

Les régimes multilatéraux de contrôle des exportations et la lutte contre la prolifération

Par **Cédric Poitevin**, Chercheur au GRIP
et **Manuela Tudosia**, Stagiaire au GRIP

15 avril 2008

Résumé

Depuis de nombreuses années, les principaux États producteurs d'armements et de technologies à double usage ont tenté de compenser les lacunes du système onusien des traités de non-prolifération, en mettant en place des régimes multilatéraux de contrôle des exportations (RMCE) avec pour objectif d'empêcher la prolifération incontrôlée de ces technologies.

Ces structures parallèles, qui leur ont permis de coordonner leurs politiques de transferts du matériel militaire et des technologies sensibles, ont connu un essor particulier dans les années 90 en raison d'une redéfinition du paysage géostratégique et de l'accroissement de la mondialisation.

Cette Note décrit l'état actuel des RMCE, avec leur degré variable de légitimité, leurs similitudes et leurs différences, et esquisse enfin les perspectives d'évolution de ces structures.

Abstract

The multilateral export control regimes and the fight against proliferation

For many years, the major producers of arms and dual-use technologies have attempted to compensate for deficiencies in the UN non-proliferation treaty system by establishing multilateral export control regimes (MECRs) aiming to prevent an uncontrolled proliferation of these technologies.

These parallel structures, which enabled them to coordinate their policies of military equipment and sensitive technologies transfers, particularly thrived in the 90's due to changes in the geostrategic landscape and increasing globalization.

This briefing note describes the current state of MECRs with their varying degrees of legitimacy, their similarities, their differences, and outlines the future development of these structures.

1. Introduction

Le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) et les Conventions d'interdiction des armes biologiques et à toxines (CABT) et des armes chimiques (CAC) sont les instruments les plus visibles et connus de la lutte contre la prolifération des armements non conventionnels et de leurs vecteurs.

Leur grande légitimité découle, entre autres, de leur appartenance au système du droit international et d'une adhésion quasiment universelle à leurs dispositions. Pourtant, cette large participation signifie également que ces traités réunissent des États ayant des intérêts parfois différents, voire antagonistes. Cette situation peut devenir une source de clivages, dont la persistance risque de fragiliser le régime de non-prolifération.

Par ailleurs, au cours du temps, le TNP, la CABT et la CAC ont été régulièrement déforçés par les pratiques d'États, dont certains étaient parties des conventions, qui détournaient, à des fins militaires illicites, des biens et des technologies acquises dans le cadre de programmes civils¹.

Ces actes de prolifération illicite ont suscité une prise de conscience progressive parmi les principaux États producteurs d'armement. Ceux-ci ont alors tenté de pallier aux manquements des traités en créant des régimes complémentaires dans le but de prévenir la prolifération de technologies pouvant aider au développement des armements non conventionnels par une coordination de leurs politiques de contrôle des exportations.

2. Caractéristiques générales des régimes multilatéraux de contrôle des exportations

Rôle et place dans le régime de non-prolifération

Les efforts de coordination des politiques de contrôle des exportations entre plusieurs États exportateurs de technologies liées à la défense ont stimulé l'apparition des régimes multilatéraux de contrôle des exportations (RMCE). Ces derniers sont des accords informels qui visent le contrôle des biens et des technologies pouvant contribuer au développement, à l'acquisition et à l'utilisation des armes conventionnelles ou non.

Il existe aujourd'hui cinq régimes de contrôle des exportations dont le but est d'empêcher ou, au moins, de maîtriser autant que possible la prolifération :

- des armes nucléaires (Le Comité Zangger et le Groupe des fournisseurs nucléaires)
- des armes biologiques et chimiques (Le Groupe d'Australie)
- des missiles, drones² et technologies y afférentes (Le Régime de contrôle de la technologie des missiles)
- des armes conventionnelles et des technologies à double usage (l'Arrangement de Wassenaar).

Même si, dans la pratique, les RMCE compensent certains défauts des traités internationaux de non-prolifération, il n'y a pas de relation juridique directe entre eux, les RMCE ne faisant pas partie du système des Nations unies. Cette particularité a des conséquences au niveau du fonctionnement, du nombre et de la nature des membres des RMCE ainsi que des stratégies qu'ils adoptent pour lutter contre la prolifération. Vu leur nature informelle, les RMCE ne disposent pas de mécanismes formels pour vérifier le respect de leurs règles. Celles-ci sont communément appelées « lignes directrices » (*guidelines*) et servent de point de repère auquel les États membres se réfèrent pour appliquer les mesures de contrôle d'exportations dans leur législation nationale.

¹ Dans le cadre de cette Note d'analyse, le mot « illicite » se réfère aux actions contraires soit aux traités universels de non-prolifération soit aux législations nationales en matière de non-prolifération.

² Un drone est un aéronef inhabité, piloté à distance, semi-automatique ou autonome. Il est aussi appelé Véhicule aérien sans pilote (Unmanned Aerial Vehicle - UAV).

Ces lignes directrices ne sont donc pas juridiquement contraignantes. Par conséquent, leur efficacité repose avant tout sur la confiance qui existe entre les États membres et qui est bâtie sur des valeurs et intérêts communs qui les poussent à coopérer.

Étant donné l'importance de ces aspects informels et politiques, la participation aux RMCE est une question particulièrement sensible. Ainsi, l'adhésion d'un nouvel État doit être jugée par les membres en fonction de deux aspects parfois contradictoires. D'une part, l'État candidat doit être producteur et/ou exportateur des biens contrôlés par le régime et, d'autre part, il doit partager avec les États déjà membres une perception commune de la menace de prolifération³. Pour ces raisons, la participation aux RMCE demeure encore aujourd'hui relativement restreinte.

Enfin, les RMCE ont un champ d'application plus large et plus précis que celui des traités internationaux, en couvrant des produits qui n'ont pas toujours une utilisation militaire évidente. Ainsi, les traités universels visent à empêcher la possession des armes de destruction massive (ADM) et des technologies qui ne peuvent pas avoir une autre utilisation que celle de contribuer au développement des ADM. De leur côté, les RMCE ont pour objectif non seulement d'empêcher l'accès aux ADM mais aussi l'accès à l'équipement, aux technologies, aux services et au savoir-faire qui *pourraient* contribuer au développement autonome de ces armes⁴.

2.2. Instruments et stratégies de non-prolifération au sein des RMCE

Rapprochement des législations nationales de contrôle des exportations...

Comme on l'a déjà mentionné, l'objectif majeur des RMCE est de maîtriser la prolifération des biens et des technologies qui pourraient mener au développement des ADM. Le principal moyen pour atteindre ce but est la coopération entre les États fournisseurs de technologies sensibles afin de rapprocher autant que possible leurs législations nationales de contrôle des exportations. Par conséquent, l'efficacité des RMCE dépend grandement du succès de cette coordination.

...par l'adoption des lignes directrices et des listes communes de produits contrôlés...

Ce rapprochement s'opère par l'adoption de lignes directrices communes de contrôle des exportations auxquelles tous les États membres doivent se rapporter lorsqu'ils évaluent une demande de licence d'exportation. A ces lignes directrices, s'ajoutent des listes de produits qui doivent être contrôlés à l'exportation. Ces produits sont classés en fonction de leur nature (ex : biologique, chimique, ...) ou du degré de risque qu'ils soient détournés pour développer des ADM (ex : des listes de base ou « *core lists* » et des listes préventives ou « *warning lists* »).

Les lignes directrices et les listes de contrôle y afférentes sont adoptées et mises à jour régulièrement dans le cadre des négociations entre les membres. En effet, leur constante adaptation est rendue nécessaire par les changements du paysage international économique et de sécurité ainsi que par le progrès technologique.

...et par des échanges réguliers de renseignements

D'autres instruments, tout aussi importants, qui aident à la coordination des politiques nationales sont les consultations périodiques entre les États membres concernant les aspects techniques des contrôles, les nouveaux risques de prolifération et les exportations nationales de certains produits.

Les caractéristiques communes présentées plus haut singularisent les RMCE au sein du régime international de non-prolifération. Pourtant, leur efficacité et leur légitimité varient fortement en fonction du type d'armes et de technologies qu'ils doivent contrôler.

³ Ceci explique pourquoi des pays comme la Corée du Nord, l'Inde ou le Pakistan ne font pas partie des régimes multilatéraux.

⁴ Pour une description plus détaillée des différences entre les RMCE et les traités internationaux, voir David A. Cooper, *Competing Western Strategies against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Praeger, Westport, Connecticut, Londres, 2002, p. 16-20.

3. Présentation des régimes multilatéraux

3.1. Le Comité Zangger

En 1971, l'ambiguïté de certaines dispositions du TNP favorise la création d'un Comité des exportateurs nucléaires, dont la mission est de « contribuer à l'interprétation de l'article III, paragraphe 2 du TNP⁵, offrant ainsi de l'assistance à tous les États membres du Traité »⁶.

La tâche principale du groupe, devenu plus tard le Comité Zangger, est de parvenir à une interprétation commune de ce que sont les biens visés par l'article III, § 2 du TNP, à savoir les « équipements ou [les] matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux », ainsi que des conditions de leurs exportations dans le cadre d'une concurrence commerciale équitable⁷.

L'article III, § 2 du TNP engageait l'État fournisseur à ne pas fournir ces biens, ainsi que des matières brutes et des produits fissiles spéciaux, à un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, sauf s'il signait un accord de garanties avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)⁸.

Le Comité avait pour but de s'assurer que les technologies nucléaires exportées vers des États non dotés d'armes nucléaires qui n'avaient pas adhéré au TNP, n'étaient pas détournées à des fins militaires.

Principaux instruments : lignes directrices et produits contrôlés

Les interprétations fondamentales (« *basic understandings* ») de l'article III, § 2 ont été publiées en 1974 sous forme de deux *memoranda* qui forment encore aujourd'hui les lignes directrices du Comité, mieux connues sous le nom de « *trigger list* »⁹.

Le Mémoire A définit les « matières brutes ou les produits fissiles spéciaux » et le deuxième les « équipements ou les matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux ». Ils définissent tous deux des procédures d'exportation et sont accompagnés d'une annexe reprenant plus en détail l'équipement et le matériel qui concerne le Mémoire B.

Pour pouvoir importer les biens soumis aux contrôles, le pays importateur doit donner des assurances que les produits ne seront pas utilisés aux fins d'une explosion nucléaire, conclure un accord de garanties avec l'AIEA et accepter une clause de réexportation qui l'oblige à appliquer les mêmes conditions d'exportation que celles qui lui sont imposées¹⁰.

Durant les années 90, la revitalisation du Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN) (voir plus bas) a suscité un débat sur le maintien du Comité et sur la possibilité de fusionner les deux structures. Le principal argument en faveur de cette fusion était que le mandat du Comité se limitait à l'interprétation de certaines dispositions du TNP, tandis que les activités du GFN dépassaient le cadre de ce traité. Pourtant, le Comité a

⁵ « Tout Etat partie au Traité s'engage à ne pas fournir : a) de matières brutes ou de produits fissiles spéciaux, ou b) d'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux, à un Etat non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits fissiles spéciaux ne soient soumis aux garanties requises par le présent article ».

⁶ Voir sur <http://www.zanggercommittee.org/Zangger/Mission/default.htm>. Traduction libre.

⁷ Voir sur <http://www.zanggercommittee.org/Zangger/History/default.htm>

⁸ Il y a deux grands types d'accords de garanties conclus entre l'AIEA et les États non nucléaires qui veulent importer des matières ou des technologies nucléaires. D'un côté, les accords de garanties limités (ou de type INFCIRC/66/ Rev.2) ne s'appliquent qu'aux matières nucléaires, à l'équipement, à certaines matières non nucléaires et installations qui sont spécifiés dans l'accord de garanties, afin de vérifier qu'ils n'ont pas été détournés vers une finalité militaire. De l'autre côté, les accords de garanties intégrales s'appliquent à l'ensemble des matières et des installations nucléaires pacifiques, présentes ou futures. Dans les deux cas, l'Etat est dans l'obligation de déclarer à l'AIEA, lors de l'entrée en vigueur de l'accord, tous les articles qui sont soumis aux garanties.

⁹ Les deux *memoranda* (qui, ensemble, forment la « *trigger list* ») ont été publiés dans un document de l'AIEA (INFCIRC/209).

L'appellation « *trigger list* » provient du fait que l'exportation des biens qui y sont inscrits déclenche le mécanisme de garanties de l'AIEA. Disponible sur <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf209.shtml>

¹⁰ La clause de réexportation s'applique tant aux biens importés qu'aux biens qui en sont dérivés.

été maintenu, principalement parce que son mandat, bien que limité, dérivait du TNP et qu'il jouissait, à ce titre, d'une plus grande légitimité parmi les États parties du traité¹¹.

3.2. Le Groupe des fournisseurs nucléaires

A la suite du premier essai nucléaire de l'Inde en 1974, les sept principaux fournisseurs nucléaires¹² créent l'année suivante le Club de Londres, plus tard renommé Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN), à l'initiative du Royaume-Uni et des États-Unis qui cherchent à renforcer le régime de non-prolifération nucléaire au-delà du TNP et du Comité Zangger.

Le GFN s'est donné pour objectif d'établir des règles de contrôle des exportations qui visaient aussi bien les pays qui ne faisaient pas partie du TNP que ceux qui en faisaient partie, contrairement au Comité Zangger qui ne concernait que les États en dehors du traité.

Le souci de renforcer la coopération multilatérale dans la sphère du contrôle des exportations nucléaires fut aussi nourri par le fait que d'importants pays exportateurs, comme la France et le Japon, n'avaient pas encore adhéré au TNP et qu'ils ne pouvaient donc pas participer aux discussions au sein du Comité Zangger. C'est pourquoi le Groupe s'est fixé pour objectif complémentaire d'encourager les pays fournisseurs nucléaires qui n'avaient pas signé le TNP à en respecter volontairement les dispositions¹³.

Le groupe a été laissé à l'abandon entre 1978 et 1990, vraisemblablement de crainte que l'adoption de contrôles plus stricts nuise aux intérêts commerciaux des pays fournisseurs¹⁴. Malgré cela, les États membres ont continué à respecter les lignes directrices établies initialement.

Principaux instruments : lignes directrices et produits contrôlés

Actuellement, les lignes directrices du groupe couvrent deux catégories de biens contrôlés.

La première, « partie I » ou « trigger list », est une version complétée de la « trigger list » du Comité Zangger et fait référence aux biens considérés comme étant destinés exclusivement à l'usage nucléaire¹⁵. Avant un transfert, les États importateurs doivent donner des garanties formelles que ces biens ne seront pas utilisés d'une manière susceptible de mener au développement de quelque forme que ce soit d'explosif nucléaire.

Depuis 1992, les États importateurs doivent aussi signer un accord de garanties intégrales avec l'AIEA avant de procéder à l'importation proprement dite (politique du « contrôle intégral »). Deux ans plus tard, un « principe de non-prolifération » a été ajouté à cette première catégorie, qui stipule que le fournisseur ne doit autoriser un transfert que lorsqu'il est convaincu que ce transfert ne contribuera pas à la prolifération d'armes ou d'explosifs nucléaires.

La découverte du programme nucléaire irakien a accéléré la prise de conscience des membres du GFN de la nécessité d'en renforcer les dispositions. En 1992, une nouvelle catégorie de biens contrôlés a ainsi été rajoutée, visant particulièrement les exportations des produits à double usage (Partie 2 des lignes directrices)¹⁶.

Selon le principe de base de ces nouvelles lignes directrices, les biens concernés ne doivent pas être exportés s'ils sont destinés à la fabrication d'armes nucléaires, s'ils entrent dans un circuit de combustibles nucléaires non contrôlé par l'AIEA ou s'ils risquent d'être détournés par un groupe terroriste.

¹¹ Fritz W. Schmidt, « The Zangger Committee : Its History and Future Role », *The Non-Proliferation Review*, Automne 1994, disponible sur <http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol02/21/schmid21.pdf>

¹² L'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, le Japon, le Royaume-Uni et la Russie.

¹³ La possibilité d'adhérer au GFN sans avoir préalablement adhéré au TNP a constitué au début l'une des principales différences du GFN par rapport au Comité Zangger. Par la suite, l'adhésion au TNP ou aux traités similaires est devenue l'une des conditions principales pour pouvoir devenir membre du GFN.

¹⁴ Céline Francis, « Le régime nucléaire - Les efforts de la communauté internationale en matière de désarmement et de non-prolifération », *Les rapports du GRIP*, 2005/08, p. 22, disponible sur http://www.grip.org/pub/rapports/rg05-8_regimenucleaire.pdf

¹⁵ Guidelines for Nuclear Transfers, [INFCIRC/254, Part 1](http://www.nuclearsuppliersgroup.org/PDF/infirc254r8p1-060320.pdf), février 2006, p. 1 <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/PDF/infirc254r8p1-060320.pdf>,

¹⁶ Guidelines for Transfers of Nuclear-Related Dual-Use Equipment, Materials, Software and Related Technology, [INFCIRC/254, Part 2](http://www.nuclearsuppliersgroup.org/guide.htm); <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/guide.htm>

De son côté, l'importateur doit fournir à l'exportateur une déclaration qui mentionne l'utilisation et le lieu final du transfert, ainsi qu'une garantie que les produits exportés ne seront pas détournés vers une activité nucléaire militaire. Il doit aussi donner des garanties de non-réexportation, sans autorisation préalable du fournisseur initial, des biens importés, ou de leurs dérivés, vers un pays qui n'a pas adhéré aux lignes directrices du GFN.

3.3. Le Groupe d'Australie

La découverte de l'emploi d'armes chimiques par l'Irak pendant la guerre contre l'Iran a stimulé une prise de conscience internationale des risques d'emploi des armes chimiques et a encouragé la création du Groupe d'Australie en 1985¹⁷.

Les premières mesures du Groupe ont porté sur la coordination des contrôles nationaux d'exportation des produits pouvant contribuer au développement d'armes chimiques. Au début des années 90, le champ des produits contrôlés a été étendu afin de couvrir les agents qui peuvent contribuer à la production des armes biologiques.

Aujourd'hui, le Groupe a donc pour but de prévenir la prolifération des armes chimiques et biologiques par la coordination des politiques nationales de contrôle des exportations.

Principaux instruments : lignes directrices et produits contrôlés

En 1993, les membres avaient défini une politique du « *no-undercut* », selon laquelle une demande de licence d'exportation essentiellement identique à une demande déjà refusée par un autre État membre, ne sera accordée qu'après consultation de l'État ayant formulé le premier refus.

Formellement adoptées par le groupe en 2002, les lignes directrices contiennent une série de critères auxquels les États membres doivent se référer lors de l'évaluation des demandes d'exportation des produits qui sont inscrits sur les listes communes de contrôle¹⁸.

Ainsi, une exportation doit être interdite si les autorités estiment que les biens exportés seront utilisés dans le cadre d'un programme militaire chimique ou biologique ou pour des actes de terrorisme¹⁹.

3.4. Le Régime de contrôle de la technologie des missiles

Le Régime de contrôle de la technologie des missiles (*Missile Technology Export Control Regime* - MTCR) a pour principal objectif la limitation des risques de prolifération des ADM par le contrôle des transferts liés au développement des vecteurs de ces armes (autres que les avions pilotés)²⁰.

La création du groupe a été formellement annoncée en avril 1987 par les membres du G7²¹ mais des discussions préalables avaient abouti en 1985 à un accord provisoire qui portait sur le contrôle de la prolifération des missiles balistiques et de croisière capables de transporter une charge nucléaire et des technologies à double-usage pouvant servir au développement de ces missiles. Dans ce cadre, un missile capable de porter une charge nucléaire était définie comme un missile capable de transporter une charge d'au moins 500 kilogrammes à une distance plus grande ou égale à 300 kilomètres.

En 1993, les membres du régime ont étendu les contrôles aux vecteurs capables de transporter tous les types d'ADM. A présent, le contrôle au sein du MTCR concerne donc les systèmes et les composants liés

¹⁷ Son nom est inspiré de l'État qui est à l'initiative de la création du groupe, l'Australie.

¹⁸ Il existe six listes communes de contrôle de produits et de technologies liés aux domaines chimique et biologique: 1) les précurseurs d'armes chimiques ; 2) les installations et l'équipement de fabrication de produits chimiques à double usage et de la technologie connexe ; 3) les matériels biologiques à double usage ; 4) les agents biologiques ; 5) les pathogènes végétaux ; et enfin, 6) les agents pathogènes animaux. Certaines listes sont partagées entre une liste principale (« core list ») qui reprend les biens pour lesquels une licence d'exportation est toujours nécessaire et une liste préventive (« warning list ») qui reprend les biens pour lesquels une licence d'exportation n'est pas systématiquement nécessaire.

¹⁹ Les autorités compétentes analysent la pertinence de l'exportation en prenant en considération une série de facteurs comme l'exactitude de l'utilisation finale déclarée, les assurances de non-prolifération données par l'utilisateur final et ses éventuels antécédents, ainsi que son respect de la CAC ou de la CABT.

²⁰ Pour plus d'informations, voir Luc Mampaey, *Le contrôle des missiles : un état des lieux*, Note d'analyse du GRIP, 3 mars 2008, disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0949.pdf>

²¹ L'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni.

aux « missiles » (qui comprennent les missiles balistiques, les lanceurs spatiaux et les fusées-sondes) et les systèmes et les composants liés aux véhicules aériens non pilotés (missiles de croisière et drones).

Principaux instruments : lignes directrices et produits contrôlés

Le MTCR a établi des lignes directrices reprenant une liste commune de technologies contrôlées²², les États membres étant responsables de l'intégration et de l'application au niveau national des décisions du groupe.

L'annexe des produits contrôlés est divisée en deux catégories.

La première comprend les systèmes et les sous-systèmes complets de fusées et de véhicules aériens non pilotés d'une capacité de portée maximale égale ou supérieure à 300 km et capables de transporter une charge utile d'au moins 500 kg, ainsi que les installations de production de ces systèmes.

La deuxième catégorie pourrait être partagée en deux grandes sous-catégories : d'une part, les systèmes et sous-systèmes complets de fusées et de véhicules aériens non pilotés qui ne sont pas mentionnés dans la première catégorie et qui ont une portée maximale égale ou supérieure à 300 km, indépendamment de la charge utile, et d'autre part, une série d'équipements, de matériels et de technologies à double usage qui peuvent servir de composants des systèmes contrôlés ou pour leur développement, essai et utilisation.

Les biens mentionnés dans la première catégorie sont soumis à un contrôle très strict qui implique une présomption de rejet de la demande de licence. En plus, les exportations des installations de production des systèmes mentionnés dans la première catégorie sont théoriquement interdites. Un régime moins strict que celui de la première catégorie, mais toujours ferme, est appliqué pour les biens de la deuxième catégorie. Ce relatif degré de flexibilité est dû, en partie, à la nature duale évidente des biens concernés²³.

Avant un transfert, l'État importateur doit fournir une déclaration qui précise l'utilisation finale et le lieu de cette utilisation, une assurance explicite que le transfert envisagé ne servira pas à des activités liées à la production ou à la mise au point des vecteurs des ADM et, si nécessaire, l'assurance qu'une inspection puisse être effectuée *après* la livraison du produit transféré. Il doit aussi s'engager à respecter une clause de réexportation qui l'oblige à obtenir l'accord du pays exportateur initial avant de procéder à la réexportation vers un pays tiers, des biens ou des reproductions de biens importés²⁴.

Le MTCR est à l'origine de la politique du « *no-undercut* », adoptée ultérieurement par d'autres régimes de contrôle des exportations²⁵.

Le Code de conduite de La Haye

Le MTCR est l'un des rares régimes de contrôle des exportations qui, pendant longtemps, n'a pas eu un traité de non-prolifération universel qui puisse jouer un rôle de « correspondant » au sein du système des Nations unies.

En 1999, les États membres du MTCR ont entamé des consultations internes, qui ont ensuite été élargies aux non-membres, afin d'établir un tel traité. Les négociations se sont clôturées en 2002 par la mise en place d'un Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques, qui a été adopté par 96 États²⁶. Ce texte, plus connu sous le nom de Code de conduite de La Haye (HCOC), a pour but de maîtriser et de prévenir la prolifération des missiles balistiques capables de transporter des ADM.

Bien qu'il s'agisse d'un pas important en la matière, l'HCOC demeure, par nature, non contraignant juridiquement et l'application de ses dispositions reste donc volontaire. Pourtant, à cette différence près, il respecte la structure générale d'un traité universel de non-prolifération sous plusieurs aspects. Ainsi, tandis que le MTCR se focalise sur l'offre de technologies liées aux missiles, le Code va plus loin en

²² Liste des équipements, logiciels et technologies du MTCR (Equipment and Technology Annex).

²³ Daryl Kimball, *The Missile Technology Control Regime at a Glance*, Arms Control Association Fact Sheet, septembre 2004, disponible sur <http://www.armscontrol.org/factsheets/mtcr.asp>

²⁴ Voir sur <http://www.mtcr.info/french/commerce.html>

²⁵ Mark McDonough, *Tracking Nuclear Proliferation: A Guide in Maps and Charts*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace, 1998, p. 311

²⁶ En février 2008, il y avait 128 États parties. Liste des États parties disponible sur <http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/100079.htm>

ciblant aussi la demande en matière de vecteurs.

Ensuite, l'HCOC reconnaît le droit des États signataires d'utiliser l'espace à des fins pacifiques²⁷ et autorise donc le développement et l'utilisation des technologies des missiles dans le cadre des programmes spatiaux pacifiques. Le Code entend aussi prévenir le détournement militaire de ces activités. A cela s'ajoute une forme de « *bargain* » (marché) entre les États fournisseurs et les États dotés de moins (ou pas) de technologies des missiles : si ces derniers procèdent à l'élimination d'éventuels programmes de missiles balistiques, font preuve de transparence dans leurs programmes spatiaux et d'un engagement ferme en matière de non-prolifération, ils peuvent éventuellement être récompensés par une assistance accrue des États fournisseurs dans le développement des programmes spatiaux pacifiques.

Enfin, les États parties se prononcent en faveur d'un désarmement. Ainsi, les États qui détiennent des missiles désormais bannis par le Code, devraient, « lorsque cela est possible », réduire leurs stocks « afin de sauvegarder la paix et la sécurité mondiales et régionales »²⁸. En outre, les États qui ont les moyens d'en aider d'autres dans le développement de lanceurs spatiaux ou de missiles balistiques, doivent agir avec grande précaution afin d'éviter un détournement militaire de ces programmes.

3.5 L'Arrangement de Wassenaar

Au début des années 90, la fin de la Guerre froide et les bouleversements stratégiques qui l'accompagnent remettent en cause l'existence du COCOM, le comité chargé de coordonner les ventes de produits stratégiques occidentaux vers les États du bloc communiste²⁹. La dissolution du groupe est actée en 1994 et, deux ans plus tard, en juillet 1996, un nouvel organe est mis sur pied, connu sous le nom d'Arrangement de Wassenaar, dont le rôle est de combler le vide ainsi créé.

Cependant, à la différence de l'ex-COCOM, l'Arrangement de Wassenaar ne vise aucun État ou groupe d'États spécifique. Ses membres préfèrent une formulation plus imprécise d'« États préoccupants » (*states of concern*) vis-à-vis desquels la prudence est recommandée en cas d'exportation, afin de maintenir la stabilité régionale³⁰. Les contrôles se sont ainsi orientés vers des pays comme la Corée du Nord, l'Irak, l'Iran ou la Libye.

L'apparition de cette notion de « *states of concern* » découle, en partie, d'une relative indifférence du COCOM à l'égard du contrôle et de la transparence des transferts vers des pays non alignés sur le bloc communiste pendant la Guerre froide. A cet égard, l'invasion du Koweït par l'Irak a suscité une prise de conscience au sein de la communauté internationale aux vues de l'accumulation incontrôlée d'armes et de technologies à double usage par le régime de Saddam Hussein. Un consensus s'est alors dégagé afin d'établir une plus grande transparence entre les fournisseurs d'armes, et ce en vue de prévenir en temps utile de telles accumulations déstabilisatrices d'armes dans certaines régions et d'y répondre par une coordination des contrôles nationaux des exportations³¹.

²⁷ Article 2. f) : « Reconnaître que les Etats ont le droit de tirer parti des avantages de l'espace à des fins pacifiques et de mener des activités de collaboration connexes mais que, ce faisant, ils ne doivent pas contribuer à la prolifération des missiles balistiques capables de transporter des armes de destruction massive. » *Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques*, adopté à La Haye (Pays-Bas) le 25 novembre 2002, disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0946fr.pdf>

²⁸ *Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques*, op. cit.

²⁹ Le Comité de coordination des contrôles d'exportations (COCOM) a été créé en 1949 à l'initiative des Etats-Unis dans le but de coordonner les ventes de produits stratégiques des pays occidentaux vers les pays communistes. Au début, le groupe a exercé un contrôle stratégique des exportations, qui visait à affecter l'économie des pays communistes. Par la suite, le groupe s'est concentré sur le contrôle des armes conventionnelles et des produits à double usage afin de ne freiner que le développement militaire des Etats communistes.

³⁰ Des pays spécifiques peuvent être visés au cas par cas si « la situation dans une région ou le comportement d'un Etat est, ou devient, une cause de préoccupation sérieuse pour les États participants ». Traduction libre.

<http://www.wassenaar.org/publicdocuments/whatis.html>

³¹ Michael Lipson « The Wassenaar Arrangement : Transparency and Restraint through Trans-Governmental Cooperation? » dans Daniel Joyner (éd.), *Non-Proliferation Export Controls – Origins, challenges, and Proposals for Strengthening*, Ashgate Publishing, Ltd, 2006, p. 53

Ainsi, l'objectif de l'Arrangement est de contribuer à la sécurité globale et régionale par la prévention d'une trop grande accumulation d'armement conventionnel et de technologies à double usage. Il entend ainsi « compléter et renforcer, sans duplication, les régimes de contrôle déjà existants concernant les armes de destruction massive et leurs vecteurs ainsi que d'autres mesures internationales ayant pour but de promouvoir la transparence et une plus grande responsabilité [dans le transfert d'armes] ... »³².

Principaux instruments : lignes directrices et produits contrôlés

Les objectifs du groupe, ses critères d'adhésion, la structure des listes de contrôle et les principes d'échange d'informations entre les membres sont réunis dans un document fondateur appelé « Éléments initiaux ».

Les lignes directrices ne sont pas recueillies dans un corps de texte unique. Il existe aujourd'hui sept catégories de lignes directrices, adoptées à des moments différents, qui portent soit sur le régime de contrôle pour certaines catégories d'armes, soit sur l'explication de méthodes de contrôle des exportations (comme par exemple, du contrôle des produits qui ne se retrouvent pas sur les listes de contrôle)³³.

L'Arrangement a établi deux listes principales de contrôle : 1° la liste des munitions et 2° la liste des biens et des technologies à double usage qui comprend deux annexes reprenant une liste des biens sensibles et une liste des biens très sensibles.

L'efficacité de l'Arrangement est accrue par un système de notification des délivrances ou des rejets de licences pour certaines catégories de transferts vers les États non membres du groupe, les membres pouvant faire circuler ces renseignements lorsqu'ils estiment que cela sert les objectifs de l'Arrangement. De plus, pour la liste des biens à double usage, les pays membres notifient deux fois par an tous les rejets de demande de licence vers les pays non membres. Quant aux munitions, huit catégories font actuellement l'objet de notifications de transferts vers des pays non membres.

4. Régimes de contrôle et leur légitimité internationale

Malgré les ressemblances de fonctionnement et de nature, il existe d'importantes différences entre les régimes multilatéraux de contrôle des exportations d'armes et de biens à double usage.

En effet, ceux-ci ont été créés à des moments différents de l'Histoire, au fur et à mesure des prises de conscience des risques posés par certaines technologies. La nature des technologies qu'ils contrôlent et l'époque de leur création influencent également leur légitimité, leur composition et leur cohésion.

4.1. Le danger des armes nucléaires favorise la cohésion et la légitimité

La sensibilité par rapport aux risques liés aux armes nucléaires a été l'une des raisons pour lesquelles le Comité Zangger et le GFN ont réussi à dépasser les clivages de la Guerre froide et à réunir un ensemble hétérogène de pays. Ces deux régimes sont aussi les seuls qui ont clairement eu pour but de compenser les lacunes d'un traité universel après son entrée en vigueur. Ils ont ainsi permis de faire de la non-prolifération nucléaire l'un des régimes les plus complets et cohérents, dotés aussi bien des moyens d'agir sur tous les plans diplomatiques que d'un système de vérifications complexe et efficace.

4.2. Une légitimité mitigée pour les contrôles des agents biologiques et chimiques

Bien qu'en pratique, le Groupe d'Australie complète les mesures de non-prolifération établies par la CAC, ce rôle de « complément » est pourtant moins évident et plus controversé que dans le cas du GFN.

³² *Guidelines and Procedures, including the Initial Elements*, disponible sur <http://www.wassenaar.org/guidelines/GuidelinesDocs/Initial%20Elements.doc> Traduction libre.

³³ Les lignes directrices sont : 1. Note explicative et éléments pour l'analyse et le conseil objectifs concernant les accumulations potentiellement déstabilisantes d'armes conventionnelles ; 2. Lignes directrices de bonne pratique (*best practice*) pour les exportations des armes légères et de petit calibre ; 3. Éléments pour le contrôle des exportations des lance-missiles portatifs de défense aérienne (MANPADS) ; 4. Éléments pour une législation efficace sur le courtage d'armes ; 5. Déclaration d'interprétation (Statement of understanding) du contrôle des biens à double usage non mentionnés sur les listes de contrôle ; 6. Bonnes pratiques pour l'application des contrôles des transferts de technologie intangible ; 7. Bonnes pratiques pour la prévention des transferts déstabilisateurs des armes légères et de petit calibre via le transport aérien. Traduction libre. Version anglaise originale disponible sur <http://www.wassenaar.org/guidelines/index.html>

En effet, le Groupe a été créé en 1985, bien avant la conclusion de la CAC en 1993. Pourtant, ses premiers contrôles ont visé les précurseurs chimiques. Les précurseurs biologiques ont été introduits au début des années 90, bien après l'adoption de la CABT en 1972.

Durant les négociations pour la CAC, beaucoup de pays du Mouvement des non-alignés avaient très sérieusement mis en doute la nécessité de maintenir le Groupe d'Australie - perçu comme discriminatoire - une fois la CAC entrée en vigueur³⁴. Il a toutefois survécu. Ses membres soutenaient en effet que cette structure informelle complétait les conventions sur les armes chimiques et biologiques, tout en poursuivant un objectif identique³⁵. En outre, les membres ont souligné que le Groupe n'a pour but ni d'entraver le commerce ou la recherche légitimes dans les domaines chimiques et biologiques, ni de constituer un obstacle pour le développement économique des États non membres³⁶.

4.3. La légitimité des contrôles des missiles : un défi à relever

Aucun traité international légalement contraignant n'existe à l'heure actuelle pour interdire la prolifération et l'utilisation militaire des missiles. L'adoption d'un code de conduite et non pas d'un traité traduit vraisemblablement une certaine sensibilité par rapport au contrôle des technologies liées aux missiles. L'histoire récente du contrôle des armements nous fournit plusieurs exemples d'adoption de « codes de conduite » souples faute d'un engagement plus ferme de la part des États.

L'adoption d'un code pourrait s'expliquer par le fait que les programmes spatiaux impliquent la maîtrise de certaines technologies de pointe, dans la plupart des cas à double usage, associées à la notion de « progrès ». Bannir des technologies de pointe serait inacceptable pour certains pays en l'absence d'importantes compensations sur le plan civil. Or, deux questions se posent. Jusqu'à quel point les pays hautement industrialisés veulent-ils partager leurs technologies ? Et, jusqu'où peut-on objectivement distinguer les utilisations civile et militaire de certaines technologies de pointe afin de pouvoir prévenir efficacement leur détournement ? Ces aspects compromettent en quelque sorte la possibilité d'adopter, dans un avenir proche, un traité universel légalement contraignant dans le domaine des missiles.

C'est vraisemblablement la supériorité technologique découlant des programmes spatiaux et la nature profondément duale de ces programmes qui ont fait du régime de contrôle des missiles l'un des plus stricts à l'heure actuelle. En effet, même à l'intérieur du MTCR, les contrôles sont officiellement très rigoureux, car, selon ses membres, « l'adhésion au MTCR ne confère pas le droit d'obtenir une technologie d'un autre partenaire, pas plus qu'elle entraîne l'obligation de la fournir. On s'attend [des partenaires du MTCR] qu'ils fassent preuve entre eux de la même responsabilité et de la même prudence que dans leur commerce avec les États non membres du régime »³⁷.

Ce « règlement d'ordre intérieur » n'empêche cependant pas que le MTCR soit perçu comme discriminatoire par beaucoup d'États demeurant en dehors du régime. En effet, ceux-ci doutent de la véracité des affirmations concernant l'application de contrôles aussi durs entre les membres eux-mêmes qu'entre les membres et les non-membres. Au contraire, ils soutiennent qu'en réalité, le MTCR a facilité le développement des missiles et le commerce des technologies y afférentes entre ses participants³⁸.

5. Les RMCE face aux changements dans le contexte stratégique mondial

5.1. Des contrôles soumis aux soucis de sécurité et aux intérêts économiques

En dépit des lignes directrices et des listes de contrôle communes, l'application et l'interprétation des normes des RMCE varient fortement d'un pays à l'autre. Une des raisons principales est le lien étroit qui existe entre les contrôles des exportations et les intérêts sécuritaires et économiques de l'État exportateur.

³⁴ David A. Cooper, *op. cit.*, p. 74-75.

³⁵ Daryl Kimball, *The Australia Group at a Glance*, Arms Control Association's Fact Sheets, novembre 2007, disponible sur <http://www.armscontrol.org/factsheets/australiagroup.asp>

³⁶ Voir sur <http://www.australiagroup.net/en/trade.html>

³⁷ Voir sur <http://www.mtcr.info/french/commerce.html>

³⁸ Amitav Mallik, *Technology and Security in the 21st Century – A demand-side perspective*, SIPRI Research Report n° 20, Oxford University Press 2004, p. 85.

Par ailleurs, les systèmes et les traditions politiques diffèrent d'un pays à l'autre et ils peuvent influencer la façon dont les lignes directrices sont appliquées au niveau national. Par exemple, aux États-Unis, le rôle accru du Congrès dans les questions liées à la défense a parfois rendu les contrôles très stricts, voire même encombrants aux yeux de l'industrie. Au contraire, dans les pays où le Parlement joue un rôle minimal dans les questions liées à la défense, l'application des contrôles aux exportations est souvent plus opaque.

En raison des différences d'interprétation entre les membres et des intérêts économiques parfois divergents, les RMCE ne sont pas exempts de disputes internes et d'une certaine lenteur, aussi bien dans la prise des décisions que dans la réponse face aux changements du paysage économique et sécuritaire international.

5.2. Des changements majeurs ont stimulé la revitalisation des RMCE

Les intérêts de sécurité ont plus facilement primé sur les intérêts économiques et commerciaux (souvent perçus comme un facteur de stagnation des RMCE) lorsque les membres des RMCE ont été confrontés à des crises ou à des changements sécuritaires majeurs. Ainsi, les années 90 ont été l'occasion d'une revitalisation des régimes de contrôle des exportations, en grande partie stimulée par les mutations du contexte stratégique mondial.

D'un côté, les conflits régionaux et la menace terroriste ont émergé comme principaux problèmes de sécurité. Souvent, ils se sont présentés sous une forme agrégée et, tout aussi souvent, ont été accompagnés par un risque de prolifération des ADM.

De l'autre côté, la mondialisation et le progrès technologique ont rendu plus complexe le contrôle des flux de certaines technologies sensibles. Durant les deux dernières décennies, le secteur de la production lié à la défense a connu un essor des technologies à double usage de plus en plus utilisées en raison d'un coût moindre et de meilleures performances. Les RMCE ont donc dû adapter leurs stratégies de contrôle à la spécificité de certains produits.

La multiplication très rapide des technologies et biens à double usage a soulevé plusieurs types de problèmes. En effet, la mise à jour des listes de contrôle ne parvient pas toujours à suivre le rythme de l'évolution technologique. De plus, l'inscription systématique de ces biens sur les listes de contrôles des RMCE pourrait entraîner un ralentissement déraisonnable d'un grand nombre d'activités commerciales qui n'ont pas forcément un lien direct avec le secteur de la défense. Par ailleurs, la libéralisation des marchés rend une partie de ces technologies plus facilement accessible. Enfin, le contrôle des activités d'exportation menées par les industries d'armement est devenu d'autant plus difficile que ces industries ont été en grande partie privatisées et que leur production et leur chaîne d'approvisionnement sont devenues transnationales et donc soumises à des juridictions de contrôle différentes.

5.3. A la recherche d'un compromis entre quantité et qualité des contrôles des technologies à double usage

Toutes ces évolutions ont mené à l'adoption par la plupart des RMCE de clauses dites « *catch-all* » (« attrape-tout »), qui prévoient que des produits qui ne sont pas repris sur les listes de contrôle, puissent néanmoins être soumis à des contrôles.

Ce type de mesure nécessite une implication active de l'industrie dans le processus de contrôle des exportations. En effet, désormais privatisée et « trans-nationalisée », l'industrie est parfois plus à même que les autorités compétentes de connaître les applications possibles des technologies, de suivre leur circulation et de se rendre compte des intentions de ses clients.

Avec l'application des contrôles *catch-all*, les RMCE se concentrent de plus en plus sur l'utilisateur final et l'utilisation finale, en faisant dépendre le contrôle de certains produits du contexte particulier d'une certaine transaction. Ce type de contrôle entraîne une plus grande implication de l'industrie dans l'estimation des intentions de l'utilisateur final et dans l'analyse de la pertinence de sa requête. Les contrôles ne deviennent obligatoires que si les autorités informent l'industrie des risques présentés par certains produits et si elles lui demandent de soumettre l'exportation de ces produits à une autorisation.

La clause « *catch-all* » n'est pas appliquée de manière uniforme dans tous les pays et le degré d'implication du secteur privé dans le contrôle des exportations est variable. Certains pays sont en effet plus réticents

que d'autres à impliquer l'industrie dans le contrôle des exportations. Ainsi le degré de responsabilité du secteur privé dans ce domaine demeure un sujet de débats. Cependant, le fait que le secteur privé soit activement impliqué montre que la lutte contre la prolifération se déroule désormais à plusieurs niveaux sociaux et de pouvoir et qu'elle devient plus que jamais une responsabilité collective.

Références :

Comité Zangger : <http://www.zanggercommittee.org>

Groupe des fournisseurs nucléaires : <http://www.nuclearsuppliersgroup.org>

Groupe d'Australie : <http://www.australiagroup.net>

Régime de contrôle de la technologie des missiles : <http://www.mtcr.info/>

Arrangement de Wassenaar : <http://www.wassenaar.org>

Mots clés :

non-prolifération, nucléaire, biologique, chimique, double-usage, exportations, missiles

Citation :

POITEVIN Cédric et TUDOSIA Manuela, *Les régimes multilatéraux de contrôle des exportations et la lutte contre la prolifération*, Note d'Analyse du GRIP, 15 avril 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0924.pdf>

* * *

Annexe : Les États participants aux RMCE

	Comité Zangger	GFN	Groupe d'Australie	MTCR	Wassenaar
Afrique du Sud	X	X		X	X
Allemagne	X	X	X	X	X
Argentine	X	X	X	X	X
Australie	X	X	X	X	X
Autriche	X	X	X	X	X
Belarus		X			
Belgique	X	X	X	X	X
Brésil		X		X	
Bulgarie	X	X		X	X
Canada	X	X	X	X	X
Chine	X	X			
Chypre		X	X		
Commission européenne	Obs.*	Obs.*	X		
Corée du Sud	X	X	X	X	X
Croatie	X	X	X		X
Danemark	X	X	X	X	X
Espagne	X	X	X	X	X
Estonie		X	X		X
Etats-Unis	X	X	X	X	X
Fédération Russe	X	X		X	X
Finlande	X	X	X	X	X
France	X	X	X	X	X
Grèce	X	X	X	X	X
Hongrie	X	X	X	X	X
Irlande	X	X	X	X	X
Islande			X	X	
Italie	X	X	X	X	X
Japon	X	X	X	X	X
Kazakhstan		X			
Lettonie		X	X		X
Lituanie		X	X		X
Luxembourg	X	X	X	X	X
Malte		X	X		X
Norvège		X	X	X	X
Nouvelle-Zélande	X	X	X	X	X
Pays-Bas	X	X	X	X	X
Pologne	X	X	X	X	X
Portugal	X	X	X	X	X
République tchèque	X	X	X		X
Roumanie	X	X	X		X
Royaume-Uni	X	X	X	X	X
Slovaquie	X	X	X		X
Slovénie	X		X		X
Suède	X	X	X	X	X
Suisse	X	X	X	X	X
Turquie	X	X	X	X	
Ukraine	X	X	X	X	X
Nombre de membres	36	45	39	34	40

* La Commission européenne bénéficie d'un statut d'observateur permanent dans ces instances.