juridiquement contraignants qui lui sont accessibles. Fait exception la décision de ne pas signer le *Traité ciel ouvert*, prise en 2005, le Conseil fédéral étant arrivé à la conclusion que les bénéfices découlant de sa mise en œuvre n'en justifieraient pas le coût.

La Suisse estime que pour instaurer la transparence et la confiance, le régime de maîtrise des armements doit impérativement être non discriminatoire, vérifiable, et juridiquement contraignant. A ses yeux, les accords universels prennent par ailleurs le pas sur les ententes entre groupes d'Etats. Il n'y a que dans le domaine des régimes informels de contrôle des exportations qu'elle déroge à ce principe: pour des motifs relevant de la sauvegarde des intérêts, en raison des écarts de niveaux d'avancement technologique et eu égard à l'utilité particulière que revêtent ces régimes pour certains pays, les régimes multilatéraux de contrôle des exportations ne sauraient être ouverts sans distinction à tous les Etats.

En ce qui concerne les armes de destruction massive, cette approche pragmatique a pour effet que la Suisse s'engage à la fois en faveur de la non-prolifération et du désarmement complet, sans privilégier l'un ou l'autre. Elle s'efforce de faire adopter une conception très large de la non-prolifération, englobant l'offre comme la demande. Du côté de l'offre, il convient de réglementer l'accès à l'information, aux matières premières et aux produits, afin d'empêcher la fabrication d'armes de destruction massive. Mais il importe aussi d'endiguer la demande, suscitée le plus souvent par des calculs stratégiques et un besoin de sécurité. La Suisse voit en outre un rapport direct entre l'armement et le désarmement d'une part, et les incitations à la prolifération de l'autre; elle juge problématiques les efforts visant non pas à l'abandon complet des armes nucléaires, mais à leur remplacement par de nouveaux systèmes (prolifération dite verticale).

Dans le domaine conventionnel, priorité est donnée à la lutte contre le commerce illicite des armes légères et aux programmes d'élimination des mines antipersonnel et des débris explosifs de guerre. Dans les conflits intra-étatiques, les plus fréquents aujourd'hui, les parties recourent surtout aux armes légères et aux mines antipersonnel. Le travail de la Suisse à ce niveau reflète sa conviction que les armes légères ont un impact direct sur la sécurité humaine et la stabilité des Etats et des régions. Par ailleurs, le contrôle des armes légères a un effet positif dans la lutte contre le terrorisme. C'est pourquoi la Suisse s'est employée au cours de la période sous revue à faire admettre des normes universelles de marquage des armes légères permettant de

suivre leurs mouvements dans le monde entier («Marquage et traçage»). En plus, elle participe activement au dialogue politique en cours au niveau du *Comité d'aide au développement* (CAD) de l'OCDE. Ce dialogue porte sur l'appui aux réformes des systèmes de sécurité, sur le développement de lignes directrices pour réduire la violence armée, et sur la mise en œuvre des Principes d'intervention dans les Etats fragiles et les situations précaires, adoptés par le CAD en avril 2007. Les dangers que posent les conflits intra-étatiques ne menacent cependant pas que la sécurité au sens large, mais également les processus de développement, dont l'échec contribue malheureusement à aggraver les risques de conflits. Il importe donc d'assurer la cohérence entre les objectifs que la Suisse poursuit dans ces deux domaines de sa politique étrangère.

La Suisse souligne ainsi sa volonté de mettre à profit la maîtrise des armements et le désarmement pour contrer les menaces que font peser les conflits intra-étatiques sur la sécurité sous tous ses aspects. Les paragraphes qui suivent présentent les divers instruments auxquels recourt sa politique actuelle en matière de maîtrise des armements et de désarmement, en situant chacun dans son contexte international.

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

2.2.1 Armes nucléaires

Depuis 2004, le débat sur le désarmement et la non-prolifération nucléaires s'est intensifié, notamment à cause de l'Iran, soupçonné d'avoir un programme nucléaire militaire clandestin. L'Iran a refusé de suspendre son programme d'enrichissement d'uranium et a fait par la suite l'objet de quatre résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, dont les trois dernières avec sanctions. La Suisse a mis en œuvre les résolutions 1737, 1747, 1803 du Conseil de sécurité et a essayé, par des contacts directs avec les principaux acteurs, de favoriser une solution diplomatique de la crise.²

En péninsule coréenne, après plusieurs années de blocage marquées notamment par un essai nucléaire en octobre 2006, la situation a connu une évolution plus encourageante en 2007. Le processus de discussion dans le cadre des pourparlers multilatéraux à Six (Corée du Nord, Corée du Sud, Chine, Japon, Etats-unis, Russie) a obtenu en effet de la Corée du Nord le démantèlement ses installations nucléaires. En 2008 toutefois, ce processus s'est figé à nouveau à la lenteur de Pyongyang à soumettre la liste complète de ses installations et programmes nucléaires. La Suisse a mis en œuvre la résolution 1718 adoptée par le Conseil de sécurité suite à l'essai nucléaire de 2006³. Notre pays a également facilité par deux fois – en septembre 2007 et en mars 2008 – la tenue à Genève d'une réunion entre les Etats-Unis et la Corée du Nord.

Les développements en Iran ont amené certains Etats dotés de l'arme nucléaire à tenter d'obtenir des Etats non dotés de l'arme nucléaire qu'ils renoncent à l'accès aux technologies nucléaires sensibles (enrichissement, retraitement), alors même que

² Ordonnance du 14 février 2007 instituant des mesures à l'encontre de la République Islamique d'Iran, RS **946.231.143.6**, modifiée le 30 avril 2007 et le 23 avril 2008.

³ Ordonnance du 25 octobre 2006 instituant des mesures à l'encontre de la République Populaire Démocratique de Corée, RS **946.231.127.6**.

la production d'énergie à partir de combustible nucléaire connaît un intérêt croissant. Le débat s'est encore compliqué par la volonté des Etats-Unis de conclure un accord de coopération nucléaire avec l'Inde – qui n'a pas adhéré au *Traité de Non-prolifération nucléaire* (TNP) – et d'obtenir, de la part du *Groupe des Fournisseurs Nucléaires* (NSG), une exception en faveur de l'Inde.

De son côté, lors de rencontres multilatérales, la Suisse a continué de défendre un engagement pragmatique en faveur des trois piliers du régime de non-prolifération nucléaire que sont le désarmement, la non-prolifération et le droit à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Le conflit d'intérêts entre les Etats quant à la priorité à accorder à ces trois piliers fut la cause principale de l'échec de la Conférence d'examen du TNP de 2005.

A la *Conférence du Désarmement* à Genève, dont elle a assumé une présidence tournante en 2007, la Suisse s'est constamment engagée en faveur de la négociation d'un *Traité d'interdiction de la production de matières fissiles à des fins militaires* (FMCT).

En *1^e Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies* en 2007, la Suisse a présenté, avec le Chili, la Nouvelle-Zélande, le Nigéria et la Suède une résolution visant à abaisser le niveau d'engagement opérationnel des armes nucléaires («*de-alerting*»)⁴. Elle entend continuer d'être active sur ce dossier.

Bien que le budget fédéral ne prévoie aucun crédit pour des projets concrets de désarmement nucléaire, la Suisse a essayé de contribuer à la coopération internationale dans ce domaine. Ainsi, en collaboration avec les Etats-Unis, elle a organisé au Laboratoire Spiez, en 2004 et en 2007, des rencontres multilatérales destinées à faciliter le financement de projets visant au démantèlement des dernières centrales nucléaires russes produisant du plutonium. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme nucléaire, notre pays participe aux réunions de la *Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism* (GICNT) lancée par les présidents Bush et Poutine en 2006.

2.2.2 Armes chimiques

La *Convention sur l'interdiction des armes chimiques* (CIAC) de 1997 occupe une place à part en terme de politique de sécurité, car elle a été le premier texte à interdire toute une catégorie d'armes de destruction massive, contrôles à l'appui. Elle correspond donc parfaitement aux exigences de la Suisse en matière d'accords internationaux sur les armes de destruction massive.

La CIAC a pratiquement atteint l'universalité depuis son entrée en vigueur, puisque 184 pays l'avaient ratifiée en juin 2008. Cela étant, des pays comme Israël, l'Egypte ou la Syrie n'ont toujours pas accompli cette démarche. De plus, l'application de la convention reste lacunaire dans de nombreux pays. La deuxième conférence d'examen, au mois d'avril 2008 a procédé à un ample état des lieux sur tous ses aspects. La Suisse a pris une part active aux discussions, avec des interventions sur les agents incapacitants (non létaux), sur divers aspects du régime d'inspection et de vérification ainsi que sur la question de la protection et de l'aide.

⁴ Résolution A/RES/62/36: «Decreasing the operational readiness of nuclear weapons systems».

La destruction des arsenaux d'armes chimiques déclarés a progressé, même si parfois de façon cahotique. L'Albanie a été le premier Etat partie à détruire l'ensemble de ses stocks, en juillet 2007. Tous les stocks d'armes chimiques doivent être éliminés d'ici le mois d'avril 2012, mais on peut se demander si les Etats-Unis et la Russie, qui possèdent les plus gros stocks, tiendront ce délai qui a déjà été prolongé. Les autres Etats parties possédant des stocks (Inde, Libye et un autre pays souhaitant rester anonyme) sont en voie d'y parvenir.

La communauté internationale est consciente des problèmes que suscitent les opérations complexes de destruction des armes chimiques, et elle a mis des ressources à la disposition des pays concernés. Le Parlement suisse a approuvé un crédit-cadre de 17 millions de francs (ramené ensuite à 14,5 millions de francs) d'aide à la destruction des stocks d'armes chimiques en Russie et en Albanie pour la période 2003 à 2008. En Russie, ce budget a servi au financement partiel de quatre sous-stations électriques destinées à alimenter les sites de destruction et au financement d'un projet de contrôle environnemental et sanitaire dans les environs d'un site de destruction. De 2003 à 2008, la Suisse a également financé une partie des projets de *Green Cross* en Russie. En Albanie, elle a financé les inspections des stocks d'armes chimiques par l'*Organisation pour l'interdiction des armes chimiques* (OIAC) de 2003 à 2007.

Le Laboratoire Spiez soutient le régime de vérification de l'OIAC par son appui scientifique et par la formation des inspecteurs. Le centre ABC de l'armée suisse forme également des spécialistes de nombreux pays au maniement du matériel de protection et des techniques d'analyse. Un projet de formation sur trois ans s'est achevé en 2005 en Asie centrale. Enfin, la Suisse tient à la disposition de l'OIAC du matériel de protection, des laboratoires et des appareils de détection pour le cas où un Etat partie subirait une attaque chimique.

2.2.3 Armes biologiques

La *Convention sur l'interdiction des armes biologiques* (CABT) prohibe la mise au point, la fabrication et le stockage des armes bactériologiques ou à toxines, ainsi que de l'équipement et des vecteurs conçus pour leur utilisation. La Suisse a ratifié cet instrument en 1976. Tout comme la Convention sur les armes chimiques, la CABT est issue du *protocole de Genève de 1925* concernant la prohibition d'emploi de gaz asphyxiants, toxiques, ou similaires et de moyens bactériologiques comme moyens de guerre. A l'occasion du 80^e anniversaire de cet instrument, la Suisse, en sa qualité d'Etat hôte, et la France, en sa qualité d'Etat dépositaire, ont organisé au mois de juin 2005 un séminaire international, qui a permis aux Etats de faire le point sur l'ensemble des efforts internationaux en vigueur ou à venir afin de lutter contre l'emploi d'agents biologiques et chimiques à des fins hostiles.

La CIAB n'est toujours pas dotée d'un dispositif de vérification. Cela l'affaiblit considérablement, compte tenu des très rapides progrès de la science dans ce domaine (biotechnologies, génie génétique) et de la menace accrue d'utilisation d'agents de combat biologiques (terrorisme, poursuite vraisemblable de programmes d'armement biologique dans certains pays). La négociation d'un tel dispositif a été suspendue en 2001, et les blocages qui en ont résulté n'ont pu être surmontés qu'à la sixième conférence d'examen, en 2006. Mais il faudra sans doute quelques années encore avant que ne reprennent les pourparlers.

La Suisse s'efforce de prévenir la prolifération des missiles à travers la consolidation des différents régimes évoqués ci-dessus et le soutien aux efforts vers l'élaboration de normes juridiquement contraignantes et non discriminatoires dans ce domaine. En plus, elle promeut les échanges à ce sujet. Par exemple, elle a organisé en 2008 un atelier portant sur la problématique du déploiement de systèmes de défense antimissile. L'objectif était de définir des options de réponse politique à de tels développements, et d'identifier les initiatives envisageables.

Les forces armées s'appuient de manière grandissante sur les systèmes spatiaux à des fins d'observation, de communication ou de positionnement. L'utilisation de l'espace reste à ce jour passive et aucun Etat n'y a positionné des armes ou pris pour cible les satellites d'une autre puissance.

Cela étant, plusieurs Etats travaillent au développement d'armes spatiales, comme l'a notamment confirmé la destruction par la Chine de l'un de ses propres satellites en orbite basse. Ces armes sont essentiellement de trois types. Les armes anti-satellites peuvent être stationnées sur terre ou dans l'espace et permettent de s'attaquer aux systèmes spatiaux d'une puissance adverse. Des armes peuvent également être placées dans l'espace afin de venir compléter un bouclier antimissile. Enfin, des armes pourraient être placées dans l'espace en vue de frapper des cibles terrestres.

Le recours à de telles armes pourrait remettre en cause le principe d'utilisation pacifique de l'espace, qui sous-tend le *Traité de 1967 sur l'Espace extra-atmosphérique*, et la sécurité des infrastructures spatiales. Ce développement interviendrait alors même que les systèmes spatiaux assurent la fourniture de services essentiels à un nombre grandissant de pays.

La Suisse entend prévenir la remise en cause du principe d'utilisation pacifique de l'espace et est opposée à son utilisation militaire agressive. Elle soutient le développement d'un régime juridiquement contraignant prévenant le déploiement d'armes spatiales et l'utilisation de la force contre les systèmes spatiaux. Elle soutient également les différents efforts visant à renforcer la confiance et la transparence dans le domaine spatial.

2.4 Actions de la Suisse dans le domaine des armes conventionnelles

2.4.1 Traité sur le commerce des armes (Arms Trade Treaty)

Le Traité sur le commerce des armes découle d'une initiative britannique visant à soumettre le commerce mondial des armes conventionnelles à des règles contraignantes.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 6 décembre 2006 une résolution⁵ sur le lancement du processus de conclusion d'un traité sur le commerce des armes par 153 voix contre une (Etats-Unis), avec 24 abstentions (Russie, Chine, divers pays arabes). La Suisse a d'emblée soutenu cette initiative et parrainé la résolution. Elle souhaite en particulier un traité juridiquement contraignant, univer-

⁵ Résolution A/Res/61/89: «Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms».

sel et non discriminatoire. Cet instrument devrait couvrir toutes les catégories d'armes répertoriées au *Registre des armes classiques* des Nations Unies, mais aussi la catégorie des armes légères et de petit calibre.

La Suisse est devenue à l'automne 2007 l'un des 28 membres du groupe d'experts gouvernementaux chargés de procéder à l'étude approfondie de la faisabilité, du contenu et du champ d'application d'un traité sur le commerce des armes. Cette équipe présentera à l'automne 2008 son rapport à l'Assemblée générale, qui doit l'adopter par consensus. Les chances d'obtenir ce consensus sont difficiles à apprécier, dans la mesure où de nombreux pays exportateurs d'armes sont sceptiques quant à l'élaboration d'un traité effectif.

2.4.2 Armes conventionnelles lourdes

Parmi les armes conventionnelles lourdes 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, les bateaux de guerre, les missiles et leurs systèmes lanceurs. Dans ce domaine, les principaux instruments de maîtrise des armements sont les mesures de confiance et de sécurité (MDCS), le contrôle des armements et le désarmement.

Le *Registre des armes classiques* qu'a ouvert l'Assemblée générale des Nations Unies en 1992 contient des indications librement accessibles sur les stocks, la production, les importations et les exportations des sept catégories de systèmes d'armement lourd conventionnel. La Suisse a soutenu la création du registre et transmet annuellement depuis 1993 toutes les informations pertinentes. Elle souhaite que cet instrument soit étendu à de nouvelles catégories d'armes et devienne universel. Elle a siégé en 2006 au sein du groupe d'experts gouvernementaux.

Dans le cadre des *Documents de Vienne* (1990/1992/1994/1999), l'OSCE a créé un dispositif unique de MDCS qui couvre toute l'Europe, de l'Atlantique à l'Oural, et les cinq pays d'Asie centrale. Il prévoit notamment l'échange annuel d'informations sur les forces armées, les armes conventionnelles lourdes et les plans de défense, ainsi que des contacts militaires, des notifications, des vérifications, des mécanismes de consultation et un réseau de communication. La Suisse s'efforce d'obtenir la mise en œuvre pleine et entière de tous les accords et conventions dans l'ensemble de la zone OSCE, ainsi que le respect de l'acquis politique relatif à la maîtrise des armements.

Les changements apparus en Europe depuis la fin de la guerre froide ont conduit à adapter en 1999 le *Traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe* (FCE) de 1990. Ce texte vise à prévenir la concentration excessive de forces conventionnelles en fixant des plafonds en matière d'armes conventionnelles et d'effectifs militaires, ainsi que des impératifs concrets de désarmement. Le *Traité FCE adapté* de 1999 ouvre l'adhésion à cet instrument à tous les membres de l'OSCE se situant dans sa zone d'application. Aux yeux de la Suisse, le *Traité FCE adapté* est l'un des piliers de la sécurité européenne; c'est pourquoi elle envisage d'y adhérer s'il entre en vigueur.

Avant de ratifier le traité, les pays occidentaux ont toutefois exigé que la Russie se conforme aux engagements contractés à Istanbul en 1999 (retrait d'une partie des troupes russes d'Abkhazie et de Transnistrie). La Russie a déclaré avoir rempli ces

engagements, mais estime qu'il est arbitraire de lier l'entrée en vigueur du *Traité FCE adapté* aux engagements d'Istanbul, et s'en prévaut comme l'une des raisons pour justifier la suspension du traité FCE depuis le mois de décembre 2007. Cette suspension se traduisant par un déficit d'information pour tous les Etats parties, on peut penser que les mesures de confiance et de sécurité visées dans le document de Vienne de 1999 vont gagner en importance. Ceci implique par ailleurs que la Suisse bénéficiera d'un quota moins élevé au titre de cet instrument, réduisant d'autant ses activités de vérification.

Le traité «Ciel ouvert» complète les MDCS et les mesures de limitation des armements et de désarmement en permettant les vols d'observation d'avions équipés de capteurs autorisés (matériel photographique, caméras, capteurs infrarouges, radars). Son champ d'application, qui s'étale de Vancouver à Vladivostok, englobe le territoire des Etats-Unis et de la Russie, contrairement aux autres régimes de MDCS. Le traité est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002. La Suisse a estimé que son adhésion était souhaitable, pour des raisons de sécurité et de maîtrise des armements, et compatible avec sa neutralité. En revanche, elle a jugé que le coût en terme de ressources humaines et financières d'une participation à cet instrument était plus important que les bénéfices qu'elle en retirerait sur le plan sécuritaire ou militaire, ce qui ne justifiait pas d'y affecter des ressources employées ailleurs. La motion Béguelin (06.3794), qui demandait l'adhésion, a d'ailleurs été retirée en 2007. Il existe toutefois un accord de transit qui autorise les appareils des Etats parties au traité «Ciel ouvert» à survoler le territoire Suisse et à y faire escale.

2.4.3 Armes légères et de petit calibre

A l'échelle internationale, la Suisse est à la pointe des efforts d'alerte sur les répercussions graves du commerce illicite et de l'utilisation abusive des armes légères.

La Suisse a notamment participé à l'élaboration du *Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects* qui a été adopté en juillet 2001. Ce document – le premier de portée mondiale sur le sujet – a été passé en revue par les Etats membres des Nations Unies lors d'une conférence qui s'est tenue à New York en juillet 2006. Malheureusement cette conférence n'a permis ni de préciser ledit programme, ni de dégager les futurs axes de travail au niveau international.

Conformément aux objectifs du Programme d'action des Nations Unies, la Suisse s'était engagée depuis 1999 à faire promouvoir un marquage de toutes les armes légères, afin de pouvoir retracer leur origine. Cet engagement s'est soldé par un succès: c'est la Suisse qui a présidé le groupe de travail chargé de négocier l'*Instrument international d'identification et de traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites*, adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 8 décembre 2005.

Sur le plan régional une série d'accords a été préparé ces dernières années⁷, dont les obligations et les recommandations vont parfois plus loin que le programme d'action des Nations Unies. La Suisse accorde une importance particulière au *Document sur les armes légères* adopté par l'OSCE en novembre 2000. De plus, 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 partici-

pants 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.

En 2006, la Suisse a lancé une nouvelle initiative visant à sensibiliser les gouvernements sur l'importance d'intégrer davantage les questions de prévention et de lutte contre la violence armée dans les programmes de développement. Depuis son lancement en juin 2006, la *Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement* a été adoptée par 92 Etats. La Suisse coordonne un groupe restreint d'Etats qui se mobilisent afin de mettre en œuvre les engagements pris et de développer une méthodologie de quantification des coûts de la violence armée au niveau mondial.

En sus de son engagement au niveau diplomatique, la Suisse est également impliquée au niveau opérationnel. Elle a ainsi soutenu, dans le cadre du programme d'action des Nations Unies, d'autres pays et régions dans leur lutte contre le commerce illicite des armes légères en cofinçant le fonds «armes légères» du programme de développement des Nations Unies ou en finançant divers projets dans les domaines de la formation, du développement de capacités locales, de la collecte et de la destruction d'armes.

La Suisse offre l'expertise de ses propres spécialistes sur le terrain et s'engage dans le cadre de la formation de personnel qualifié pour des visites de contrôle et de soutien à la destruction d'armes. A cet égard, l'armée suisse a développé un cours pour experts en armes légères qui a permis de former 23 experts suisses et 31 experts internationaux de 13 nations différentes en 2007. Dans le but d'en faire profiter d'autres acteurs, cette formation a été transférée à l'académie militaire de l'OTAN à Oberammergau et est dorénavant proposée sur une base annuelle. 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.

La Suisse met également à profit sa participation au *Conseil de Partenariat Euro-Atlantique* et au *Partenariat pour la Paix* (PPP) de l'OTAN afin de promouvoir et de mettre en œuvre les engagements et les normes adoptés. Elle a organisé dans ce cadre 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. De plus, elle soutient financièrement des projets opérationnels visant la destruction des stocks surnuméraires d'armes.

La Suisse poursuit son soutien au Programme de recherche sur les armes légères, le *Small Arms Survey*, qui a aujourd'hui acquis un renom international. Développé depuis 1999 dans le cadre de l'*Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement* à Genève. Dans le même contexte elle finance également une étude pour définir et appliquer une méthodologie permettant d'apprécier les coûts directs et indirects de la violence armée sur le développement, tant humain qu'économique. Cette étude contribue à atteindre les objectifs fixés dans la Déclaration de Genève mentionnée ci-dessus.

Le groupe de travail interdépartemental sur les armes légères a élaboré une stratégie suisse au niveau international concernant les armes légères qui fera l'objet d'une publication en 2008. Suite à une interpellation parlementaire, le groupe de travail s'est également penché sur la question de la mise en œuvre et de la ratification de divers instruments internationaux dans le domaine des armes légères. A cet égard, il a adressé un rapport au Conseil fédéral. Ce dernier a décidé d'accepter la publication

du rapport mais a demandé au groupe de travail d'entendre les cantons sur l'impact financier de la ratification du *Protocole des Nations Unies sur les armes à feu*.

2.4.4 Mines, munitions et explosifs

Dans la droite ligne de sa tradition humanitaire, la Suisse travaille depuis longtemps déjà à l'interdiction complète des mines anti-personnel. En 1999 elle a entièrement détruit ses stocks. En 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»), qui prévoit l'interdiction et la destruction complète de l'ensemble des stocks. La Suisse consacre des moyens financiers importants à la promotion de l'interdiction mondiale des mines anti-personnel et à leur élimination, et elle a rapidement acquis la réputation d'un partenaire fiable. En 2004, la Confédération s'est dotée d'une première stratégie d'action contre les mines, qui définit les orientations et le cadre de ses activités politiques et opérationnelles. La nouvelle stratégie pour la période 2008 à 2011 vient d'être établie.

L'action contre les mines est comprise dans son acceptation internationale et inclut les mines antipersonnel, les autres mines et les restes explosifs de guerre. La nouvelle stratégie de la Confédération se base sur six objectifs politiques et opérationnels: 1. mise en œuvre et universalisation de la Convention d'Ottawa; 2. mise en œuvre et universalisation du Protocole V sur les restes explosifs de guerre et du Protocole II modifié annexés à la *Convention sur Certaines Armes Classiques* (CCW); 3. renforcement de la protection de la population civile face aux conséquences humanitaires des mines et restes explosifs de guerre; 4. nettoyage des territoires minés; 5. aide aux victimes et prévention; 6. intégration de l'action contre les mines dans la coopération au développement.

La Suisse est membre du Groupe de soutien à l'action contre les mines (*Mine Action Support Group*), qui rassemble les 26 principaux pays donateurs et qu'elle a présidé en 2004 à 2005. Son engagement dans le domaine de l'action anti-mines se concentre surtout dans l'Europe du Sud-Est, l'Afrique et le Moyen Orient. Des projets d'éducation au danger des mines et d'assistance aux victimes ont été réalisés dans d'autres contextes, tels que la Colombie ou l'Afghanistan. De plus, la Suisse soutient des programmes de l'ONU, des états concernés, et des organisations non gouvernementales auxquels elle fournit du matériel et des experts.

Une des principales contributions de la Suisse au «processus d'Ottawa» a été la création en 1998 du *Centre international de déminage humanitaire de Genève* qui assure depuis 2001 le secrétariat de la Convention d'Ottawa. La Confédération contribue notablement aux frais de fonctionnement de cette fondation indépendante du gouvernement et internationalement reconnue. En plus, la Suisse a contribué au développement du système de gestion de l'information IMSMA (*Information Management System for Mine Action*), qui facilite la collecte et le traitement des informations et qui soutient la planification et les processus de décision au niveau opérationnel des programmes sur le terrain.

Dans le domaine des munitions conventionnelles diverses initiatives ont été lancées ces dernières années. En novembre 2007, les Etats parties à la *Convention sur Certaines Armes Classiques* (CCAC) ont adopté un mandat de négociation qui prévoit la

mise sur pied d'un groupe d'experts gouvernementaux (GGE) chargé de négocier une proposition pour traiter de manière urgente l'impact humanitaire des sous-munitions. Le GGE devra rendre compte des progrès accomplis lors de la réunion des Etats parties de 2008. On ne sait pas encore dans quelle mesure ces négociations pourront déboucher sur l'interdiction des munitions à fragmentation.

Une autre initiative dans le domaine des sous-munitions a débuté en février 2007 à Oslo. 46 Etats, dont la Suisse, ont visé, d'ici à 2008 un traité international interdisant notamment la fabrication, le transfert, le stockage et l'utilisation des sous-munitions qui causent des dommages inacceptables à la population civile. Le «processus d'Oslo» s'est achevé lors de la Conférence diplomatique de Dublin en mai 2008 avec l'adoption par 111 Etats, dont la Suisse, d'une nouvelle convention innovative et ambitieuse interdisant l'ensemble des sous-munitions. Cette convention, dont la cérémonie de signature se tiendra à Oslo le 3 décembre 2008, entrera en vigueur six mois après le dépôt du 30^e instrument de ratification. Une partie des principaux Etats producteurs et utilisateurs d'armes à sous-munitions (par ex. Etats-Unis, Chine, Russie, Inde et Pakistan) n'a toutefois pas pris part à ce processus.

Le *Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre (Explosive Remnants of War)*, annexé à la CCAC est entré en vigueur le 12 novembre 2006. Il prévoit en particulier une obligation de nettoyage pour les pays sur le territoire desquels se trouvent des restes explosifs de guerre et une obligation d'aide à l'élimination de ces munitions pour leurs utilisateurs. Il prévoit en outre une obligation d'enregistrement des munitions explosives utilisées et un échange d'informations visant à faciliter leur enlèvement. Ce protocole devrait contribuer notablement à la protection des populations civiles après l'arrêt des hostilités. La Suisse a ratifié le Protocole V en mai 2006.

2.5 Contrôle des exportations

Le contrôle des exportations est un utile instrument de lutte contre la dissémination incontrôlée des armes de destruction massive et des armements conventionnels. La Suisse contrôle les exportations de biens d'armement et de biens dits «à double usage» (c'est-à-dire utilisables à des fins civiles, mais pouvant aussi servir à la fabrication d'armes de destruction massive et d'armes conventionnelles). Le contrôle des exportations n'est efficace que s'il est pratiqué par tous les grands pays fournisseurs d'une façon aussi uniforme que possible. C'est pourquoi la Suisse mise dans ce domaine sur la coordination internationale; elle est par exemple partie à la convention sur les armes chimiques, qui impose de contrôler les exportations des précurseurs des armes chimiques.

La Suisse est associée aux quatre régimes informels de contrôle des exportations. Chacun de ces régimes compte environ une quarantaine de membres, avant tout des pays occidentaux industrialisés, qui coordonnent ainsi leurs efforts de contrôle des exportations. Il s'agit du *Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG)*, du *Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR)*, du *Groupe d'Australie* (pour les agents chimiques et biologiques), et de l'*Arrangement de Wassenaar (WA)* sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens servant à les produire.

Tous ces régimes ont en commun d'être des groupements dont les décisions ne sont pas contraignantes en droit international, mais qui établissent ensemble des listes de biens à contrôler et des normes de contrôle des exportations. Aux pays membres de les appliquer dans les cas d'espèce, comme les y pousse d'ailleurs leur propre intérêt. En effet, si la Suisse ne procédait pas à un contrôle efficace, cela remettrait en cause son accès aux technologies de pointe car ses partenaires ne voudraient pas s'exposer au danger de dissémination incontrôlée. Au niveau international, la Suisse prône en particulier l'amélioration de l'harmonisation et de la transparence. Les statistiques des régimes de contrôle des exportations révèlent qu'elle se montre stricte dans l'octroi des autorisations, eu égard au volume de ses exportations.

2.5.1 Biens à double usage et biens militaires spécifiques

La législation sur le contrôle des biens⁶ régit le contrôle des exportations de biens à double usage et de «biens militaires spécifiques». Elle contient une clause-balai qui permet de refuser le transfert à des destinataires douteux de biens non soumis au contrôle⁷. La Suisse, qui possède une industrie mécanique très développée et très axée sur l'exportation, est un gros fournisseur de biens à double usage; c'est donc surtout l'industrie mécanique qui est touchée par le contrôle des exportations dans ce domaine. En 2007, le SECO a autorisé l'exportation de biens à double usage et de biens militaires spécifiques pour plus de 1,04 milliard de francs⁸.

Les cas délicats ou d'une grande portée ne sont pas examinés uniquement par le SECO, mais par un groupe interdépartemental de contrôle des exportations, au sein duquel siègent le DFAE, le DDPS, la Direction générale des douanes, l'Office fédéral de l'énergie et les services de renseignements. L'apport de ces derniers est indispensable au maintien de l'indépendance d'une politique suisse de contrôle des exportations. Les autres membres des régimes de contrôle des exportations sont informés des demandes rejetées, de sorte qu'aucun d'entre eux ne livre les biens refusés par la Suisse.

Le contrôle des exportations a été particulièrement centré au cours de la période sous revue sur les efforts iraniens de maîtrise des aspects techniques du cycle de production des combustibles nucléaires. Les résolutions 1737 et 1747 prises par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ont rendu universellement contraignants une partie des listes des biens soumis au contrôle adoptées de leur propre gré par les membres des régimes NSG et MTCR; elles interdisent l'exportation vers l'Iran de tout bien utilisable à la production d'armes nucléaires ou de missiles balistiques, ou imposent des contrôles renforcés.

⁶ Loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques, RS 946.202; Ordonnance du 25 juin 1997 sur l'exportation, l'importation et le transit des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques, RS 946.202.1.

⁷ Par exemple, entre début octobre 2006 et fin septembre 2007 17 autorisations ont été refusées, dont 10 en vertu de la clause-balai. En tout, 1889 demandes ont été acceptées pour une valeur totale d'environ 1,3 mia de francs.

⁸ Le volume réel des exportations pourrait être cinq fois supérieur car ce chiffre n'englobe pas les licences générales. Se reporter à ce sujet à la section 9.1 du rapport du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure 2007. Les chiffres qu'il contient se réfèrent par ailleurs à la période comprise entre le 1^{er} octobre 2006 et le 30 septembre 2007.

2.5.2

Matériel de guerre

Le dispositif suisse de contrôle des exportations de matériel de guerre se fonde sur la législation sur le matériel de guerre⁹. L'autorisation est accordée lorsque l'exportation n'enfreint pas le droit international, les obligations internationales de la Suisse ou les principes de sa politique extérieure. En plus, une capacité industrielle en rapport avec les besoins défense de la Suisse doit être assurée. L'art. 5 de l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) énumère les critères d'autorisation applicables aux marchés passés avec l'étranger¹⁰; le Conseil fédéral a décidé le 27 août 2008 de les préciser.

Les autorisations sont données par le SECO, en accord avec le DFAE et d'autres services fédéraux. Les demandes d'exportation sur lesquelles ils ne parviennent pas à s'accorder, ou qui présentent une portée notable en termes de politique extérieure ou de sécurité, sont soumises au Conseil fédéral. La Suisse se montre relativement stricte par rapport à d'autres Etats occidentaux en matière d'exportations de matériel de guerre. Ces dernières ont atteint en 2007 un volume de 464 millions de francs, ce qui représente 0,24 % de l'ensemble des exportations suisses¹¹.

3

Perspectives de la Suisse en matière de maîtrise des armements et de désarmement

La Suisse a poursuivi, malgré des conditions difficiles, son effort de consolidation du processus international de maîtrise des armements et de désarmement. Elle use de toutes les possibilités qui s'offrent à elle de jouer de son influence, au niveau multilatéral ou bilatéral. Coordonnées par le DFAE, les ressources financières, institutionnelles et humaines des départements sont mises au service d'une politique globale de maîtrise des armements et de désarmement.

Mais il ne faut pas s'attendre à des avancées spectaculaires dans les forums multilatéraux du désarmement ces prochaines années. D'une part, la maîtrise des armements et le désarmement touchent directement, par définition, les intérêts sécuritaires de la plupart des Etats. Les positions sont donc souvent rigides, au détriment de la dynamique des négociations.

- ⁹ Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG), RS 514.51; ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (OMG), RS 514.511.
- ¹⁰ Art. 5 de l'ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (OMG), RS 514.511: L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger et la conclusion de contrats aux termes de l'art. 20 LFMG doit reposer sur les considérations suivantes:
- le maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale;
 - 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;
 - les efforts déployés par la Suisse dans le domaine de la coopération au développement;
 - l'attitude du pays de destination envers la communauté internationale, notamment sous l'angle du respect du droit international public;
 - la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle des exportations.
- ¹¹ Les exportations suisses ont totalisé 197,3 milliards de francs en 2007 (administration fédérale des douanes, statistique du commerce extérieur, 29 janvier 2008).

De plus, on observe des divergences notables entre les positions des divers pays en ce qui concerne les buts généraux des forums de désarmement. Les Etats-Unis et leurs alliés considèrent que les enceintes multilatérales doivent se préoccuper avant tout de non-prolifération, c'est-à-dire empêcher les technologies et les savoirs de se disséminer. D'autres Etats, nombreux parmi les pays en développement et émergents, insistent sur l'aspect quantitatif du désarmement, ne se limitant pas à restreindre l'accès des pays qui ne les possèdent pas aux technologies de pointe. Ce clivage Nord-Sud paralyse de plus en plus les négociations internationales, à telle enseigne que le potentiel de consensus semble épuisé en particulier dans le domaine des armes de destruction massive.

Le multilatéralisme se trouve par ailleurs confronté à de nouvelles menaces, principalement à de possibles actes de violences perpétrés par des acteurs non étatiques. La structure internationale de maîtrise des armements et de désarmement, jusqu'à présent centrée sur les Etats, doit donc être réorientée, mais se heurte à des obstacles institutionnels et politiques. La mesure dans laquelle les régimes actuels peuvent et doivent s'étendre aux acteurs non étatiques est controversée. Les foyers de conflits actuels (surtout l'Irak, l'Afghanistan et l'Afrique) ont un impact direct sur la structure multilatérale de sécurité et de désarmement. Les alliances bilatérales et les animosités régionales définissent non seulement les intérêts sécuritaires de tel ou tel Etat, mais aussi, *mutatis mutandis*, sa position dans la structure multilatérale de sécurité. Les désaccords entre les Etats-Unis et l'Iran, entre l'Inde et le Pakistan ou au Proche-Orient ont des répercussions immédiates sur les forums multilatéraux de désarmement.

La Suisse s'efforce de tirer le meilleur parti possible de la marge de manœuvre que lui ménagent les principes de sa politique extérieure. On peut ainsi évoquer trois objectifs touchant à la maîtrise des armements et au désarmement mondiaux. Premièrement, la Suisse souhaite le renforcement institutionnel des accords existants, en particulier pour ce qui est de la vérification – élément incontournable à ses yeux d'un accord international efficace. Elle souhaite également l'universalisation de ces régimes tout comme une meilleure application de leurs dispositions. Deuxièmement, étant un petit pays, la Suisse a tout intérêt à voir le droit international respecté et consolidé; c'est pourquoi elle demeure favorable à des mesures multilatérales juridiquement contraignantes de maîtrise des armements et de désarmement. Troisièmement, elle souhaite un équilibre entre les exigences de non-prolifération et de désarmement au sein des enceintes multilatérales, car seule une approche équilibrée peut déboucher sur une amélioration de la sécurité internationale.

Pour que les accords de maîtrise des armements et de désarmement conservent leur crédibilité, il faut en éliminer les carences et les adapter à l'évolution constante de la situation internationale en matière de sécurité. La Suisse continuera donc de prôner la négociation de protocoles additionnels aux instruments existants, par exemple l'ajout d'un protocole au TNP portant sur l'octroi de garanties négatives de sécurité aux Etats non dotés d'armes nucléaires. Dans le domaine nucléaire, il existe par ailleurs depuis 2007 un groupe d'experts et de représentants des départements concernés, qui a été chargé d'identifier des champs d'action additionnels pour la Suisse dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération.

A l'Assemblée générale de l'ONU, l'enceinte multilatérale faitière, la Suisse défend la cause du désarmement et de la maîtrise des armements. En ce qui concerne les armes de destruction massive, elle a soumis en 2007 avec quatre autres pays une résolution demandant aux Etats dotés d'armes nucléaires de ramener leurs arsenaux

à un niveau de disponibilité opérationnelle inférieur. Une telle action réduirait de manière significative le risque d'une guerre nucléaire par inadvertance, car on disposerait de plus de temps pour identifier une fausse alerte avant que les procédures automatiques de rétorsion soient enclenchées.

Dans le domaine des armes légères, la Suisse continuera à s'engager politiquement pour l'adoption de directives visant à réduire la violence armée et son impact néfaste sur le développement. En particulier, elle entend poursuivre l'initiative lancée avec la *Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement* et s'efforce de faire reconnaître cette problématique dans différents forums internationaux, y compris au sein des Nations Unies.

Suite à l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions à Dublin le 30 mai 2008, le Conseil fédéral en analysera les conséquences pour la Suisse, et, sur cette base, décidera d'une éventuelle signature rapide de la Convention ainsi que du lancement de la procédure de ratification. La Suisse s'efforce également, dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur l'interdiction de certaines armes classiques (CC AC), d'obtenir un régime juridiquement contraignant concernant les munitions à fragmentation, le renforcement du droit international humanitaire et l'amélioration de la protection des populations civiles. L'ensemble des plus importants Etats producteurs et utilisateurs de sous-munitions participent en effet aux négociations dans le cadre de la CCAC.

Eu égard à l'immobilisme observé dans les enceintes multilatérales, et malgré la multiplication des conflits interétatiques et régionaux, les approches régionales de la maîtrise des armements et du désarmement se sont révélées fécondes ces dernières années; il pourrait donc être utile de maintenir un certain centrage sur la coopération régionale à l'avenir. C'est pourquoi la Suisse continuera d'offrir ses compétences, et de rester active, par exemple à l'ONU, à l'OSCE ou au sein d'autres organisations internationales. Elle poursuivra ces prochaines années la coopération avec le PPP de l'OTAN dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement.

Sur le plan national, la Suisse s'assure en permanence qu'elle respecte ses engagements internationaux. Une analyse détaillée a été préparée à la fin de l'année 2007 sur l'application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité, avec un synoptique des dispositions en vigueur en Suisse à l'intention de l'ONU.

En conclusion la Suisse continuera de faire preuve de pragmatisme en matière de maîtrise des armements et de désarmement: elle s'associera aux initiatives impliquant un maximum d'acteurs, car de nombreuses règles dans ce domaine perdent leur pertinence lorsque les grandes puissances ou des pays occupant des positions clés ne les acceptent pas. De plus, la Suisse est convaincue que la maîtrise des armements et le désarmement seront durables au niveau international que si la majorité des pays les soutiennent et mettent en œuvre les normes agréés. La coordination avec d'autres pays et groupements d'Etats demeurera essentielle pour garantir efficacité et efficience à la politique de la Suisse en matière de maîtrise des armements et de désarmement.

Synoptique de la politique de la Suisse en matière de maîtrise des armements et de désarmement

| Secteur | Domaine | Objectifs à long terme | Objectifs intermédiaires |
|-------------------------------------|----------------------------|--|---|
| Armes de destruction massive | Armes nucléaires | Elimination complète, mondiale et vérifiable | Respect de toutes les promesses faites jusqu'à présent par les Etats nucléaires. Préparation d'autres actions concrètes de désarmement et de non-prolifération. Préservation et renforcement du TNP. Négociation d'une interdiction de production de matières fissiles destinées à des armes à la Conférence du désarmement de Genève. Entrée en vigueur rapide du TICE et constitution immédiate de l'OTICE. En attendant, maintien des moratoires annoncés par tous les Etats nucléaires. Renforcement des vérifications de l'AIEA ainsi que du contrôle des exportations dans le cadre du NSG et du comité Zangger. |
| | Armes chimiques | Interdiction universelle et vérifiable; destruction de tous les stocks | Adhésion de tous les Etats à la CIAC. Mise en œuvre complète et effective de la CIAC s'appuyant sur une OIAC indépendante, compétente et performante. Elimination des stocks existants pour la date prévue, démantèlement ou conversion des installations de production. Renforcement du contrôle des exportations dans le cadre du Groupe d'Australie. |
| | Armes biologiques | Interdiction universelle et vérifiable | Adhésion de tous les pays à la CABT. Amélioration des mesures de confiance. Adoption de législations nationales appropriées sur la sécurité biologique dans tous les Etats parties à la CABT. Intensification de la coopération internationale en ce qui concerne la maîtrise des accidents biologiques Renforcement du contrôle des exportations dans le cadre du Groupe d'Australie. |
| | Prolifération des missiles | Non-prolifération des missiles | Soutien aux efforts de création de normes de droit international contraignantes et non discriminatoires visant à empêcher la prolifération des missiles. Maintien du droit à l'utilisation pacifique de la technologie des fusées spatiales. Harmonisation et renforcement du contrôle des exportations dans le cadre du régime informel de contrôle de la technologie des missiles (MTCR). |

| Secteur | Domaine | Objectifs à long terme | Objectifs intermédiaires |
|----------------------------------|----------------------|---|--|
| Armes conventionnelles | En général | Sécurité et stabilité au niveau d'armement le plus bas possible; adoption d'un traité mondial contraignant sur le commerce des armes | Sauvegarde active des intérêts au sein du groupe d'experts gouvernementaux chargé de préparer le traité sur le commerce des armes. Extension et perfectionnement des MDCS. Coopération à la vérification et aide à la mise en œuvre à l'étranger. Examen d'adhésion au traité FCE adapté. Amélioration de la transparence des transferts d'armes dans le cadre du Registre des armes classiques de l'Organisation des Nations Unies et de l'arrangement de Wassenaar. |
| | Armes légères | Lutte contre le commerce illicite et l'abus des armes légères; destruction des surplus | Participation à tous les efforts internationaux visant à la réalisation des objectifs à horizon lointain, dans le cadre de l'ONU, de l'OSCE et du PPP comme dans celui du nouveau réseau de la sécurité humaine. Consolidation du pool d'experts et accroissement de ses compétences en matière d'appréciation de la gestion des stocks, de la sécurité et des méthodes de destruction des surplus identifiés d'armes légères et de munitions. Renforcement des capacités à l'étranger. |
| | Mines et munitions | Application de l'interdiction des mines antipersonnel | Adhésion de tous les pays à la Convention d'Ottawa de 1997. Soutien humain et financier au déminage humanitaire. Décision sur une adhésion à la nouvelle Convention sur les sous-munitions adoptée à Dublin en respectant la pratique en usage pour la ratification de traités internationaux. |
| Contrôle des exportations | Biens à double usage | Contrôle efficace, économiquement viable et vérifiable des exportations; de préférence avec instruments universels à caractère juridiquement contraignant | Conditions d'accès non discriminatoires des entreprises suisses au marché Amélioration de la transparence sur les transferts approuvés vers les pays critiques Meilleure coordination entre les régimes de contrôle des exportations Concentration du contrôle des exportations sur les biens critiques difficiles à obtenir |

Sélection de documents nationaux et internationaux relatifs à la maîtrise des armements et au désarmement

Messages:

- Message du 17 août 2005 concernant le Protocole du 28 novembre 2003 relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V) annexé à 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 2005 5251)
- Message du 11 janvier 2006 relatif à la modification de la loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (loi sur les armes, LArm) (FF 2006 2643)

Lois et ordonnances:

- Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG), état au 1^{er} janvier 2008, RS 514.51
- Ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (OMG), état au 1^{er} janvier 2008, RS 514.511
- Loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (loi sur les armes [LArm]), état au 1^{er} mai 2007, RS 514.54
- Ordonnance du 21 septembre 1998 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (ordonnance sur les armes [OArm]), état au 1^{er} mai 2007, RS 514.541
- Loi fédérale du 21 mars 2003 sur le soutien à l'élimination et à la non-prolifération des armes chimiques (RS 515.08), état au 22 juillet 2003, RS 515.08
- 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), état au 1^{er} mai 2007, RS 946.202
- Ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (ordonnance sur le contrôle des biens, OCB), état au 1^{er} mai 2007, RS 946.202.1
- Ordonnance du 17 octobre 2007 sur le contrôle des produits chimiques utilisables à des fins civiles et militaires (Ordonnance sur le contrôle des produits chimiques, OCPCh), état au 1^{er} janvier 2008, RS 946.202.21

Accords internationaux ratifiés par la Suisse

Armes de destruction massive

- Traité du 1^{er} juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), RS 0.515.03

- Convention du 10 avril 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (CABT), RS 0.515.07
- Convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (CIAC), RS 0.515.08
- Traité du 10 septembre 1996 d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) (n'est pas encore entré en vigueur)

Armes conventionnelles

- 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 (CCW), RS 0.515.091 (avec protocoles additionnels)
 - Protocole I relatif aux éclats non localisables
 - Protocole II sur les mines, pièges et autres dispositifs
 - Protocole III sur les armes incendiaires
 - Protocole IV relatif aux armes à laser aveuglantes
 - Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre
- Convention du 18 septembre 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (convention d'Ottawa), RS 0.515.092

Autres instruments internationaux ou régionaux auxquels la Suisse s'est associée

- Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG), depuis 1976
- Groupe d'Australie (AG), depuis 1985
- Registre des armes classiques, ONU, 6 décembre 1991
- Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR), depuis 1992
- Principes de l'OSCE régissant les transferts d'armes classiques, 25 novembre 1993
- Arrangement de Wassenaar, depuis 1996
- Document de Vienne 1999 des négociations sur les mesures de confiance et de sécurité, OSCE, 16 novembre 1999
- Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre, 24 novembre 2000
- Protocole de l'ONU contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, 8 juin 2001
- Programme d'action de l'ONU en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes de petit calibre et des armes légères sous tous leurs aspects, 20 juillet 2001
- Document de l'OSCE sur les stocks de munitions classiques, 19 novembre 2003

- Instrument international de l'ONU visant à permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre, 8 décembre 2005