

Vendredi 26 mai 1967

Traité de non prolifération.

Département politique. Proposition du 24 avril 1967 (annexe).

Département militaire. Rapport-joint du 24 mai 1967 (annexe).

Après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le Conseil fédéral prend acte du présent rapport.

2. Il charge le département politique de continuer à suivre le développement de la question du traité de non prolifération avec le concours d'une commission d'étude où seront représentés le département des transports et communications et de l'énergie et le département militaire.

3. Il charge le département militaire de présenter un rapport sur le problème de l'armement atomique éventuel de l'armée suisse.

4. Il constate que le département militaire doit être libéré de l'obligation de participer aux travaux prévus par l'arrêté du 28 janvier 1966.

Extrait du procès-verbal au département politique (en 15 exemplaires) pour exécution et aux autres départements, pour leur information.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,



o.713.333. - NT/dk

Berne, le 24 avril 1967

DistribuéeConfidentielA u C o n s e i l f é d é r a lTraité de non prolifération

1) La session du comité du désarmement des Nations Unies qui se poursuivra à partir du 9 mai aboutira peut-être à la conclusion d'un accord sur la non prolifération des armes nucléaires. Il est nécessaire, dès lors, d'examiner les problèmes qu'un tel traité poserait. La question est de savoir quelle attitude la Suisse devrait adopter à son égard, compte tenu des modifications qu'il apportera à la situation politique internationale.

On n'est pas encore en possession d'un texte définitif. Toutefois il semble, d'après les informations confidentielles reçues par le Département politique, que les Etats-Unis et l'U.R.S.S. seront prochainement prêts à déposer sur la table de la conférence un projet commun. Voici les traits principaux d'un texte qui pourra encore connaître des variantes mais qui paraît bien représenter le compromis sur lequel les gouvernements de Washington et Moscou se sont entendus.

2) Ce projet, encore provisoire, compte un préambule et 7 articles.

- 2 -

a) Le préambule, comme tout texte de ce genre, comprend des considérations générales, des déclarations de principes et des déclarations d'intentions qui ne lient pas formellement les parties.

Les considérations générales se rapportent aux dangers d'une guerre nucléaire, à l'opportunité d'éviter la prolifération des armes atomiques et à celle de faciliter la mise en application du dispositif de sécurité de l'Agence internationale de l'énergie atomique (IAEA d'après ses initiales anglaises les plus couramment employées).

Les déclarations de principes concernent l'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Tous les enseignements, utilisables pacifiquement, que les puissances détentrices d'armes nucléaires peuvent tirer du développement de leurs explosifs nucléaires devraient être mis à la disposition des parties, qu'elles soient détentrices ou non d'armes atomiques. En conséquence, tous les signataires sont en droit de participer aux échanges les plus complets possibles d'informations scientifiques et de contribuer, seuls ou en coopération avec d'autres états, au développement de l'emploi de l'énergie atomique pour des buts pacifiques.

Les déclarations d'intentions sont au nombre de trois. L'une se rapporte aux états non détenteurs qui doivent pouvoir, sur une base non discriminatoire et au moyen de procédures internationales appropriées, avoir accès aux avantages éventuels provenant de l'utilisation pacifique des explosions nucléaires.

Les deux autres ont trait au désarmement. Les parties manifestent leur intention de cesser le plus rapidement possible la course aux armements nucléaires ainsi que leur désir d'alléger la tension en assurant l'élimination, dans

les arsenaux nationaux, des armes nucléaires et de leur vecteur, conformément à un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et effectif.

Enfin, les parties constatent que rien dans le traité de non prolifération n'affecte le droit d'un groupe d'états quelconque de conclure des accords régionaux visant à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs.

b) Les trois premiers articles du projet constituent le corps du traité. Il est donc nécessaire de les reproduire textuellement (traduits de l'anglais).

art. 1er: "Chaque état détenteur d'armes nucléaires partie au traité s'engage à ne pas livrer à qui que ce soit, directement ou indirectement, des armes nucléaires ou d'autres engins explosifs nucléaires et à ne pas donner les moyens d'utiliser directement ou indirectement de telles armes ou de tels engins; il s'engage en outre à ne pas aider, encourager ou inciter toute puissance non détentrice à fabriquer ou acquérir d'autres manières des armes nucléaires ou des engins explosifs nucléaires ni à avoir les moyens d'utiliser de telles armes ou de tels engins."

art. 2: "Chaque état non détenteur d'armes nucléaires partie à ce traité s'engage à ne pas recevoir, directement ou indirectement, de quelque fournisseur que ce soit, des armes nucléaires ou des engins explosifs nucléaires ni à avoir les moyens d'utiliser de telles armes ou de tels engins; il s'engage en outre à ne pas fabriquer ou acquérir d'autres manières de telles armes ou de tels engins et à ne pas demander ou recevoir une aide pour la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres engins explosifs nucléaires."

L'article 3 est l'objet de vives contestations. La version ci-dessous est donc susceptible de subir plus de modifications que les autres articles.

art. 3: "Chaque état non détenteur d'armes nucléaires partie à ce traité s'engage à accepter les mesures de sécurité de l'IAEA sur toutes ses activités nucléaires pacifiques aussitôt que cela sera réalisable.

Chaque état partie à ce traité s'engage à ne pas fournir à des états non détenteurs des matières de base ou des matières fissiles, des équipements spécialisés, du matériel non nucléaire destiné à transformer ou utiliser des matières de base ou des matières fissiles ou à produire des matières fissiles pour usages pacifiques sans que de telles matières ou de tels équipements soient soumis aux mesures de sécurité de l'IAEA."

c) L'art. 4 a trait aux amendements. Chaque partie peut en proposer et ils devront faire l'objet d'une conférence si le tiers au moins des états membres le requiert. Ces amendements ne peuvent être acceptés que s'ils sont approuvés par la majorité des parties et l'unanimité des états détenteurs.

Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité, une conférence doit se réunir à Genève pour s'assurer qu'il remplit bien son but.

L'art. 5 concerne l'entrée en vigueur et la ratification. Là encore, l'assentiment de toutes les puissances détentrices est nécessaire.

L'art. 6 se rapporte à la durée du traité, qui est illimitée, et au droit de retrait. Chaque partie peut se retirer si elle estime que ses intérêts nationaux suprêmes sont mis en péril par l'application du traité. La notification du

retrait doit être donnée trois mois à l'avance.

L'art. 7 est de pure procédure.

Le texte original qui a donné lieu à cette analyse est joint aux annexes de la présente proposition.

3) Les huit puissances non détentrices dites non alignées (Brésil, Birmanie, Ethiopie, Inde, Mexique, Nigeria, RAU et Suède) admettent bien le principe de la non prolifération, mais elles veulent aussi que l'accord ne présente pas de lacunes et que les engagements et les responsabilités des états détenteurs et non détenteurs soient réciproques et équilibrés. Elles demandent en particulier que le traité soit lié à une interruption de la course aux armements nucléaires (memorandum commun de ces Etats du 19 avril 1966) et exigent que l'utilisation pacifique de l'énergie atomique ne soit pas entravée par le traité et le système de contrôle.

II

4) Milite en faveur d'une appréciation positive du projet d'accord de non prolifération le fait que même un traité incomplet constituerait un premier pas dans la direction de la limitation des armements et qu'il renforcerait la sécurité internationale. Tout état qui accède au rang d'état détenteur crée un risque supplémentaire et pourrait modifier l'actuel équilibre des forces. En outre, des gouvernements irresponsables qui ne prendraient pas en considération les conséquences de leurs entreprises pourraient vouloir utiliser des armes atomiques dans des conflits locaux. Comme le rayon d'action de ces armes ne se laisse pas circonscire, des pays voisins pourraient être mis en péril. Il y a

encore un autre risque, celui que des grandes puissances ne soient entraînées dans un tel conflit.

5) La conclusion du Traité conduirait à un rapprochement entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique et contribuerait à une détente entre les deux super puissances. Une telle atténuation du principal affrontement dans la politique mondiale répond à un intérêt général. L'actuel équilibre des forces serait stabilisé pour une longue période. Ce rapprochement aura aussi pour conséquence d'accélérer l'érosion des alliances antagonistes et en particulier de l'OTAN et du pacte de Varsovie. Les deux super puissances seraient amenées à admettre que leurs alliés, mais non elles-mêmes, soient soumis au contrôle d'une organisation internationale. Il s'agit là d'un tournant important. Chaque super puissance contrôlerait ainsi indirectement les alliés de l'autre.

6) Les risques des inspections ne doivent pas être exagérés. Les expériences antérieures ont prouvé qu'elles ne sont pas liées à de graves inconvénients. Selon la pratique actuellement suivie par l'IAEA, des inspecteurs déterminés peuvent d'ailleurs être récusés; il y a une sorte d'arrangement pragmatique à ce sujet. En outre, d'après l'art. XII A. chiffre 6 des statuts, les états ont le droit de faire accompagner les inspecteurs par leurs propres fonctionnaires.

7) Sans connaître le texte définitif du Traité, il est difficile d'établir s'il aura des répercussions défavorables sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique comme le craint tout particulièrement la République fédérale d'Allemagne. Les Américains ont déjà fait savoir que telle n'est pas l'intention de leur gouvernement. Au contraire, ils se déclarent disposés à assister les

pays non détenteurs dans tous les domaines de la technique nucléaire pacifique. Cette question donnera sans nul doute lieu à d'intenses négociations et il est possible que le futur traité fournisse aux non détenteurs des garanties valables.

Le délégué aux questions atomiques a fait rapport sur les problèmes techniques du Traité de non prolifération, rapport qui figure en annexe de la présente proposition. Il en découle que si le texte définitif du Traité contient certaines précisions et comprend certains engagements des puissances détentrices, il ne devrait pas causer d'inconvénients majeurs au développement de notre industrie atomique pacifique, à condition qu'il soit signé par un très grand nombre d'états et par presque tous les pays industrialisés.

8) Les puissances détentrices exerceront certainement de fortes pressions sur tous les autres états pour qu'ils adhèrent au Traité. L'opinion publique mondiale agira dans le même sens car elle est plus sensible à la terreur atomique qu'à la complexité du problème.

Au nombre des moyens de pression figure la possibilité pour les puissances détentrices de refuser de livrer aux états non signataires matière première et assistance technique destinées à l'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Les contrats bilatéraux actuels pourraient être dénoncés. Néanmoins, on peut se demander si elles iront aussi loin puisqu'un tel boycott serait contraire à leurs intérêts économiques et amènerait de vives réactions de la part des autres états.

9) Il faut encore relever que le Traité de non prolifération contient une clause aux termes de laquelle cinq ans après son entrée en vigueur une conférence internationale se réunira pour examiner ses résultats. En outre, une procédure de révision est

également prévue. La portée de ces deux dispositions est pour l'instant difficile à évaluer.

III

10) On peut certes déplorer que le Traité en question n'ait pas été négocié avant que la France et la Chine ne se soient ajoutées aux puissances détentrices initiales. Mais au cas même où ce problème aurait été abordé plus tôt, ces deux états n'auraient très probablement pas été disposés à renoncer à leur liberté d'action.

En outre, il est dans la nature du développement scientifique qu'un grand nombre d'états disposent tôt ou tard des connaissances techniques voulues pour fabriquer des armes nucléaires. Dès qu'ils seront à ce stade, ils n'auront besoin que de prendre une décision politique concernant l'attribution des moyens nécessaires en personnel et en argent. Comme il est possible que les coûts diminuent d'ici quelques temps et comme des menaces planent sur plusieurs pays, la prise d'une telle décision n'est pas invraisemblable, notamment en Asie.

11) Le Traité devrait être universel du moins en ce sens que devraient y participer tous les états qui auraient la possibilité théorique de fabriquer un jour des armes atomiques. Or, la France et la Chine n'y souscriront pas. S'il n'y a qu'un nombre restreint d'états non détenteurs qui y adhèrent, ceux-ci seraient désavantagés par rapport aux non signataires. Ils finiraient par être obligés, tôt ou tard, de dénoncer l'accord.

Quant à l'adhésion d'états à qui manquent les bases élémentaires de la technique nucléaire, elle n'aurait qu'une signification très relative.

12) Selon toute probabilité, le Traité établira un système d'inspection et de contrôle. C'est une mesure indispensable pour garantir l'observation et le respect de l'accord. L'absence d'un contrôle efficace causerait des risques supplémentaires. On n'est pas encore au clair sur la manière dont la question sera réglée.

Dans les accords actuellement en vigueur, le contrôle ne s'exerce que sur les matériels fournis par un état à un autre, ainsi que sur les installations montées grâce à son assistance. Il semble que le Traité de non prolifération étendra le contrôle à toutes les installations concernant l'énergie atomique, mais seulement dans les pays non détenteurs. Il y a là une discrimination évidente.

On peut se demander d'autre part si le contrôle pourra être réellement sans faille et s'il n'introduit pas un certain risque d'espionnage industriel. D'après le rapport ci-joint du délégué aux questions atomiques, ce risque existe mais ne paraît pas très grave.

13) Le Traité ne devrait porter aucune entrave à l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, sans quoi le développement économique des pays non détenteurs serait ralenti. C'est un aspect qui exige de plus amples éclaircissements. Il est d'ailleurs probable que les négociations qui vont reprendre à Genève porteront principalement sur ce point.

14) Pour que le Traité soit complet, il devrait prévoir aussi une procédure d'arbitrage en vue de régler les différends que son interprétation ou son application pourraient susciter. Il n'en a pas été question jusqu'à présent et il est peu vraisemblable que les grandes puissances consentent à introduire une telle disposition.

15) Le projet contient une clause de dénonciation aux termes de laquelle une partie peut se retirer du Traité en cas d'événements extraordinaires qui mettraient en péril ses intérêts vitaux. Mais l'exercice de ce droit de retrait serait un pas lourd de conséquences même s'il était valablement motivé. La faculté d'en faire usage sera en fait très limitée.

Le projet dont il est question prévoit aussi une sorte de procédure de révision. Chaque contractant a le droit de proposer des amendements qui peuvent être adoptés moyennant l'unanimité des états détenteurs et la majorité des non détenteurs. C'est une discrimination qui découle de la position privilégiée des états détenteurs.

Il est prévu en outre que cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité une conférence examinera ses résultats et ses effets. Ces dispositions ne donnent cependant aucune assurance sur la possibilité de faire adopter d'éventuelles modifications.

16) Le but de la conférence de Genève est le désarmement. La non prolifération n'est qu'un moyen d'y parvenir. Mais le futur Traité ne serait pas seulement un pas dans cette direction, il aurait aussi pour effet de consolider l'actuelle hégémonie des super puissances et de lui donner des fondements de droit international. Or, au nombre des états détenteurs figurent des pays qui n'ont pas renoncé à une politique extérieure expansive, ainsi que la Chine, aux desseins impénétrables.

D'ailleurs, la politique extérieure d'aucune puissance n'est définitivement fixée et ses objectifs sont susceptibles de changer au cours des années. Par la conclusion du Traité, les puissances détentrices obtiendraient un avantage durable sur les petits pays qui seraient plus ou moins désarmés en face d'elles et se trouveraient exposés au risque du chantage nucléaire. En admettant de limiter leur liberté d'action en matière de défense nationale, ils se placeraient durablement dans une position subordonnée.

IV

17) Le Traité aura pour conséquence de légaliser un état de fait: la prééminence des puissances détentrices. Celles-ci seront exemptées d'un contrôle qui pèsera exclusivement sur les puissances non détentrices. Si les cinq états détenteurs d'armes nucléaires bénéficieront du même privilège, ce seront les deux super puissances, l'Union Soviétique et les Etats-Unis qui en retireront les plus grands avantages, car rien ne les empêchera de maintenir, voire d'accroître, l'avance dont elles jouissent actuellement et qui est due à la supériorité de leurs ressources, de leur appareil militaire, ainsi que de leur potentiel industriel et scientifique. De plus, elles sont l'une et l'autre à même de fournir à leurs alliés et à leurs clients matière première et connaissance technique ce qui, de ce seul fait, leur vaut une influence dont ne peuvent se prévaloir dans la même mesure les trois autres puissances détentrices, la Grande-Bretagne, la France et la Chine.

18) Il est très probable que la conclusion du Traité créera quatre catégories d'états:

- a) les puissances détentrices signataires (USA, URSS, Grande-Bretagne)
- b) les puissances détentrices non signataires (Chine, France)
- c) les puissances non détentrices signataires
- d) les puissances non détentrices non signataires.

La question qui se pose est de savoir si les non signataires ne pourraient pas se rapprocher. C'est peu vraisemblable; la Chine poursuit une politique d'isolement; la France n'a qu'une capacité nucléaire restreinte et, en outre, ne paraît pas avoir l'intention de constituer un système atomique qui rivaliserait

avec ceux des Etats-Unis et de l'Union Soviétique. Dès lors, les puissances non détentrices non signataires auront grande peine à tenir tête à la pression que les super puissances exerceraient sur elles.

19) Au nombre de ces moyens de pression figurent ceux qui découlent du Traité, dont sans doute l'interdiction de cession de matière fissile en dehors du contrôle de l'IAEA. Il pourrait s'y ajouter éventuellement l'interruption de l'assistance technique.

D'autre part, il ne faut pas oublier que les puissances non détentrices sont loin de former un bloc cohérent. Certaines d'entre elles font partie d'un système d'alliance (OTAN, pacte de Varsovie), d'autres sont non engagées, d'autres enfin sont neutres. Chacune de ces puissances a des problèmes qui lui sont propres et qui sont sans commune mesure. Toutes ont besoin à titre divers et pour des raisons variées ou de l'appui, ou de l'aide, ou de la coopération, ou des livraisons de l'une ou l'autre des super puissances. Ces dernières ont donc la possibilité, si elles le veulent réellement, d'influencer ou de convaincre le plus grand nombre des états non détenteurs.

20) Le Traité est ainsi discriminatoire et léonin. Il vise à institutionaliser l'hégémonie de Washington et de Moscou et ces deux capitales peuvent pratiquement forcer la plupart des autres états à signer l'accord qui consacre leur suprématie. Reste à savoir si l'évolution qu'il annonce est à déplorer ou non.

Depuis 1945, la paix du monde dépend des relations américano-soviétiques. Chaque fois qu'elles se détériorent, la menace d'une guerre nucléaire se profile. Chaque fois qu'elles se détendent, les peuples se soucient moins de défense nationale que d'améliorer leur mode de vie.

Les autres conflits peuvent être longs et sanglants. Ils ne mettent pas le genre humain en péril et ils ne lui feront pas courir de risques démesurés aussi longtemps qu'ils n'impliquent pas un affrontement entre Washington et Moscou, et tant qu'aucune tierce puissance ne disposera d'une force atomique considérable.

La détente entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis est donc un indéniable facteur de paix. Son corollaire est une certaine hégémonie de ces deux pays qui ne risque toutefois pas d'être trop pesante en raison des profondes différences qu'il y a dans leur système politique et social. Il en résulte que leur collaboration ne peut être que limitée, ce qui laisse au reste du monde une appréciable liberté d'action.

21) En outre, il est certain que la prolifération des armes atomiques multiplierait les risques de conflits nucléaires et qu'il est nécessaire qu'elle soit enrayée. Le Traité en cours de négociation y pourvoit, principalement au moyen de son article le plus contesté, celui qui concerne le contrôle. Aucune puissance moyenne ou petite ne pourrait en effet renoncer définitivement à se doter d'un armement nucléaire si elle n'avait la certitude que les autres - à l'exception des puissances détentrices dont la supériorité est déjà établie - sont dans l'incapacité de se procurer des armes atomiques. Seul un contrôle sans faille donne cette assurance. Il est regrettable que les puissances détentrices ne veuillent pas s'y soumettre également. Mais il y a vingt ans que ce problème du contrôle bloque toutes les tentatives de désarmement. Il fallait donc tourner cet obstacle. Et l'on peut déjà tenir pour un progrès le fait que l'U.R.S.S. ait accepté que ses alliés soient soumis au contrôle d'une agence internationale relevant de l'ONU.

22) Comme le relève le rapport technique du délégué aux questions atomiques, il ne semble pas que le contrôle prévu par le Traité entravera réellement le développement de l'énergie atomique pacifique des pays non détenteurs. Ce contrôle sera surtout gênant du point de vue politique pour les grandes puissances non détentrices. La discrimination que subiront l'Allemagne et le Japon par rapport à la Grande-Bretagne et à la France causera sans doute des inconvénients à Bonn et à Tokio. Pour les petites puissances, qui en raison de leurs dimensions et de leurs ressources, ne peuvent pas songer à créer une industrie nucléaire de pointe, le contrôle de l'IAEA ne sera pas plus pénible que les contrôles bilatéraux auxquels elles ont déjà dû consentir.

23) Les puissances non détentrices qui adhéreront au Traité devront renoncer à doter leur armée d'un armement nucléaire, sans se faire d'illusions sur la possibilité d'invoquer en cas de besoin la clause échappatoire qu'il contient. De telles clauses ne sont une sauvegarde que pour les puissants et les forts. Sauf menace de guerre imminente, un petit état ne pourra pratiquement pas dénoncer le Traité.

Il conviendrait en conséquence, en abordant la question de la signature d'un traité de non prolifération, d'examiner en même temps celle de notre armement atomique.

Le Conseil fédéral est déjà au clair sur le fait que le problème de l'armement nucléaire de notre pays n'est pas seulement de nature militaire, mais aussi financière et politique. La décision politique à adopter au sujet de la non prolifération impliquera aussi une prise de position sur la question des armes atomiques, du moins dans les conditions présentes de la technique des armes nucléaires.

Comme il est probable que le Traité ne sera pas ouvert à la signature avant l'été, ce problème spécifique de défense nationale pourrait faire l'objet d'un rapport, à tout le moins préliminaire.

V

24) Le fait que les Etats-Unis et l'Union Soviétique ont la possibilité, s'ils le veulent, d'exercer une forte pression sur les puissances non détentrices pour les obliger à signer le Traité n'empêche pas ces dernières de déployer les plus grands efforts en vue d'atténuer ses inconvénients et d'accentuer ses avantages. Elles se trouvent dans une position de marchandage non négligeable dont elles peuvent tirer profit.

La pression des super puissances sera d'autant plus efficace que leur communauté de vue sera plus affirmée. Certains états, afin d'obtenir un traité moins léonin, pourraient vouloir faire traîner les choses en longueur dans l'idée que les circonstances pourraient ranimer les divergences américano-soviétiques. Une telle attitude ne serait pas réaliste puisque la paix du monde est fonction de la détente entre Washington et Moscou et que sans elle il n'y aura ni ébauche de mesures de désarmement ni possibilité d'aboutir à un traité quelconque.

Dans ces conditions, les états non détenteurs ne devraient pas subordonner leur adhésion à des préalables qui ralentiraient sensiblement la conclusion du Traité de non prolifération. Ils devraient concentrer leurs efforts sur ce que les Etats-Unis et l'U.R.S.S. peuvent raisonnablement concéder ainsi que sur l'amélioration des modalités mêmes du Traité.

25) Les différents états non détenteurs ont avancé des revendications variées dont voici une énumération d'ailleurs non exhaustive:

- a) Participation à la planification de l'emploi des armes nucléaires des grandes puissances. Ce point ne concerne que les membres des alliances et a été mis particulièrement en relief dans l'OTAN.
- b) Engagement des puissances détentrices de ne pas utiliser leurs armes atomiques contre des puissances non détentrices. Il est douteux qu'un tel engagement soit respecté en toute circonstance. Néanmoins, il pourrait avoir une certaine valeur psychologique.
- c) Etablissement de zones dénucléarisées.
Une telle zone paraît ne pas pouvoir être érigée en Europe. Contrairement aux Etats-Unis, l'U.R.S.S. dispose d'une surabondance de fusées à tête atomique de moyenne portée dont les buts sont situés en Europe et au Proche Orient. Les forces de l'OTAN d'autre part, ne paraissent pas être en mesure de défendre l'Europe sans armes nucléaires tactiques. Les conditions politico-militaires ne se prêtent donc guère à l'établissement d'une zone dénucléarisée sur notre continent.
- d) Garantie ou promesse de secours automatique des puissances détentrices aux puissances non détentrices au cas où elles seraient l'objet d'une attaque atomique. Une promesse de ce genre n'aurait qu'une valeur incertaine. Les puissances détentrices ne peuvent courir le risque de s'exposer à des représailles nucléaires tant que leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu.

En outre, de telles garanties sont incompatibles avec la neutralité.

e) Mesure de désarmement des grandes puissances ou solution de certains problèmes politiques.

Les puissances détentrices devraient comme premier pas, de l'avis de la Suède, s'engager à conclure un traité complet sur la cessation des essais nucléaires et à arrêter de produire d'autres armes nucléaires. Ces revendications offrent quelques perspectives car elles ne rompraient pas l'équilibre atomique des super puissances. Il est vrai que les Etats-Unis disposent de plus d'armes atomiques. Mais l'U.R.S.S. en possède de plus gros calibre et a plus de fusées intermédiaires sur le front européen. L'interruption de la production de matière fissile à usage militaire permettrait en théorie de soumettre tous les centres de production, y compris ceux de l'U.R.S.S. et des Etats-Unis, à un contrôle. C'est d'ailleurs ce qui rend cette proposition illusoire. En revanche, la surveillance de l'interdiction des essais souterrains pourrait vraisemblablement se faire aujourd'hui au moyen d'installations techniques et pourrait donc en principe être admise par Moscou.

Bien que l'Inde, la Suède et d'autres puissances non détentrices aient l'intention d'insister à Genève sur les contre-prestations des puissances détentrices, on voit, par l'énumération qui précède, qu'elles ont peu de chances d'obtenir quelque chose de valable, sauf peut-être l'extension du Traité de Moscou aux essais souterrains et quelques déclarations d'intention.

26) En revanche, les puissances non détentrices auront sans doute plus de chances de succès en exigeant des garanties concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Il est peu probable que les super puissances entendent limiter l'activité des non détenteurs dans ce domaine car il n'est pas dans leur intérêt d'entraver l'essor industriel d'une partie du monde.

De même, il devrait être possible de formaliser la procédure d'inspection qu'applique actuellement l'IAEA sur une base pragmatique. Il conviendrait en outre de spécifier que seuls pourront participer à des inspections les ressortissants d'états qui acceptent eux-mêmes d'être inspectés. Une telle disposition répondrait au principe de la réciprocité. Elle ne supprimerait d'ailleurs pas tous les risques puisque les contrôleurs des pays satellites ne pourraient pas être exclus, à moins qu'il ne soit possible à un état de leur refuser l'agrément. Mais il serait très difficile d'établir une règle de ce genre qui ne paralyserait pas le système. Car si la Belgique par exemple pouvait récuser des inspecteurs tchèques ou polonais, on ne voit pas pourquoi la Tchécoslovaquie ou la Pologne accepteraient des contrôleurs hollandais ou danois.

Enfin, pour ouvrir la porte aux procédures de révision et de dénonciation, il serait nécessaire que le Traité fût conclu pour une période déterminée. A son issue, une conférence internationale devrait obligatoirement le renouveler, ce qui permettrait à toutes les objections d'être reprises en considération sur la base des expériences faites.

VI

27) Pour la Suisse, comme pour la plupart des états non détenteurs, le Traité en cours de négociation est loin de ne présenter que des avantages. Mais un certain nombre de ses inconvénients ne découlent pas du Traité lui-même, mais d'une situation qui en est indépendante. L'hégémonie des super puissances est un fait. Leur avance technologique en est un autre de même que l'influence

prépondérante qu'elles exercent. En outre, il est indéniable que la paix nucléaire dépend en grande partie de l'état de leurs relations réciproques. Elle est en péril lorsqu'elles sont mauvaises, elle est consolidée lorsqu'elles s'améliorent.

Aucun traité concevable ne peut faire abstraction de ces quelques réalités. Celui qui fait l'objet des délibérations de Genève renforcera la détente américano-soviétique. De plus, il doit mettre un terme à la prolifération atomique qui est incontestablement une source de graves dangers. Dans ces conditions, la Suisse ne peut pas avoir à son égard une attitude de principe négative.

28) Toutefois, le Traité n'est pas encore conclu et son texte définitif n'est donc pas connu. La question de l'adhésion de la Suisse ne se posera ainsi que dans quelques mois lorsque le Conseil fédéral sera en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause. Un important élément d'appréciation sera constitué, en plus des clauses de l'accord, par le nombre d'états qui le signeront. Un tel traité n'aura de valeur que si toutes les puissances ou presque susceptibles de fabriquer des armes atomiques y souscrivent. La Suisse, qui ne participe pas aux négociations de Genève, n'a pas de raison d'être un des premiers signataires du Traité.

En outre, elle a tout intérêt à maintenir un contact aussi étroit que possible avec les autres états non détenteurs afin d'une part de connaître leurs intentions et d'autre part de leur communiquer son point de vue. Une attitude commune des non détenteurs pourrait leur permettre d'obtenir plus facilement des concessions. Dans ce contexte, nous pourrions également influencer indirectement, dans une certaine mesure, le cours des négociations. La Suède, l'Inde, le Japon, l'Espagne attachent du prix à poursuivre des échanges d'idées avec notre pays. Avec

la Suède, qui est un membre très actif du comité des 18, des rapports de confiance se sont établis. En conséquence, le Département politique est d'avis que la prise de position du Conseil fédéral devrait lui être communiquée le moment venu par l'entremise de la délégation suédoise auprès du comité du désarmement des Nations-Unies.

29) La presse, la radio, la télévision ainsi que de nombreuses missions diplomatiques demandent avec insistance à connaître le point de vue du Conseil fédéral sur le Traité de non prolifération. Le communiqué suivant pourrait être diffusé:

"Le Conseil fédéral est convaincu qu'un des plus grands dangers qui menace notre civilisation est constitué par la course aux armements atomiques, que celle-ci s'effectue par l'accroissement du nombre et de la puissance de ces armes ou par la multiplication des états qui en détiennent.

Il salue donc les efforts du Comité des 18 qui visent à empêcher la dissémination des armes nucléaires.

Le Traité actuellement en cours de négociation serait, à son avis, d'autant plus efficace qu'il établirait un système équitable de contrôle, qu'il n'entraverait pas le développement de l'usage pacifique de l'énergie atomique et qu'il comporterait un engagement des puissances détentrices de ne pas accroître le nombre et la puissance de leurs armes nucléaires.

Un Traité ainsi conçu rencontrerait sans doute l'assentiment de la grande majorité des nations, condition de son efficacité.

Dès que le Conseil fédéral sera en possession du projet en discussion, il ne tardera pas à se prononcer avec plus de précision à ce sujet."

En conséquence, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

- 1) Le Conseil fédéral prend acte du présent rapport.
- 2) Il charge le Département politique de continuer à suivre le développement de la question du Traité de non prolifération et autorise la publication du communiqué figurant sous chiffre 29 de cette proposition.
- 3) Il charge le Département militaire de présenter un rapport sur le problème de l'armement atomique éventuel de l'armée suisse.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Annexes:

1 rapport du délégué aux questions atomiques
1 texte en anglais d'un projet provisoire de Traité

Pour rapport joint au Département militaire

Extrait du procès-verbal au Département politique (en 15 exemplaires) pour exécution et aux autres Départements, pour leur information.

753.1/67

3003 Bern, den 24. Mai 1967.

Dringend/Vertraulich

An den
B u n d e s r a t

M i t b e r i c h t

des Militärdepartements zum Bericht und zu den Anträgen des Politischen Departements vom 24. April 1967 betreffend Nonproliferationsvertrag.

Zum Antrag 1.

Das Militärdepartement begrüsst den Bericht des Politischen Departements über den Proliferationsvertrag als Versuch, Klarheit über die Probleme zu gewinnen, welche sich in diesem Zusammenhang allenfalls für unser Land stellen. Die Analyse des jetzt bekannten Entwurfes zu einem Vertragstext und die Abwägung der Folgen, welche das Zustandekommen des Vertrages für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit haben könnte, ebenso die Darstellung der Vor- oder Nachteile eines Beitritts der Schweiz zu einem Vertragswerk über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen verdienen unsere volle Aufmerksamkeit. Selbst wenn man bei der Gewichtung der einzelnen Faktoren andere Auffassungen vertreten kann, sieht das Militärdepartement die im Bericht vorgenommene Lagebeurteilung als wertvoll an. Es ist indessen der Meinung, dass dem Bericht kein anderer Charakter zukommen und dass er namentlich unsere künftige Haltung in der Frage des Beitritts oder Nichtbeitritts zu einem Nonproliferationsvertrag nicht präjudizieren darf. Es kann denn auch den Satz: "Dans ces conditions les états non détenteurs ne devraient pas subordonner leur adhésion à des préalables qui ralentiraient sensiblement la conclusion du Traité de non prolifération" (Seite 15, letzter Abs.1), keineswegs als verbindlich für unsere künftigen Entschlüsse in dieser Hinsicht ansehen. Auch der These: "Dans ces conditions, la Suisse ne peut pas avoir à son égard (Traité de non prolifération) une attitude de principe négative" (Seite 19, letzter Satz des Abs. 2), kann es sich nicht ohne weiteres anschliessen. Sie scheint zum mindesten verfrüht zu sein und stützt sich - vielleicht

- 2 -

etwas zu simplifizierend - auf die Annahme, dass die Entspannung zwischen den USA und den UdSSR der einzig wirklich gewichtige Faktor für den Weltfrieden sei. Hingegen pflichtet das Militärdepartement der Auffassung: "La Suisse, qui ne participe pas aux négociations de Genève, n'a pas de raison d'être un des premiers signataires du Traité" (Seite 19, Abs. 3 letzter Satz), ausdrücklich bei, ohne damit freilich die Frage des Beitritts präjudizieren zu wollen. Ebenso kann den Ausführungen und Absichten über die Verbindung mit andern Staaten in ähnlicher Lage, vorab Schweden, zugestimmt werden.

Zum Antrag 2.

Das Militärdepartement begrüsst es, dass das Politische Departement mit der Weiterverfolgung der Frage des Nonproliferationsvertrages beauftragt werden soll. Es hält aber dafür, dass die sich stellenden Fragen nicht allein unter dem aussenpolitischen Aspekt betrachtet werden dürfen. Der Bundesrat wird sich vielleicht zur Frage der Unterzeichnung des Vertrages unter einem gewissen Zeitdruck zu entscheiden haben. Deshalb erscheint es zweckmässig, eine kleine Arbeitsgruppe zu bilden, in der das Politische Departement, das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Delegierter für Fragen der Atomenergie) und das Militärdepartement vertreten wären. Die Federführung sollte beim Politischen Departement liegen.

Diese Massnahme würde es erlauben, dem Bundesrat laufend und unter Berücksichtigung aller wichtigen Aspekte Bericht zu erstatten und ihm zu gegebener Zeit weitgehend bereinigte Anträge zu unterbreiten.

Das Militärdepartement glaubt nicht, dass ein Anlass vorliegt, jetzt eine Pressemitteilung zu veröffentlichen. Der Text, den das Politische Departement auf Seite 20 seines Berichtes vorschlägt, ist wohl nicht geeignet, eine gültige Antwort auf die Frage der Einstellung des Bundesrats zur Frage eines Nonproliferationsabkommens zu geben. Wie die Dinge liegen - namentlich bevor ein Vertragstext bekannt ist - kann jedoch nicht mehr gesagt werden.

Sollte die Notwendigkeit einer Pressemitteilung bejaht werden, müsste der jetzt vorgelegte Text überarbeitet werden. Der zweitletzte Absatz: "Un traité ainsi conçu rencontrerait sans doute l'assentiment de la grande majorité des nations, condition de son efficacité", wäre, da spekulativ und über die Position, welche die Schweiz einzunehmen gedenkt, doch nichts aussagend, auf jeden Fall zu streichen.

Zum Antrag 3.

Das Militärdepartement pflichtet der Auffassung des Berichts bei: "qu'il conviendrait en conséquence, en abordant la question de la signature d'un traité de non prolifération, d'examiner en même temps celle de notre armement atomique" (Seite 14, zweit-letzter Abs.). Die diesbezüglichen Arbeiten sind übrigens, auf Grund früherer Aufträge, bereits im Gang (Bundesratsbeschlüsse vom 23. Dezember 1958, 5. April 1960, 5. Juni 1964, 26. Oktober 1965 und 28. Januar 1966). Dem Bundesrat sind auch verschiedentlich Teilberichte unterbreitet worden. Diese Arbeiten werden fortgesetzt. Der unterzeichnete Departementschef möchte allerdings schon jetzt seine Zweifel geltend machen, ob der vom Bundesrat mit Beschluss vom 28. Januar 1966 gutgeheissene Weg (Erforschung der schweizerischen Uranvorkommen; Erforschung von Anreicherungsverfahren für Uran durch Entwicklung einer Uranzentrifuge; Untersuchung über die Physik des schnellen Brutreaktors) gangbar ist.

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT:

