

Adhésion de la Suisse au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Quelles conséquences pour notre politique étrangère et de sécurité ?

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 22.3800 Dittli du 27 septembre 2022

31 janvier 2024

Table des matières

1. Introduction
2. Développement en matière de politique de sécurité
3. Risques
4. Opportunités
5. Conclusions

1. Introduction

Le 27 septembre 2022, le Parlement a adopté le postulat Dittli 22.3800 « Adhésion de la Suisse au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Quelles conséquences pour notre politique étrangère et de sécurité ? ».

Le Conseil fédéral estime que les considérations de politique étrangère et de sécurité ont déjà été traitées de manière appropriée dans le rapport remis en 2018 par le groupe de travail interdépartemental (GTID) et dûment prises en compte dans l'évaluation finale des intérêts.

Il pense en revanche, rejoignant en cela l'auteur du postulat, qu'il est important de prendre en considération, dans la nouvelle évaluation, les transformations profondes survenues dans le domaine de la politique de sécurité depuis la guerre en Ukraine, ainsi que l'évolution de l'architecture de sécurité de l'Europe qui en a résulté.

En outre, comme le précise le développement du postulat, il est nécessaire, pour réévaluer la position de la Suisse, de procéder à une appréciation globale de la situation incluant non seulement les considérations sécuritaires, mais aussi les interactions en matière de politique extérieure, les conséquences sur la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération, les aspects du droit international public et les questions humanitaires, ainsi que les répercussions sur l'économie ; c'est aussi ce qui ressort du rapport d'un deuxième GTID 2022/2023 figurant en annexe.

2. Développements en matière de politique de sécurité

La Suisse évolue dans un contexte international difficile, caractérisé par un renforcement de la politique de puissance et par de nombreuses fractures géopolitiques. Alors que les grandes puissances rivalisent d'influence, une profonde crise de confiance réduit la capacité d'action des organisations internationales et s'accompagne d'une tendance au réarmement. La mondialisation se fragilise encore, face aux tendances à la fragmentation et à la régionalisation. Les États autoritaires ont vu leur poids politique et économique se renforcer, et les démocraties libérales sont de plus en plus confrontées au défi de l'autoritarisme. L'ordre actuel fondé sur des règles et le respect du droit international est mis à rude épreuve.

L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine marque un tournant historique en Europe, et montre à quel point l'environnement sécuritaire peut se transformer rapidement et profondément. L'environnement européen immédiat de la Suisse est redevenu un foyer de tension géopolitique. La guerre a détruit ce qui restait d'une structure européenne de paix et de coopération qui intégrait la Russie. Ces questions, et leurs répercussions sur la coopération en matière de politique de sécurité, sont développées plus en détail dans le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021.

Les États occidentaux ont réagi avec fermeté et de manière unie à l'agression perpétrée par la Russie. Le recours de la Russie à la force militaire unit la communauté euro-atlantique dans la conviction que des mesures de dissuasion communes et crédibles sont nécessaires pour prévenir l'escalade des conflits et de nouvelles violations du droit international. De nombreux États en Europe sont amenés à renforcer leur état de préparation à la défense. La coopération s'intensifie en Europe en matière de politique de sécurité et de défense. L'OTAN se renforce avec l'adhésion prochaine de la Finlande et de la Suède. Ces deux États, qui ont une longue tradition de neutralité remontant à la guerre froide et qui, plus tard, lors de leur adhésion à l'UE et de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, sont passés du statut d'États neutres à celui d'États libres de toute alliance, sont désormais convaincus que leur sécurité est mieux assurée au sein de l'OTAN. La coopération et la solidarité internationales deviennent un facteur déterminant. Le fait que, pour l'instant, la Russie ne s'oppose pas activement à l'aide occidentale fournie à l'Ukraine en matière d'armement depuis le territoire des pays de l'OTAN limitrophes montre que le recours à une dissuasion à la fois conventionnelle et nucléaire produit ses effets. Cependant, les États occidentaux observent eux aussi une certaine prudence, afin de ne pas provoquer d'escalade directe.

Dans ce contexte, la tendance n'est plus au désarmement, mais au réarmement. Les armes nucléaires ont fait leur retour sur le devant de la scène politique mondiale. Le fait qu'un État doté d'armes nucléaires et membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU attaque un État non doté de telles armes, qui s'était vu garantir l'indépendance, la souveraineté et le respect de ses frontières à la fin de la Guerre froide en échange de l'abandon de son héritage nucléaire post-soviétique, soulève des questions fondamentales.

Le constat émis en 2018, selon lequel l'objectif, pour la Suisse, d'un monde exempt d'armes nucléaires n'était pas atteignable dans un avenir prévisible, n'en est que plus criant aujourd'hui. D'importants traités sur la maîtrise des armements se sont érodés, la conclusion de nouveaux accords semble actuellement illusoire et les arsenaux nucléaires sont en voie de modernisation ou de développement. Les chances de réduire les stocks d'armes nucléaires ou de poursuivre les efforts de désarmement nucléaire sont minimes eu égard à l'affrontement durable des États occidentaux et de la Russie en matière de politique de sécurité. Le simple fait d'empêcher une plus grande prolifération reste un défi considérable : la Corée du Nord a

continué à développer son arsenal et le programme nucléaire iranien pose des problèmes non résolus. Par ailleurs, d'autres États pourraient s'intéresser à l'option nucléaire.

Surtout, les menaces nucléaires brandies par la Russie depuis février 2022 et le déploiement par Moscou de telles armes au Bélarus ont rappelé à un vaste public qu'il existe toujours des milliers d'armes nucléaires et qu'une escalade nucléaire – intentionnelle ou non – aurait des conséquences humanitaires catastrophiques qui toucheraient également la Suisse, directement ou indirectement. Le fait que les armes nucléaires n'aient pas été utilisées jusqu'ici peut être considéré comme un argument en faveur d'un fonctionnement efficace de la dissuasion. De nombreux États continuent de penser que les armes nucléaires ont – en dernier recours – un effet stabilisateur indispensable, et investissent de ce fait dans leur modernisation. En même temps, la résurgence du spectre nucléaire, provoquée notamment par les déclarations et les menaces de la Russie, est devenue une préoccupation majeure pour la sécurité internationale. De plus, le comportement de Moscou est en contradiction avec l'affirmation des cinq puissances nucléaires selon laquelle une guerre nucléaire ne peut pas être gagnée et ne doit par conséquent jamais être menée. Cela montre que le tabou qui existe depuis 1945 sur l'utilisation d'armes nucléaires doit être renforcé. Une source de risque réside dans une escalade involontaire due à des erreurs de jugement entre les puissances nucléaires. Une autre crainte est que des menaces répétées d'utilisation d'armes nucléaires entraînent une baisse de la crédibilité de la dissuasion nucléaire.

La polarisation croissante rend plus difficile la coopération au sein des enceintes et processus multilatéraux. On observe une tendance accrue à la constitution de blocs, ce qui complique la coopération internationale. Le droit de veto de la Russie au sein du Conseil de sécurité de l'ONU empêche de prendre des décisions sur de nombreuses questions. Même si elle a pu adresser à l'Ukraine des signaux importants de soutien politique, l'Assemblée générale de l'ONU est le reflet d'une communauté mondiale de plus en plus divisée, voire fragmentée. Les processus de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération sont également devenus plus compliqués. Dans le contexte de crise actuel, la 10^e conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), pierre angulaire du système international de désarmement et de non-prolifération nucléaires et élément essentiel de l'architecture de sécurité internationale de l'après-guerre, s'est achevée en 2022 sur un échec. L'OSCE serait le forum régional le plus à même de résoudre les tensions et les conflits entre l'Est et l'Ouest, mais ses capacités d'action sont actuellement limitées et elle ne peut pas assumer son rôle stabilisateur pour le moment.

3. Risques

Les répercussions négatives qu'une adhésion pourrait avoir sur la coopération en matière de politique de sécurité constituent le principal risque. Cela à un moment où, face à la dégradation du contexte international, il est crucial de maintenir des conditions favorables à l'approfondissement de cette coopération, afin de renforcer la sécurité de la Suisse. Même si, en l'état actuel des connaissances, la coopération militaire existante ne devrait pas être directement touchée, une adhésion au TIAN pourrait compliquer la position de la Suisse dans les partenariats de sécurité. Et ce notamment vis-à-vis de l'OTAN qui est une alliance nucléaire déclarée et le restera dans un avenir prévisible. En outre, l'OTAN joue un rôle déterminant et stabilisateur en Europe, en tant qu'alliance défensive sur laquelle s'appuient en particulier les États d'Europe centrale et orientale pour assurer leur sécurité. Il peut donc sembler contradictoire de vouloir approfondir la coopération en matière de politique de sécurité tout en stigmatisant certains aspects de cette politique de sécurité.

Il convient de noter que la coopération militaire restera limitée (comme c'est déjà le cas) aux activités impliquant des armes conventionnelles, que la Suisse soit Partie au TIAN ou non. Si elle adhérerait au TIAN, la Suisse ne serait exclue d'aucun domaine de coopération dans l'immédiat, mais sa décision pourrait atténuer l'esprit de solidarité et de coopération dont font preuve à son égard ses principaux partenaires en matière de politique de sécurité. Cependant, dans le cas extrême d'une menace militaire directe ou d'une attaque armée, si la Suisse devait se défendre, seule ou avec des partenaires, dans le cadre de la coopération en matière de politique de sécurité, tout en respectant le droit de la neutralité, son adhésion au TIAN serait incompatible avec certaines formes de coopération envisageables.

Les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure doivent également être pris en compte. Le fait que des acteurs internationaux de poids ainsi que des partenaires bilatéraux et multilatéraux de la Suisse manifestent peu de compréhension pour une adhésion au TIAN, voire un rejet catégorique, constitue l'un des risques éventuels découlant d'une adhésion. Une adhésion au TIAN pourrait être perçue comme un manque de sensibilité pour le renforcement de la cohésion, étant donné la situation extrêmement volatile en matière de politique extérieure. La Suisse doit tenir compte du fait que ce sont les États occidentaux et ses principaux partenaires – notamment les puissances nucléaires que sont les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, ainsi que l'UE – qui aident l'Ukraine à faire face à l'agression de la Russie, ce qui profite également à la sécurité de la Suisse.

De plus, le TIAN n'est guère pris en compte et produit peu d'effets dans les pays qui ne suivent pas le modèle des démocraties libérales. Si les États démocratiques sont soumis à une forte pression de justification et de désarmement de la part de l'opinion publique, ce n'est pas le cas des États autocratiques.

Enfin, la politique extérieure de la Suisse s'inscrit traditionnellement dans une démarche pragmatique et rarement dans une démarche symbolique. La Suisse poursuit également une politique de dialogue inclusive et se montre traditionnellement sceptique vis-à-vis de la stigmatisation des États.

4. Opportunités

Les opportunités d'une adhésion au TIAN sur le plan de la politique de sécurité dépendent de la contribution du traité à l'amélioration de la situation internationale. De nombreux points d'interrogation subsistent à ce sujet, car il n'existe pour l'instant que peu d'indices. En effet, les développements actuels en matière de politique étrangère et de sécurité ont un impact plus direct et plus fort que les éventuels effets positifs attendus d'une adhésion.

L'orientation fondamentale du TIAN correspond à la tradition humanitaire de la Suisse et à son engagement en faveur de la paix et de la promotion des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La Suisse a tout intérêt à renforcer cet engagement, qui définit sa politique extérieure ainsi que sa position dans le système international, tout en prenant en compte les effets de ce positionnement en termes de sécurité.

Une adhésion s'inscrirait dans la politique de longue date de la Suisse, qui est d'œuvrer pour un monde exempt d'armes de destruction massive et de renforcer les normes multilatérales en la matière ainsi que le droit international. La Suisse a toujours défendu la position selon laquelle l'utilisation d'armes nucléaires ne serait guère compatible avec le respect des règles pertinentes du droit international, en particulier du droit international humanitaire. Par le passé, la Suisse a déjà soutenu des idées novatrices dans ces domaines et s'efforce de contribuer à réduire les différentes conséquences de la violence armée. Elle prône avant tout le strict respect du droit international humanitaire. Depuis des décennies, elle encourage la conclusion

d'une série de traités interdisant l'utilisation de certaines armes en raison de leurs effets dévastateurs. Il s'agirait d'une reconnaissance claire du principe du droit international humanitaire selon lequel les parties à un conflit armé ne disposent pas d'un droit illimité quant au choix des méthodes et des moyens de guerre. La Suisse soutient activement et de manière exhaustive les traités correspondants, par exemple dans le domaine de l'interdiction des armes de destruction massive, notamment des armes chimiques et biologiques. Son engagement repose également sur des considérations de politique de sécurité, car les mesures efficaces prises dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement renforcent la stabilité et la prévisibilité et contribuent au final à préserver la sécurité de la Suisse, comme le stipule la stratégie de maîtrise des armements et de désarmement 2022-2025.

Même si, comme l'explique de manière approfondie le rapport du GTID, le TIAN revêt surtout un caractère symbolique et que les résultats concrets ne sont guère tangibles, rien n'empêche d'envoyer un signal susceptible de consolider le tabou nucléaire. Une adhésion renforcerait l'objectif à long terme d'un monde sans armes nucléaires, que la Suisse considère comme souhaitable.

On peut aussi considérer comme une opportunité le fait qu'une adhésion au TIAN enverrait un signal clair contre l'accroissement des risques nucléaires dans le cadre de la guerre en Ukraine. En effet, les récents développements en matière de politique étrangère et de sécurité ont rappelé à un vaste public qu'une escalade nucléaire – intentionnelle ou non – aurait non seulement des conséquences militaires mais aussi des conséquences humanitaires catastrophiques qui toucheraient aussi la Suisse, directement ou indirectement. Une adhésion constituerait notamment une réaction aux menaces nucléaires explicites de la Russie, d'autant que le TIAN interdit clairement aux États parties de menacer d'employer des armes nucléaires. Une adhésion renforcerait également le principe, soutenu par la Suisse, selon lequel une guerre nucléaire ne peut être gagnée, ne doit par conséquent jamais être menée et qu'elle ne serait guère compatible avec le respect des règles pertinentes du droit international, en particulier du droit international humanitaire. Si l'on considère les scénarios d'utilisation d'armes nucléaires dans le contexte actuel, les cas d'emploi licite de ces armes semblent extrêmement improbable.

Une adhésion ne suffirait certes pas à contrer les risques nucléaires, mais elle viendrait soutenir, en théorie, le tabou sur l'utilisation d'armes nucléaires qui existe depuis 1945. De plus, une adhésion susciterait la crainte que la dissuasion nucléaire échoue un jour et qu'une escalade nucléaire ait des conséquences catastrophiques, difficilement surmontables sur le plan humanitaire, et dont l'ampleur éclipserait les effets d'une guerre conventionnelle.

5. Conclusions

Les opportunités et les risques d'une adhésion, tels qu'ils sont esquissés ici, doivent être soigneusement évalués. Une adhésion offrirait de nombreuses opportunités, notamment parce qu'elle consoliderait la position de la Suisse en tant que défenseur de la paix et du droit international. En même temps, il n'est pas sûr qu'une adhésion produise, immédiatement et directement, des effets concrets en termes de politique de sécurité. En ce qui concerne les risques, il faut garder à l'esprit que l'environnement international et sécuritaire s'est massivement dégradé, tout comme les perspectives de désarmement. Dans la situation actuelle, il est particulièrement important de déterminer dans quelle mesure une adhésion risque d'entraver la coopération en matière de politique de sécurité.

Le Conseil fédéral en conclut que l'adhésion au TIAN aurait certes une portée symbolique, contre les risques nucléaires et pour un monde exempt d'armes nucléaires. Mais il est également conscient qu'une telle adhésion n'a guère d'utilité concrète à l'heure actuelle et qu'elle pourrait avoir des conséquences négatives pour la Suisse en termes de politique étrangère et de sécurité, conséquences encore accentuées du fait de la guerre en Ukraine. Le renforcement de la coopération en matière de politique de sécurité, tel qu'énoncé dans le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, pourrait en être entravé. Dans ce contexte, le Conseil fédéral continue de se prononcer contre une adhésion au TIAN. Il se réserve toutefois la possibilité de procéder à une nouvelle évaluation de la situation en cas de besoin, si le contexte devait sensiblement évoluer.

De l'avis du Conseil fédéral, même si la Suisse renonce à adhérer au TIAN, elle peut affirmer son engagement en faveur du désarmement et de la non-prolifération des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive et le manifester dans le cadre de la stratégie de désarmement 2022-2025. Une telle approche implique l'engagement constant de la Suisse en faveur de la réduction des risques liés aux armes nucléaires, sa participation aux conférences des États parties au TIAN et, en collaboration avec d'autres États, la promotion de la complémentarité et des synergies entre le TNP et le TIAN, notamment par des contributions concrètes dans les domaines de l'assistance aux victimes, de la remise en état de l'environnement et de l'aide internationale.