

36

dodis.ch/50138

Exposé des Vorstehers des Politischen Departements, P. Graber, vor der erweiterten Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 2. und 3. November 1976¹

KERNWAFFENVERTRAG²

Auszug

Bern, November 1976

[...]³*Aussenpolitische Aspekte*

J'ai le sentiment que les discussions de cet après-midi ont révélé une certaine confusion. On se posait la question de savoir s'il y avait en Europe équilibré ou non des forces en présence; on se posait le problème d'un éventuel armement nucléaire pour la Suisse.

La question importante est, en fait, différente: il s'agit de savoir si aujourd'hui, l'intérêt de notre pays commande de ratifier, oui ou non, ce traité.

Depuis 1969 déjà, le Conseil fédéral considère ce problème avec le plus grand soin⁴. En 1974, il a réexaminé la question sous tous ses aspects. Il a proposé aux Chambres la ratification du traité⁵. À la suite des travaux de la commission des affaires étrangères du conseil des États, il a réexaminé une troisième fois l'ensemble du problème⁶. Ce n'est donc pas un hasard, si l'attitude du Conseil fédéral est, depuis 1974 si unanime: il est dans l'intérêt de notre pays de signer ce traité.

1. Protokoll: CH-BAR#E1050.12#1995/511#20*. Für dieses Geschäft wurde die Kommission erweitert durch A. Bommer, H. Hubacher, U. Kunz und F. Marthaler.

2. Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968, AS, 1977, S. 472–482. An der Sitzung der erweiterten Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 26. August 1976 zum Kernwaffenvertrag wurde beschlossen, die Beratungen abzubrechen und Hearings durchzuführen, die am 2. und 3. November 1976 stattfanden. Vgl. das Protokoll vom September 1976, Doss. wie Anm. 1.

3. Für das vollständige Dokument vgl. dodis.ch/50138.

4. Pour la signature du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires par la Suisse le 27 novembre 1969, cf. DDS, vol. 24, doc. 155, dodis.ch/33145; le rapport de H. von Arx du 7 mars 1969, dodis.ch/51205 et le rapport du groupe de travail interdépartemental du 8 octobre 1969, dodis.ch/51486.

5. Cf. le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le traité de non-prolifération des armes nucléaires du 30 octobre 1974, FF, II, pp. 1009–1066 et le PVCF N° 1690 du 30 octobre 1974, dodis.ch/51209.

6. Cf. le procès-verbal de février 1975 de la séance de la Commission du Conseil des États chargée d'examiner le traité de non-prolifération des armes nucléaires du 11 novembre 1974, dodis.ch/51210 et le rapport du Conseil fédéral à la Commission des affaires étrangères du Conseil des États concernant le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 28 janvier 1976, FF, I, pp. 714–725.



Il m'incombe de traiter devant vous maintenant des aspects de politique extérieure que comporte le texte qui vous est soumis⁷. Il s'agit de savoir si notre pays veut prendre sa part d'une double coopération internationale ou s'il veut, en se tenant à l'écart de la communauté mondiale, courir le risque d'une dangereuse discrimination à la fois politique et industrielle.

S'il est une tendance manifeste dans les relations internationales contemporaines, c'est bien celle de la lutte contre la prolifération nucléaire. La peur de voir s'accroître le cercle des États possesseurs d'un armement nucléaire, la peur aussi de voir tomber la maîtrise de l'arme nucléaire dans des mains irresponsables ont animé des efforts constants de la part des grandes puissances. Surmontant leurs querelles idéologiques et politiques, les États-Unis et l'Union soviétique, soutenus par la Grande-Bretagne, n'ont cessé de rechercher les moyens de discipliner l'utilisation de l'atome. Pour gage de leur volonté politique d'y parvenir, ils signèrent le Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais nucléaires⁸, ouvrant ainsi la voie au TNP qui nous occupe.

Certes, la lutte contre la prolifération nucléaire repose sur une discrimination qui existe dans les faits et que le traité consacre en droit: le clivage entre ceux qui détiennent l'arme nucléaire et ceux qui, ne la possédant pas encore, renoncent à l'obtenir. C'est là un état de fait, non le résultat d'une décision politique; toute lutte réaliste et efficace contre la prolifération doit partir de ce point, comme le fait précisément le TNP. Car deux choses sont certaines en la matière:

- a) d'une part, il est exclu de penser que les puissances nucléaires renonceront à ce type d'armement;
- b) ces mêmes puissances sont déterminées à tout mettre en œuvre pour éviter que la force nucléaire ne se répande, et elles n'hésiteront pas à recourir à des actes unilatéraux à cet effet.

Jusqu'à il y a deux ans, le TNP était le seul instrument international de lutte contre la prolifération; il demeure encore le principal élément de cette politique, mais il prend place au sein d'un système qui est en train de s'élaborer actuellement, et qui utilise de plus en plus le contrôle de l'exportation de matériel nucléaire, même à des fins pacifiques, pour restreindre voire éliminer le risque d'une prolifération de l'arme nucléaire: c'est l'une des fonctions du fameux «Club de Londres». Ce n'est pas un hasard non plus si cette dernière association comprend les quatre puissances nucléaires, France, États-Unis, URSS, Grande-Bretagne et les pays industrialisés les plus importants: la République fédérale d'Allemagne, la République démocratique allemande, la Suède, la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, le Canada et le Japon. Et le cercle s'agrandit. La Tchécoslovaquie, comme la Suisse, a été invitée à en faire partie⁹.

7. Cf. aussi le procès-verbal de mai 1976 de la séance de la Commission élargie des affaires étrangères du Conseil des États du 30 avril 1976, dodis.ch/51126. Sur la proposition de la commission, le Conseil des États adopte la ratification du traité dans sa séance du 23 juin 1976, cf. Bull. of. CE, 1976, pp. 293–307.

8. Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires du 3 août 1963, RO, 1964, pp. 190–193.

9. Pour l'adhésion de la Suisse au Club de Londres, cf. DDS, vol. 27, doc. 58, dodis.ch/49328, point I.3.

Dans un monde idéal, le TNP aurait largement suffi à prévenir ce risque. Mais dans un monde caractérisé par la course aux armements, les rivalités nationales, les antagonismes régionaux et les intérêts commerciaux, il a fallu rechercher d'autres voies appropriées aux conditions actuelles pour compléter – et non pas remplacer – le TNP insuffisant; insuffisant surtout du fait du trop petit nombre d'États qui l'ont ratifié. Car le TNP reste la base des efforts internationaux entrepris contre la prolifération.

C'est tellement vrai que le système du Club de Londres est en train de superposer à la discrimination fondamentale du TNP une seconde discrimination: les adhérents au TNP sont considérés comme des partenaires privilégiés. En revanche, ceux qui refusent le traité se voient imposer des contrôles beaucoup plus stricts, tandis qu'on leur dénie les avantages de la collaboration en matière de recherche et de technique pour l'énergie nucléaire, qui sont justement réservés aux États parties au TNP.

D'un côté, une première discrimination inscrite dans les faits et que nous ne pouvons pas changer; mais si nous l'acceptons, nous pouvons, en échange de cette acceptation, garder l'accès aux développements civils de cette énergie dont nous avons besoin et exercer un droit de regard, en quelque sorte, sur la manière dont la communauté internationale entend continuer à réduire la prolifération.

D'un autre côté, si nous refusons cette réalité et que nous laissons supposer par là que nous comptons un jour devenir nous-mêmes puissance nucléaire, non seulement nous renonçons à participer à l'effort de la communauté internationale contre la prolifération nucléaire, mais encore nous plaçons délibérément notre industrie dans une position plus défavorable que celle de ses concurrents, en raison des restrictions qu'elle devrait subir tant de la part de ses fournisseurs que de ses éventuels clients et en raison aussi, il faut le dire, de la méfiance que nous aurions suscitée par notre abstention.

Il n'y a pas de véritable alternative. Il n'y en a pas pour nos importations: aucun pays, au cours des dix prochaines années, n'est en mesure de se substituer à nos fournisseurs traditionnels, faute de disposer d'uranium et d'équipement. Seule l'Afrique du Sud pourrait nous livrer de l'uranium non-enrichi¹⁰. Mais comme ce pays est lui-même étroitement lié, pour ce qui est de son industrie nucléaire, à des États comme la France ou l'Allemagne, il a dû s'engager à leur égard à ne pas transmettre à des tiers les éléments matériels ni la connaissance technique qu'il acquiert. En conséquence, toute collaboration éventuelle serait illégale et nous exposerait non seulement à des pressions dans un domaine où nous sommes extrêmement vulnérables, mais également à des sanctions qui pourraient toucher des domaines n'ayant rien à voir avec l'énergie nucléaire, comme l'a clairement fait savoir le Président Ford dans son exposé de politique nucléaire le 28 octobre dernier.

Il n'y a pas non plus d'alternative véritable au système de contrôle, au système de contrôle prévu par le traité on peut opposer celui de l'Agence AIEA

10. Cf. DDS, vol. 25, doc. 130, dodis.ch/35684; la notice de G. Bärlocher du 14 décembre 1978, dodis.ch/53955 et la notice de E. Martin du 19 décembre 1978, dodis.ch/49586.

qui est plus sévère. Le système du traité lui cesse de déployer ses effets dès la fin de notre appartenance au TNP et se limite au flux de matières.

L'accord conclu avec l'Agence¹¹, dans l'attente de notre adhésion au TNP, et que nous n'avons en conséquence pas mis en vigueur, prévoit un double droit de suite des inspecteurs de Vienne: ils ont le droit de contrôler l'ensemble du matériel et les installations destinées à notre production nucléaire, et non pas seulement les éléments fabriqués à partir de matériel importé; ils ont le droit de contrôler à nouveau ce même matériel et ces mêmes installations si nous les exportons à l'étranger, ce qui signifie que les seuls clients à qui nous pouvons livrer des produits nucléaires doivent eux-mêmes accepter de se soumettre au contrôle de l'Agence. À ce défaut, nos exportations seraient entachées d'illégalité. Les contrôles de l'Agence seraient quasiment illimités. Les avantages de l'autre système de contrôle (traité) sont évidents.

Il n'y a pas d'alternative non plus sur le plan industriel. Un exemple suffira: le Canada, avec qui nous avons dû négocier de nouveaux accords de coopération nucléaire, nous refuse la clause de la nation la plus favorisée¹²: tant que nous n'avons pas ratifié le TNP cela n'entre pas en ligne de compte; de même il faut s'attendre à une réaction toute semblable de la part des USA: dans le cas où le Sénat américain devrait ratifier un nouvel accord bilatéral ou un amendement au traité de coopération existant, la non-adhésion de la Suisse au TNP ne pourrait pas se justifier. Or, précisément, les USA ont annoncé officiellement leur intention de renégocier tous leurs accords de coopération.

On voit donc nettement dans quelle direction penchent nos intérêts nationaux.

[...] ¹³

11. Accord entre la Confédération suisse et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 6 septembre 1978, RO, 1978, pp. 1720–1752. Cf. aussi le PVCF N° 1343 du 23 août 1978, dodis.ch/51198 et la lettre de J. Manz à R. Bindschedler du 8 septembre 1978, dodis.ch/51204.

12. Cf. DDS, vol. 27, doc. 101, dodis.ch/50991, point 4.

13. Pour la version complète du document, cf. dodis.ch/50138. Sur la proposition de la commission, le Conseil national adopte la ratification du traité dans sa séance du 14 décembre 1976, cf. Bull. of CN, 1976, pp. 1524–1538 et 1554–1579. Cf. le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 1^{er} juillet 1968, RO, 1977, pp. 472–482. Pour la ratification, cf. le PVCF N° 17 du 12 janvier 1977, dodis.ch/51143; la notice de H. von Arx à P. Graber du 13 janvier 1977, dodis.ch/51146; le PVCF N° 207 du 9 février 1977, dodis.ch/51148 et le PVCF N° 861 du 25 mai 1977, dodis.ch/51150.