

OCCASIONAL PAPERS

26

LE MTCR FACE À LA PROLIFERATION DES MISSILES

Mathieu Grospeaud

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES - WESTERN EUROPEAN UNION
INSTITUT D'ÉTUDES DE SÉCURITÉ - UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

43 AVENUE DU PRÉSIDENT WILSON, 75775 PARIS CEDEX 16

May 2001

PUBLICATIONS OCCASIONNELLES

26

LE MTCR FACE A LA PROLIFERATION DES MISSILES

Mathieu Grospeaud

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES
WESTERN EUROPEAN UNION/
INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE
UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

43 AVE DU PRESIDENT WILSON, 75775 PARIS CEDEX 16

Mai 2001

Les *Publications occasionnelles* sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Résultant normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, elles reflètent la position des auteurs, laquelle n'est calquée ni sur celle de l'Institut ni sur celle de l'UEO en général. Ces publications sont annoncées dans le *Bulletin* de l'Institut et peuvent être obtenues, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur.

LE MTCR FACE A LA PROLIFERATION DES MISSILES

*Mathieu Grospeaud**

* Mathieu Grospeaud a été boursier (*Visiting Fellow*) de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO à Paris durant les mois de février et mars 2001. Il a obtenu un diplôme du DESS « Défense » module Sciences Politiques de l'Université Paris II Panthéon-Assas, pour lequel il a rédigé un mémoire sur « Les principaux pays européens et le programme américain de *National Missile Defense* ». Il est également diplômé des Facultés de Droit de Cambridge (Grande-Bretagne) et de Poitiers en Droit international et Relations internationales.

Ce papier a été rédigé lorsque j'étais boursier de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO. Je tiens à remercier l'Institut pour m'avoir donné l'opportunité d'effectuer ce travail et pour l'accueil chaleureux de ses membres. Je voudrais tout particulièrement remercier Burkard Schmitt pour sa disponibilité, ses conseils pertinents et son soutien permanent.

SOMMAIRE

Résumé	v
Introduction	1
I. Présentation du Missile Technology Control Regime	2
I.1 Historique et objectifs	2
I.2 Dispositions	3
II. Analyse du Missile Technology Control Regime	5
II.1 Les faiblesses	5
II.2 Bilan du Missile Technology Control Regime	7
III. Comment renforcer le régime de non-prolifération des missiles ?	12
III.1 Le renforcement du régime actuel	12
III.2 L'adoption d'un traité international	15
III.3 Le Code de conduite international	17
Conclusion	19

RESUME

Le *Missile Technology Control Regime* (MTCR) est à l'heure actuelle le seul dispositif politico-juridique international de lutte contre la prolifération des missiles. Il a été mis sur pied en 1987 par les 7 pays les plus industrialisés, et regroupe aujourd'hui 33 Etats. Il repose sur l'engagement des Etats membres à contrôler, selon des procédures qu'ils fixent en toute souveraineté, les exportations de biens et technologies qui peuvent être utilisés dans la construction de missiles susceptibles de transporter des armes de destruction massive (nucléaires, biologiques et chimiques).

De nombreux analystes estiment que le MTCR n'a pas obtenu les résultats qu'il s'était fixés. En effet, les lacunes de ce régime, qui tiennent en particulier à son caractère non contraignant et au manque de précision des dispositions, ne lui ont pas permis de mettre un terme à la prolifération des missiles. Les nombreux tests effectués durant les années 90 sont la preuve de la persistance de ce phénomène et des progrès techniques que certains Etats ont réalisés. De même, le régime n'a pas pu empêcher certains Etats membres de fournir des technologies sensibles à des pays n'appartenant pas au MTCR. Enfin, il demeure à l'heure actuelle impuissant à neutraliser les réseaux de coopération technique qui se sont mis en place en marge du MTCR et qui permettent aujourd'hui à des pays comme le Pakistan, l'Iran ou la Corée du Nord de disposer de missiles d'une portée supérieure à 1000 km.

Néanmoins, le MTCR n'a pas pour autant été totalement inefficace. Tout en facilitant les échanges technologiques entre les pays membres, il a notamment permis de ralentir les transferts des biens et technologies les plus avancés en direction des Etats proliférants. Le MTCR a en outre contribué à l'abandon par plusieurs Etats de leurs programmes de missiles. Enfin, il a conféré une légitimité certes imparfaite mais évidente à la lutte contre la prolifération.

Face à ce bilan mitigé, les Etats s'interrogent aujourd'hui sur les moyens à mettre en œuvre pour lutter plus efficacement contre la prolifération. Les Etats-Unis risquent notamment de se désengager du régime de non-prolifération pour se tourner vers des moyens militaires. L'alternative, ou tout au moins le complément, pourrait être de renforcer le régime existant. Dans cette perspective, plusieurs voies pourraient être explorées. La première serait de réformer le régime actuel afin, par exemple, d'améliorer les mécanismes d'échange d'informations et de consultations. La seconde serait d'adopter un traité international créant de véritables obligations juridiques pour les Etats membres. Enfin la troisième serait d'adopter le code de conduite internationale (dont le projet a été accepté en octobre 2000) qui prévoit d'instaurer des mesures de confiance entre les Etats signataires (membres ou non du MTCR). Toujours est-il que la diversité des intérêts économiques, stratégiques et politiques des Etats demeure le principal obstacle à la crédibilité et à l'efficacité du régime. La lutte contre la prolifération des missiles nécessite donc davantage un élargissement du consensus politique entre les Etats que la création de nouveaux instruments juridico-diplomatiques.

INTRODUCTION

Depuis quelques années, la prolifération des missiles est reconnue comme un danger de plus en plus important pour la sécurité internationale. De nombreux tests ont prouvé que plusieurs pays disposaient de missiles aux performances impressionnantes, susceptibles de mettre en cause la stabilité internationale. Ainsi, le Pakistan a testé son missile *Ghauri* le 6 avril 1998, puis le *Ghauri II* d'une portée de 1500 km le 14 avril 1999. Le 22 juillet 1998, l'Iran testait de son côté le *Shahab III*, d'une portée de 1000 km et capable de transporter une charge d'environ 1000 kg. La Corée du Nord pour sa part a procédé à un test du missile *Taepo-Dong* d'une portée de 1500 km au-dessus du Japon le 30 août 1998. Enfin, l'Inde a développé un programme indigène qui s'est notamment traduit, le 11 avril 1999, par un essai réussi de l'*Agni II* d'une portée de 2000 km. Par ailleurs, ces pays poursuivent des programmes plus ou moins avancés afin de mettre au point des missiles balistiques d'une portée supérieure à 2500 km.

La prolifération des missiles présente un danger pour la stabilité internationale dans la mesure où les missiles sont des vecteurs potentiels d'armes de destruction massive. Les tests qui se sont déroulés depuis quelques années ont eu d'autant plus d'impact sur la communauté internationale qu'en 1998, l'Inde et le Pakistan ont également procédé à plusieurs tests nucléaires. Ces événements ont renforcé le sentiment général d'insécurité largement répandu depuis l'utilisation de missiles par l'Irak durant la guerre du Golfe et la découverte, quelques mois plus tard, de l'avancement de ses programmes nucléaires, biologiques et chimiques.

La nécessité de lutter contre la prolifération des missiles est généralement reconnue. Cependant, le *Missile Technology Control Regime* (MTCR), qui constitue le seul instrument diplomatique-juridique destiné à cette lutte, est aujourd'hui remis en question. En effet, le régime semble rencontrer ses limites vis-à-vis des Etats réfractaires et certains Etats signataires qui ne respectent pas leurs obligations. En conséquence, les Etats-Unis – numéro un dans le domaine de cette technologie – se tournent actuellement vers des programmes de défense antimissile, destinés à protéger leur territoire et leurs troupes envoyées sur des théâtres d'opération extérieure d'une attaque balistique. Tout en niant une quelconque intention d'abandonner l'approche politico-diplomatique dans la lutte contre la prolifération, la nouvelle orientation américaine pourrait, selon de nombreux analystes, affaiblir non seulement le MTCR, mais aussi l'ensemble du régime de non-prolifération.

Il est donc important d'évaluer le MTCR et de s'interroger sur les moyens de le renforcer. L'intérêt du MTCR dépasse le simple cadre technique dans lequel il est trop souvent enfermé, et s'inscrit dans une perspective et une problématique plus large mêlant des intérêts nationaux variés. En effet, les exportations de biens sensibles demeurent un instrument très important de la politique extérieure de chaque Etat. En conséquence, les implications politiques, stratégiques et économiques du régime de contrôle des technologies de missiles sont nombreuses et permettent de comprendre la faiblesse des moyens existants et la difficulté de lutter efficacement contre la prolifération des missiles.

CHAPITRE UN : PRESENTATION DU MISSILE TECHNOLOGY CONTROL REGIME (MTCR)

1.1 Historique et objectifs

Au début des années 80, les sept pays les plus industrialisés (Etats-Unis, Royaume-Uni, France, Italie, République fédérale d'Allemagne, Japon et Canada regroupés au sein du G7) se sont rendu compte que la prolifération des missiles, vecteurs potentiels d'armes de destruction massive, représentait une réelle menace déstabilisante pour la sécurité et la paix internationales. Cette prise de conscience s'explique notamment par l'importance, à cette époque, des ventes de missiles Scud par l'URSS aux pays arabes. De plus, les pays occidentaux ont réalisé que plusieurs pays tels que la Libye, la Corée du Sud, Taiwan, Israël et l'Inde développaient et commençaient à produire leurs propres missiles. En 1982, ils ont entamé des négociations afin de s'entendre sur les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre la prolifération des missiles. Ces négociations ont abouti à la création du MTCR le 16 avril 1987.

Cette initiative constitue un tournant dans la politique de la plupart des Etats industrialisés qui, durant les années 60 et 70, ont participé à la dissémination des technologies spatiales et balistiques. Les Etats-Unis ont notamment exporté à cette époque des technologies et des équipements sensibles vers leurs alliés de l'OTAN, mais aussi vers l'Argentine, le Brésil, l'Inde, la Corée du Sud, le Mexique, le Pakistan et Taiwan. La France, de son côté, a fourni de l'aide à certains pays, parmi lesquels Israël et l'Inde. D'autres pays du G7 ont également contribué à la dissémination des technologies et équipements sensibles durant cette période. Enfin, l'Union soviétique a fourni une assistance très importante à ses alliés du Pacte de Varsovie, mais aussi à l'Afghanistan, l'Algérie, l'Egypte, l'Inde, l'Irak, la Libye, la Syrie et le Yémen.

Le MTCR n'est pas un traité international mais un accord international qui n'édicte pas de norme obligatoire et n'a pas d'effet contraignant sur les Etats qui en sont membres. Les contrôles aux exportations relèvent de la seule compétence des Etats signataires, selon des modalités qu'ils fixent de manière souveraine et conformément à leur législation nationale. La décision de transfert reste soumise à l'appréciation exclusive et souveraine de chaque gouvernement.

A l'origine, cet accord était essentiellement destiné à compléter les instruments de lutte contre la prolifération *nucléaire*. L'objectif était d'empêcher les Etats en voie de développement d'acquérir des missiles susceptibles de transporter des armes nucléaires ainsi que les équipements et technologies pouvant contribuer à leur fabrication. Cependant, en 1993, les membres du MTCR ont décidé d'élargir son champ d'application afin qu'il couvre les systèmes capables d'emporter toutes les armes de destruction massive (nucléaires, biologiques et chimiques).

Le MTCR est un régime de contrôle des exportations des équipements et technologies à double usage. Aussi, même si son objectif n'est pas d'empêcher les Etats de poursuivre des programmes spatiaux, il s'applique aux technologies et équipements spatiaux car ils peuvent aussi bien être utilisés pour la construction de lanceurs que pour la mise au point de missiles.

A l'heure actuelle, le MTCR comprend 33 membres : l'Allemagne, le Canada, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni en sont les membres fondateurs. A ces membres fondateurs se sont joints l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, la Corée du Sud, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, La Pologne, le Portugal, les Pays-Bas, la République tchèque, la Russie, la Suède, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine.

1.2 Dispositions

Le MTCR se divise en deux parties : d'une part des lignes de conduite qui énoncent les critères que les Etats s'engagent à prendre en compte dans leurs décisions d'exportations, et d'autre part la liste commune d'équipements et de technologies, regroupés dans les catégories I et II de l'Annexe, dont les Etats s'engagent à contrôler les exportations.

Les lignes de conduite constituent, avec l'Annexe, « les fondements pour la mise en œuvre des contrôles relatifs aux transferts de tous les vecteurs (autres que les avions pilotés) capables d'emporter des armes de destruction massive et d'équipements et de technologies se rapportant à des missiles dont la performance, en termes de charge utile et de portée dépasse les paramètres définis ». A l'origine, le MTCR s'appliquait aux systèmes capables de transporter une charge d'au moins 500 kg (le poids approximatif d'une arme nucléaire de première génération) à une distance minimale de 300 km¹. Depuis janvier 1993, le critère du poids de la charge n'est plus aussi déterminant. Cette modification a pour objectif d'étendre le régime aux systèmes capables d'emporter des armes biologiques ou chimiques qui sont souvent plus légères que les armes nucléaires².

Le MTCR ne crée pas une procédure commune de contrôle aux exportations. Cependant, les lignes de conduite précisent que, dans l'évaluation des demandes relatives aux transferts de matériels et technologies visés par le MTCR, les gouvernements doivent prendre en considération :

- la préoccupation liée à la prolifération des armes de destruction massive ;
- les capacités et objectifs des programmes spatiaux et de missiles de l'Etat destinataire ;
- la contribution du transfert en termes de mise au point potentielle de systèmes de lancement d'armes de destruction massive autres que les avions pilotés par l'homme ;
- l'évaluation de l'utilisation finale des transferts ;
- l'application d'éventuels accords internationaux.

¹ Les experts considèrent en général que l'utilisation d'une arme nucléaire avec un missile balistique d'une portée inférieure à 300 km n'a aucun intérêt car elle présente encore des risques de répercussion pour l'utilisateur.

² Les experts sont partagés sur la pertinence de cette modification concernant les missiles balistiques. Certains considèrent en effet qu'un missile balistique n'est véritablement utile que s'il est associé à une arme nucléaire. Les agents chimiques réagissent selon eux très mal aux fortes températures et seraient en grande partie détruits pendant le vol du missile. Des problèmes similaires se posent pour les agents biologiques. Voir par exemple Joachim Krause, « Prolifération des armes de destruction massive : risques pour l'Europe », dans Paul Cornish, Peter van Ham et Joachim Krause (dir.), « L'Europe et le défi de la prolifération », *Cahiers de Chaillot* n. 24, mai 1996 sur le thème « L'Europe et le défi de la prolifération » et Steve Fetter, « Ballistic Missiles and Weapons of Mass Destruction : what is the threat ? What should be done ? » *International Security*, vol 16, n. 1, été 91.

L'Annexe se divise pour sa part en deux catégories qui énoncent les équipements, matériels et technologies dont les exportations doivent être autorisées par les gouvernements des Etats membres³.

La première catégorie (catégorie I), concerne les vecteurs aérobie et balistiques non pilotés par l'homme tels que les missiles balistiques, les lanceurs spatiaux, les fusées-sondes, les missiles de croisière et les drones capables de transporter une charge d'au moins 500 kg à une distance d'au moins 300 km. Elle comprend également les sous-équipements complets permettant de construire les vecteurs, comme les moteurs et les étages de fusées, les véhicules de rentrée dans l'atmosphère ou encore les systèmes complets de guidage. Elle comprend enfin les installations de production de tels systèmes. Les articles de la catégorie I sont les plus sensibles, c'est pourquoi leur transfert est frappé d'une forte présomption de refus. Malgré cette présomption, chaque Etat demeure libre d'autoriser l'exportation d'un article de la catégorie I s'il estime qu'elle ne présente aucun risque d'utilisation à des fins militaires.

La seconde catégorie (catégorie II) concerne les vecteurs aérobie et balistiques non pilotés qui ne sont pas compris dans la catégorie I, et qui sont capables d'atteindre une distance d'au moins 300 km quel que soit le poids de la charge⁴. La catégorie II comprend également les sous-systèmes incomplets tels que les systèmes de guidage, de contrôle en vol ou de propulsion. Comme pour les articles de la catégorie I, les contrôles s'appliquent aux exportations des installations de production de ces équipements. Les demandes d'exportation concernant les articles de la seconde catégorie doivent en principe être refusées s'il y a un risque d'utilisation de ces articles par l'Etat destinataire à des fins militaires.

Le paragraphe 6 de l'accord prévoit enfin des mécanismes de consultation. Il précise que les Etats échangeront les informations pertinentes avec leurs partenaires « pour autant que nécessaire et approprié ». Ils ont notamment l'obligation de notifier à tous les autres membres les refus et les autorisations d'exportation des articles qui figurent dans l'Annexe.

³ Le terme « technologies » est à comprendre au sens d'informations nécessaires au développement, à la production et à l'utilisation d'un produit. Ces informations peuvent prendre la forme de données techniques (plans, diagrammes, modèles) ou d'une assistance technique (conseils, transferts du savoir-faire).

⁴ Cette disposition consacre l'extension du champ d'application du régime résultant de la modification de 1993.

CHAPITRE DEUX : ANALYSE DU MISSILE TECHNOLOGY CONTROL REGIME

II.1 Les faiblesses

1. Un régime non contraignant

L'absence de normes juridiques obligatoires

Le MTCR est un régime non contraignant car il n'édicte aucune norme obligatoire de droit international. Les membres du MTCR n'ont aucune obligation juridique de respecter les lignes de conduite et de contrôler les exportations des articles inventoriés dans l'Annexe. Chaque Etat reste libre de ses décisions concernant les autorisations ou les refus d'exportation.

L'absence d'obligation juridique est d'autant plus problématique qu'il n'y a consensus politique parmi les Etats ni sur les moyens à mettre en œuvre ni sur les comportements à adopter pour lutter contre la prolifération des missiles. Le problème commence avec l'identification des proliférateurs potentiels : la plupart des Etats membres considèrent, par exemple, que la Corée du Nord, l'Irak, la Libye et, plus généralement l'ensemble, des Etats faisant l'objet de sanctions par l'ONU sont des Etats vers lesquels il faut éviter d'exporter des technologies sensibles ou des systèmes d'armes. En revanche, leur position face au programme spatial brésilien ou indien ne recueille pas la même unanimité. Dès lors, les décisions d'exportation sont prises au cas par cas et dépendent avant tout des relations politiques entre l'Etat de destination et l'Etat fournisseur⁵. Cela aboutit souvent à des décisions d'exportation contradictoires, dictées par des intérêts nationaux divergents.

- L'absence de mécanismes de vérification et de sanction

Le MTCR ne prévoit aucun mécanisme de vérification, ce qui crée des problèmes à deux niveaux : d'une part, en ce qui concerne les pays membres du MTCR, car il est très difficile de savoir s'ils procèdent systématiquement à des contrôles d'exportation et si ces contrôles sont efficaces, de l'autre, en ce qui concerne les pays destinataires, car aucun mécanisme ne permet de vérifier que l'utilisation finale d'un bien exporté est conforme à ce qui était prévu. L'accord encourage uniquement les Etats du MTCR à effectuer des inspections sur le territoire de l'Etat vers lequel ils ont exporté un article de l'Annexe, mais dans la pratique, de tels contrôles interviennent rarement.

L'accord ne prévoit pas davantage de mécanisme de sanction, ce qui limite la portée de l'engagement de chaque Etat, et donc l'efficacité de l'accord dans son ensemble. Concernant les membres du MTCR, ni l'insuffisance des contrôles ni les exportations contraires à l'esprit de l'accord ne peuvent être sanctionnées. Concernant les Etats destinataires, l'accord ne prévoit aucune sanction en cas d'utilisation d'un bien exporté non conforme à ce que le contrat d'exportation prévoyait.

⁵ Voir Michael Beck, «Reforming the Multilateral Export Control Regimes », *The Nonproliferation Review*, été 2000.

2. Le manque de précision des dispositions

- Les lignes de conduite

Les Etats bénéficient, dans l'application des principes du régime, d'un large pouvoir d'interprétation. Les lignes de conduite énoncent par exemple qu'avant d'exporter des technologies sensibles, les Etats doivent prendre en compte « la contribution du transfert en termes de mise au point potentielle de systèmes de lancement d'armes de destruction massive ». Une telle appréciation est nécessairement subjective, et conduit parfois à des positions différentes. En 1987, par exemple, les Etats-Unis se sont opposés à l'exportation vers le Brésil de moteurs Viking français de la fusée Ariane car cette exportation pouvait selon eux contribuer à la construction de missiles balistiques. La France estimait de son côté que les moteurs étaient uniquement destinés au programme spatial brésilien, et que l'exportation n'était donc pas contraire aux principes du MTCR. Face aux pressions américaines, la France décida finalement d'abandonner cette exportation⁶. Cet exemple montre que les principes du MTCR peuvent être interprétés de manière différente par les Etats, ce qui handicape sa crédibilité et, en conséquence, son efficacité. Pour certains Etats, ce large pouvoir d'interprétation est la preuve que le MTCR est un instrument discriminatoire au service de la politique étrangère des Etats membres, et en particulier des Etats-Unis.

- L'Annexe

Les Etats se sont mis d'accord sur une liste de biens dont ils s'engagent à contrôler les exportations. Néanmoins, les critères techniques laissent, eux aussi, une large place à l'interprétation. C'est le cas par exemple concernant la portée des missiles ou le poids de la charge utile. Ces deux paramètres techniques sont parfois difficiles à évaluer de manière précise car ils peuvent être influencés par de très nombreux facteurs. Lors de la vente des missiles de croisière *Black Shaheen* par la joint venture franco-britannique Matra Bae Dynamics aux Emirats arabes unis en 1998 par exemple, les divergences d'interprétation sur la portée du missile ont engendré des débats transatlantiques particulièrement animés. Selon les Etats-Unis, le missile avait une portée supérieure aux 300 km autorisés par le MTCR, ce que les Français niaient. Pour faire échouer le contrat, les Américains ont fait pression sur les Britanniques qui ont, dans un premier temps, retiré leur accord à la vente, avant finalement de l'autoriser après plusieurs mois de négociations. Cet exemple atteste non seulement de la difficulté objective de définir des critères techniques, mais aussi de la possibilité d'utiliser le MTCR comme instrument de politique commerciale. L'interprétation de l'accord dépend ainsi dans de nombreux cas des intérêts économiques de chaque Etat.

3. L'insuffisance des mécanismes de consultation

Depuis la création du MTCR en 1987, les Etats membres se sont efforcés de renforcer les mécanismes de consultation et d'échange d'informations. Dès 1987, l'accord prévoyait l'organisation régulière de réunions plénières regroupant tous les Etats membres. Ces réunions qui se déroulent désormais tous les ans sont l'occasion pour les Etats de discuter des problèmes d'interprétation, des problèmes techniques de mise en œuvre du régime, et de procéder, de manière générale, à des échanges d'informations et d'opinions concernant la prolifération des missiles. La dernière de ces réunions s'est tenue à Helsinki du 10 au 13 octobre 2000, et la prochaine aura lieu à Ottawa du 24 au 28 septembre 2001.

⁶ Owen Greene « The Missile Technology Control Regime and CoCom: Supplier Regime in transition », dans J.B. Poole & R. Guthrie (dir.), *Verification 1994, Arms Control, Peacekeeping and the Environment*.

Par ailleurs, afin de faciliter le dialogue, les Etats membres ont créé, en 1990, un point de contact permanent au ministère des Affaires étrangères français à Paris. Tous les mois, celui-ci organise des rencontres qui réunissent les représentants des ambassades à Paris de chaque partenaire. Il centralise également les notifications d'approbation ou de refus d'exportation communiquées par les gouvernements des Etats membres, qu'il rediffuse à l'ensemble des participants. Le point de contact assure en outre la diffusion de tous les documents que les partenaires du MTCR lui demandent de faire circuler, ainsi que des documents que d'autres Etats souhaitent communiquer aux Etats membres. Il procède ensuite, lors de chaque réunion plénière, à la diffusion d'une version mise à jour des Directives, de l'Annexe technique et des points ayant fait l'objet d'un consensus lors de la dernière réunion plénière. Néanmoins, le Point de Contact n'a qu'une fonction administrative et ne représente pas les Etats membres. De plus, il n'est doté d'aucun pouvoir d'action ou d'inspection.

Les Etats membres ont l'obligation de notifier au point de contact toutes les autorisations d'exportation des articles de la catégorie I et les refus d'exportation des articles de la catégorie I et de la catégorie II. Globalement, ce mécanisme fonctionne de manière satisfaisante, car le Point de Contact reçoit en moyenne une dizaine de notifications de refus d'exportation chaque mois. Cependant, il est difficile de mettre en évidence les cas où un Etat manque à son obligation de notification dans la mesure où un tel manquement résulte en général d'une exportation dont personne n'a connaissance.

Enfin, l'accord dispose que le gouvernement d'un Etat doit s'abstenir de procéder à un transfert pour l'essentiel identique à un transfert refusé par un autre gouvernement signataire sans l'avoir consulté. Il précise que cette obligation de consultation n'est valable que si le refus initial est conforme aux objectifs des lignes de conduite et a été notifié à l'ensemble des partenaires. Pour un accord non contraignant qui n'énonce que des principes généraux, ce mécanisme va assez loin dans la mesure où il fait peser une pression importante sur les Etats qui ne voudraient pas s'y conformer. Une telle situation est rare en pratique, mais lorsqu'elle se produit, le mécanisme semble fonctionner de manière satisfaisante. Néanmoins, juridiquement, ces consultations ne sont pas obligatoires, et les Etats membres ont toujours la possibilité de ne pas en tenir compte.

II.2 Bilan du Missile Technology Control Regime

1. L'augmentation du nombre d'Etats membres du MTCR

Après l'entrée en vigueur de l'accord en 1987, les sept Etats fondateurs ont très tôt pris conscience de la nécessité d'élargir la participation au régime afin d'affirmer la vocation universelle des principes énoncés par le MTCR. Rapidement, la plupart des pays de l'OCDE sont devenus membres⁷. Ainsi, entre 1990 et 1992, la Belgique, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, la Suède, l'Australie, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège, la Suisse, l'Autriche, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne ont adhéré au MTCR.

Pour certains experts, l'adhésion de la Russie en 1995 constitue un véritable succès pour le régime, car Moscou était un des principaux fournisseurs d'équipements et de technologies liés aux missiles. Cependant, depuis son adhésion, des doutes subsistent quant à son

⁷ Leur adhésion ne posait pas de problème dans la mesure où la plupart d'entre eux étaient déjà membres du Groupe des Fournisseurs Nucléaires instauré en 1978 et du Groupe Australie créé en 1986. Ils étaient donc familiers avec les régimes de contrôle aux exportations.

comportement. La Russie est ainsi souvent suspectée de vendre des informations et des équipements à l'Iran⁸. Même si la Commission Gore-Tchernomyrdine de 1997 concluait son rapport en affirmant qu'il n'y avait aucune preuve de la vente de technologies de missiles à l'Iran⁹, il semble difficile d'affirmer que la Russie ne contribue plus aujourd'hui à la dissémination des technologies sensibles. En outre, la contribution russe au développement indigène de missiles peut prendre des formes très difficiles à combattre : exil d'ingénieurs experts des questions balistiques, formation des élites étrangères en Russie au sein de grandes entreprises du secteur de l'armement etc. Nicolai Kovalev, directeur du FSB, a ainsi déclaré le 13 juillet 1998 que son agence avait découvert que l'Institut Tikhomirov avait envoyé des spécialistes des technologies de missiles en Iran via le Tadjikistan¹⁰. Pour certains, ces transferts se font avec la complicité de l'Etat, et traduisent sa volonté délibérée de continuer à exporter ses technologies de missiles malgré ses engagements. Pour d'autres, au contraire, ces transferts sont d'autant plus inquiétants qu'ils interviennent sans l'accord des autorités, mettant en évidence les lacunes du système de contrôle des exportations en Russie¹¹.

Par ailleurs, trois Etats se sont engagés à respecter les règles de conduite énoncées par le MTCR sans formellement adhérer au régime de contrôle des technologies de missiles¹². Il s'agit de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Chine. Cependant, le comportement de la Chine, qui a largement contribué à la dissémination des technologies de missiles durant les années 80, demeure très préoccupant. Malgré la signature d'un accord avec les Etats-Unis en novembre 1991, confirmée en octobre 1994, par lequel elle s'engageait à respecter les lignes de conduite du MTCR¹³, la Chine a, semble-t-il, continué à fournir une assistance au Pakistan notamment pour construire une usine de fabrication de missiles M-11¹⁴. Selon un rapport de la CIA, la Chine aurait également fourni une assistance technique significative au programme balistique iranien en 1996¹⁵. Même si la Chine a récemment déclaré qu'elle renonçait à vendre au Pakistan et à l'Iran des missiles et les composants permettant de les construire, l'expérience montre que cet engagement unilatéral n'est pas une preuve suffisante de la réelle volonté de Pékin de changer de politique dans ce domaine¹⁶.

Ainsi, si l'augmentation de la participation au régime peut être considérée comme un élément positif, elle n'est pas forcément une preuve du succès du MTCR, ni d'un renforcement du régime. Les exemples de la Russie et de la Chine montrent que l'adhésion et la souscription aux principes ne signifient nullement que les Etats concernés respectent vraiment leurs engagements. Certains experts estiment même que l'adhésion de la Russie a provoqué « une

⁸ Fred Wehling, « Russian Nuclear and Missile Exports to Iran », dans *The Nonproliferation Review*, hiver 1999.

⁹ La Commission Gore-Tchernomyrdine (dont le véritable nom est *The US-Russian Joint Commission on Technological Cooperation*) a été créée en 1993 et s'est réunie régulièrement dans le but de promouvoir la coopération entre les deux pays sur des sujets liés à la protection de l'environnement, l'énergie, les sciences et les technologies, l'exploration spatiale, la santé ou encore la défense.

¹⁰ Fred Wehling, *ibid.*

¹¹ Vladimir A. Orlov, « Export Controls In Russia : Policies and Practices », *The Nonproliferation Review*, automne 1999.

¹² Le fait de s'engager à respecter les lignes de conduite sans devenir membre du régime permet notamment à un Etat de ne pas être tenu par une quelconque obligation de notification de refus ou d'approbation d'autorisation d'exportation vis-à-vis des autres Etats.

¹³ Ed Scherr, « US, China Sign Agreement on Missile Exports », *Federation of American Scientists web site*, 4 octobre 1994.

¹⁴ R. Jeffrey Smith, « China Linked to Pakistani Missile Plant », dans *The Washington Post*, 25 août 1996.

¹⁵ Paul Mann, « China Alleged Top Trafficker of the Mass Destruction », dans *Aviation Week & Space Technology*, 4 août 1997 ; « Pakistan Missile Firing Triggers Indian Protests », dans *Aviation Week & Space Technology*, 21 juillet 1997.

¹⁶ « China Pledge Not to Stop Missiles Sales to Pakistan and Iran », *Jane's Defence Weekly*, 29 novembre 2000.

érosion significative des critères d'entrée conduisant à l'acceptation d'Etats ne disposant pas d'institutions viables et/ou de la volonté nécessaire pour contrôler leurs exportations de missiles »¹⁷.

En outre, la décision de certains Etats d'adhérer au MTCR s'explique davantage par la possibilité d'accéder aux hautes technologies ou au marché spatial que par la conviction de la nécessité de lutter contre la prolifération des missiles. Après l'adhésion du Brésil au MTCR en 1995, le programme spatial brésilien a par exemple largement bénéficié des transferts de technologies de la part de certains pays membres, et notamment de la France¹⁸. De la même façon, les adhésions de l'Ukraine et de la Russie s'expliquent en partie par les avantages concédés par les Etats-Unis dans le domaine spatial. Ainsi, lorsque le gouvernement russe a accepté de s'engager à respecter les lignes de conduite en 1993, il a obtenu, en échange, une participation dans la construction de la Station Spatiale Internationale ainsi que la possibilité de lancer satellites commerciaux américains. En principe, de telles motivations ne posent pas de problèmes tant que les nouveaux membres respectent leur engagement de ne pas réexporter les biens transférés par d'autres membres du MTCR. La question est pourtant de savoir si ces adhésions, plus ou moins intéressées, n'affaiblissent pas la cohésion et la légitimité du MTCR. Le risque serait ainsi que l'accord soit perçu comme un simple instrument commercial au service des pays dotés de la technologie balistique et spatiale, et dont l'objectif serait d'en priver les autres Etats.

2. L'abandon par certains Etats de leurs programmes de missiles

Depuis que le MTCR existe, plusieurs pays ont décidé de renoncer à leurs programmes de missiles. L'Argentine a mis fin à son programme Condor II en mai 1991 et est devenue membre du MTCR en mars 1993. Tout en conservant son programme spatial civil, le Brésil a abandonné son programme balistique en décembre 1994, et a adhéré au MTCR en octobre 1995. Enfin, l'Afrique du Sud est devenue membre du MTCR en octobre 1995 après avoir mis un terme à l'ensemble de ses programmes nucléaire, spatial et balistique en juin 1993.

Si l'Argentine, le Brésil et l'Afrique du Sud ont décidé de mettre un terme à leurs programmes de missiles, c'est notamment parce que les Etats membres du MTCR ont limité leurs exportations de technologies sensibles sur lesquelles reposaient les programmes de ces trois Etats. Ils étaient en effet d'accord pour reconnaître qu'il ne fallait pas fournir d'assistance aux programmes de ces Etats¹⁹. Ainsi, les membres du MTCR ont *de facto* mis l'Argentine, le Brésil et l'Afrique du Sud sous un embargo en matière de technologies sensibles, ce qui a provoqué des difficultés et des retards considérables dans leurs programmes respectifs²⁰. La politique de non-exportation a été d'autant plus efficace qu'elle a

¹⁷ Timothy McCarthy, « The Missile Technology Control Regime », *Nonproliferation Regime at Risk*, Center for Nonproliferation Studies, novembre 1999. De plus, le ministre brésilien des Affaires étrangères a déclaré, lors de l'adhésion de son pays au MTCR en 1995, qu'« en rejoignant le MTCR, nous [le Brésil] avons obtenu un passeport qui va nous donner accès aux hautes technologies sans aucune réserve ».

¹⁸ Pour une étude plus approfondie de l'accession du Brésil au MTCR, voir par exemple Wyn Q. Bowen, « Brazil's accession to the MTCR », dans *The Nonproliferation Review*, printemps/été 1996.

¹⁹ Après l'abandon par la France de l'exportation des moteurs de Viking vers le Brésil en 1987, tous les Etats ont reconnu le danger que représentaient les programmes de ces trois Etats pour la sécurité internationale.

²⁰ L'Argentine a, par exemple, connu d'importantes difficultés dans la mise au point de systèmes de guidage qui ont notamment contribué à l'échec d'un test. Le Brésil de son côté a rencontré des difficultés concernant les technologies de séparation d'étages et les systèmes de propulsion liquide. Voir notamment Robert Shuey, « Assessment of the Missile Technology Control Regime », dans Brauch, *Controlling the Development and Spread of Missile Technology*.

été soutenue par la menace des pays occidentaux de réduire l'aide économique en direction de ces trois pays.

Cependant, même dans les cas où les succès de la non-prolifération sont indiscutables, l'impact du MTCR n'est pas toujours clair et demeure difficile à mesurer. La décision de l'Argentine, du Brésil et de l'Afrique du Sud d'abandonner leurs programmes balistiques n'est pas forcément la preuve de l'efficacité du MTCR. Elle s'inscrit plutôt dans une logique de démocratisation que ces trois pays ont connue à l'époque. Ces changements internes se sont traduits non seulement par une baisse importante des budgets de défense, mais aussi par un désir de reconnaissance internationale peu compatible avec une politique de prolifération²¹.

Par ailleurs, trois autres Etats, Taiwan, l'Egypte et la Corée du Sud, se sont engagés à restreindre leurs programmes de missiles. Taiwan ne produit plus aujourd'hui que des missiles sol-air de courte portée, et a renoncé au développement d'un lanceur spatial pour se concentrer sur la construction de satellites. L'Egypte construit encore des missiles d'une portée de 80 km, mais a mis fin à tous ses programmes balistiques. Enfin la Corée du Sud s'est engagée dans le cadre d'un accord avec les Etats-Unis à ne pas construire de missiles d'une portée supérieure à 180 km. Elle a également accepté en 1990 que les Etats-Unis procèdent à des inspections sur son territoire afin qu'ils s'assurent qu'elle respecte son engagement. La Corée du Sud est finalement devenue le trente-troisième membre du MTCR le 26 mars 2001.

3. La persistance du phénomène de prolifération

Les succès de la lutte contre la prolifération des missiles sont contrastés par l'attitude d'Etats réfractaires qui ont continué leurs programmes de missiles. Il s'agit notamment d'Israël, de l'Inde, du Pakistan, de la Corée du Nord et de l'Iran. Le MTCR n'a pas pu empêcher cette évolution pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, certains Etats comme Israël et l'Inde avaient largement profité des transferts technologiques en provenance des pays occidentaux avant la mise en place du MTCR. Au moment où les pays fournisseurs se sont engagés à restreindre leurs exportations, les pays destinataires disposaient déjà de la technologie suffisante pour continuer leurs programmes de façon autonome. Ainsi, même si l'existence du MTCR a permis de ralentir et de rendre plus coûteux ces programmes indigènes, elle n'a pas permis d'y mettre un terme.

Ensuite, si le MTCR regroupe des Etats qui maîtrisent les technologies de missiles, il ne les regroupe pas *tous*. En effet, l'offre d'équipements et de technologies, comme la demande, proviennent essentiellement aujourd'hui d'Etats qui ne sont pas membres du MTCR comme la Corée du Nord, l'Iran ou le Pakistan. Ces Etats, auxquels nous pouvons ajouter la Libye et la Syrie, ont en effet développé leurs propre réseau de coopération technique en marge du MTCR. Ces collaborations se sont considérablement renforcées et multipliées durant les années 90, et le régime est à l'heure actuelle impuissant pour y faire face. La situation est d'autant plus préoccupante que l'on constate, depuis quelques années, un accroissement très net de la portée, de la précision et de la capacité de charge utile des missiles développés par ces pays.

²¹ En Afrique du Sud, il ne s'agissait pas d'une dictature militaire mais d'un régime d'apartheid, qui a pris fin en 1994. La fin de ce régime a produit des conséquences analogues concernant les budgets de défense et le désir de reconnaissance sur la scène internationale.

Enfin, certains Etats réfractaires, comme la Corée du Nord, l'Iran ou le Pakistan ont continué de profiter des exportations en provenance d'Etats qui se sont engagés à respecter les principes du MTCR. Comme nous l'avons vu, il s'agit principalement de la Chine et de la Russie. Les limites politiques du MTCR apparaissent ici clairement : en tant qu'instrument de la politique étrangère des Etats, les exportations de biens sensibles s'inscrivent dans une logique de rivalité stratégique qui oppose les grandes puissances. Tant que ces rivalités persisteront, on voit mal comment un régime quelconque pourrait empêcher les transferts en direction des régions sensibles.

Si la collaboration entre certains pays en voie de développement et les programmes indigènes de missiles se sont poursuivis malgré l'existence du MTCR, il faut néanmoins souligner que la prolifération de missiles a connu un ralentissement quantitatif et qualitatif depuis 1987.

Tout d'abord, parmi la trentaine d'Etats dotés de missiles balistiques, seuls quelques-uns tels Israël, l'Inde, le Pakistan, la Corée du Nord, l'Iran ou la Libye poursuivent actuellement des programmes de missiles à moyenne et longue portée²². Le phénomène de prolifération ne concerne donc qu'un nombre limité d'Etats.

Ensuite, la prolifération des technologies les plus avancées a également connu un ralentissement. Si l'Inde dispose aujourd'hui de missiles balistiques de longue portée, ce n'est pas grâce au transfert de technologies en provenance des pays occidentaux comme ce fut le cas durant les années 60, mais grâce à la poursuite d'un programme de missiles autonome. Il est probable que le perfectionnement des missiles aurait été encore plus rapide si certains Etats fournisseurs de technologies de missiles ne s'étaient pas engagés dans une politique de limitation et de contrôle des exportations.

Néanmoins, l'expérience des quinze années passées prouve que si un Etat souhaite à tout prix poursuivre son programme de missiles et dispose de capacités financières et techniques suffisantes pour le faire, il est très difficile voire impossible de l'en empêcher. Les exemples de l'Argentine, du Brésil, de l'Afrique du Sud, mais aussi, *a contrario*, de l'Irak ou de la Corée du Nord montrent bien que les changements internes sont indispensables aux choix des Etats de poursuivre ou non leurs programmes de missiles.

²² Selon l'ouvrage de Pierre Lellouche, Guy-Michel Chauveau, et Aloyse Warehouse «La France et les bombes : Les défis de la prolifération des armes de destruction massive », l'Afghanistan, l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Bulgarie, la Corée du Nord, la Corée du Sud, l'Egypte, les Emirats arabes unis, la Géorgie, l'Inde, l'Iran, l'Irak, Israël, le Kazakhstan, la Libye, le Pakistan, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, la Syrie, Taiwan, l'Ukraine, le Vietnam, le Yémen et le Zaïre possèdent des missiles balistiques. La plupart des pays disposent de missiles dérivés du Scud soviétique d'une portée d'environ 300 km.

CHAPITRE TROIS : COMMENT RENFORCER LE REGIME DE NON-PROLIFERATION DES MISSILES ?

Le MTCR a permis de limiter la dissémination des technologies de missiles les plus avancées, mais d'importants problèmes demeurent. Il convient donc de s'interroger sur les réformes que l'on pourrait apporter au régime pour qu'il soit plus efficace.

III.1 Le renforcement du régime actuel

1. Les lignes de conduite

Les lignes de conduite du MTCR sont peu précises et laissent, comme nous l'avons vu, une grande marge d'interprétation aux Etats membres. Il serait donc souhaitable de préciser ces lignes de conduite afin de réduire la marge d'interprétation des Etats. Les difficultés sont pourtant de taille.

Si les Etats sont d'accord sur des principes généraux, les divergences apparaissent dès que l'on tente de préciser ces principes. Les interprétations divergent en fait en fonction des différentes politiques étrangères, de sécurité et commerciales. Arriver à un catalogue commun de critères pour l'interprétation des lignes de conduite, voire à une interprétation commune, suppose un large consensus politique qui semble difficile à atteindre entre une trentaine de pays membres du MTCR dont les intérêts politiques, stratégiques et économiques sont souvent fort différents. En conséquence, l'établissement d'une liste blanche (des destinations permises), voire d'une liste noire (des destinations interdites) par l'ensemble des pays du MTCR reste hors de portée. Initialement, il était prévu que le Point de Contact diffuse régulièrement à l'ensemble des Etats membres une liste d'utilisateurs finaux posant problème. Mais, en l'absence de consensus politique, cette liste n'a jamais été dressée. La plupart des Etats préfèrent en effet prendre leur décision d'exportation au cas par cas. Il en est de même pour la vérification de l'utilisation finale des biens exportés. Actuellement, seuls les Etats-Unis procèdent à de telles vérifications de façon régulière²³, tandis que la plupart des membres du MTCR craignent à la fois la lourdeur des procédures d'inspection sur sites et les effets dissuasifs sur les clients potentiels.

Néanmoins, malgré toutes les difficultés, des possibilités existent pour préciser l'interprétation à donner aux lignes de conduite. Les Etats pourraient par exemple se référer aux autres accords et régimes internationaux de non-prolifération pour savoir si un Etat destinataire présente des garanties suffisantes. Le fait d'être membre du Traité de non-prolifération, du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques ou de la Convention sur l'interdiction des armes biologiques pourrait constituer des indices objectifs sur l'attitude d'un Etat en matière de prolifération.

²³ Le Commerce Department's Export Enforcement Safeguard Verification Division a ainsi mené 346 contrôles de ce type en 1998 : « Interagency Review of the Export Licensing Process for Dual-Use Commodities and Munitions », *Offices of the Inspectors General Report n. 99-187*, 18 juin 1999.

2. L'Annexe

Le régime actuel pourrait également être renforcé par la précision de l'Annexe. Les Etats membres se sont certes mis d'accord sur une liste commune de biens dont les exportations doivent être contrôlées mais des difficultés demeurent. Le premier problème tient à la nature même du régime. En effet, le MTCR s'applique aux biens à double usage qui peuvent souvent être aussi bien utilisés pour la mise au point de missiles que pour la construction de lanceurs spatiaux. Pour éviter tout risque de prolifération, les Etats du MTCR seraient obligés de renoncer à toutes leurs exportations, ce qui est exclu pour des raisons économiques. La deuxième difficulté est de déterminer avec précision les performances techniques des missiles. La controverse autour de l'exportation du missile *Black Shaheen* en est l'illustration. Ce problème est aggravé par le fait que le MTCR ne s'applique pas aux missiles d'une portée inférieure à 300 km. Or, lorsqu'une entreprise souhaite exporter un bien inclus dans l'Annexe, il est difficile de dire s'il est destiné à un missile d'une portée inférieure ou supérieure à 300 km. L'application du MTCR à l'ensemble des missiles, y compris ceux d'une portée de moins de 300 km permettrait d'éliminer ce dernier problème, mais les répercussions économiques rendent un tel élargissement du régime fort improbable pour le moment²⁴.

De manière générale, l'expérience du groupe de travail dit technique (*Technical Expert Meeting*) prouve qu'il est très difficile de parvenir à un consensus sur les modifications ou les précisions à apporter aux biens de l'Annexe. Les Etats membres ont créé ce groupe de travail dans le but d'actualiser les équipements et technologies inventoriés dans l'Annexe. Ses résultats sont cependant modestes, non seulement car il est, par définition, très difficile de trouver un consensus sur des critères parfois très techniques, mais aussi parce que certains Etats essaient parfois de modifier les caractéristiques techniques des articles de l'Annexe afin de faire obstacle ou au contraire permettre une exportation. En conséquence, le groupe de travail est souvent prisonnier des intérêts particuliers des Etats.

Certaines mesures pourraient néanmoins rendre le régime plus efficace eu égard aux articles contrôlés. Les membres du MTCR tentent à l'heure actuelle de définir des paramètres communs pour mesurer les performances des missiles de croisière. Cela permettrait de définir objectivement, et d'une manière acceptée par tous les Etats, les missiles qui entrent dans le champs d'application du MTCR²⁵.

3. Les mécanismes d'échange d'informations et de consultation

Un autre moyen de renforcer l'efficacité du MTCR serait de perfectionner les mécanismes d'échange d'informations et de consultation. En effet, s'ils ont été renforcés depuis la création du MTCR en 1987, ils restent aujourd'hui encore insuffisants. Tout d'abord, il faudrait renforcer les mécanismes d'échange d'informations entre les Etats membres. Ceci pourrait se traduire par la création d'un organe indépendant représentant l'ensemble des Etats membres qui aurait pour mission de regrouper les informations. Le système informatisé de partage d'informations qui existe dans le cadre du Groupe de Fournisseurs Nucléaires pourrait pour

²⁴ Les experts considèrent en général que l'utilisation d'une arme nucléaire avec un missile balistique d'une portée inférieure à 300 km n'a aucun intérêt car elle présente encore des risques de répercussion pour l'utilisateur. Néanmoins, les conséquences économiques de cette limite sont également importantes. Comme le note Owen Greene, cette limite exclut du contrôle aux exportations deux des missiles les plus exportés au moment de la création du MTCR, à savoir le *Harpoon* américain et l'*Exocet* français. Voir Owen Greene, « The Missile Technology Control Regime and CoCom: Supplier Regime in Transition », *Verification 1994, Arms Control, Peacekeeping and the Environment*.

²⁵ *Defense News*, 24 juillet 2000.

cela servir de modèle. Le perfectionnement des mécanismes existants pourrait permettre d'uniformiser, dans une certaine mesure, les politiques nationales d'exportations, et donc l'application des règles du MTCR. Ensuite, il convient de faciliter la circulation de l'information entre les gouvernements des Etats membres et leurs industries. Il est en effet important que les gouvernements, en particulier dans les pays d'Europe centrale et de l'ancien bloc soviétique, informent mieux les industries sur les règles à respecter et les sanctions encourues en cas de violation en matière de transfert d'équipements et de technologies sensibles.

Il serait également bénéfique pour l'efficacité et la transparence du régime que les échanges d'informations entre les pays membres du MTCR et les pays non membres soient plus fréquents. Des rencontres ont par le passé eu lieu, notamment pour informer les non-membres sur les activités du MTCR et les dangers qui peuvent en limiter l'efficacité. En 1996, les membres du MTCR ont ainsi organisé un séminaire à Washington avec 7 autres pays (Chypre, Hong Kong, Jordanie, Malte, Corée du Sud, Singapour et Emirats arabes unis) sur les problèmes liés au transbordement d'équipements de systèmes capables d'emporter des armes de destruction massive²⁶. Le séminaire regroupait des experts et des hommes politiques de 7 pays non membres du MTCR. Un second séminaire sur ce thème s'est tenu en mars 1997 à Londres. Néanmoins, depuis ces réunions, les contacts avec les Etats non membres ont été très épisodiques et les échanges d'informations sont relativement rares.

4. La création d'un mécanisme de sanctions

En l'absence d'un mécanisme de sanctions dans le cadre du MTCR, certains Etats ont parfois recours à des mesures de rétorsion économique pour sanctionner des Etats ou des entreprises suspectés de contribuer à la dissémination des technologies de missiles. Aux Etats-Unis, tout un dispositif juridique permet d'imposer des sanctions à l'égard des Etats qui contribuent à la prolifération de missiles²⁷. Par exemple, lorsque des transferts de technologies ou d'équipements ont contribué de manière substantielle au développement ou à la production d'un missile dans un pays qui n'est pas membre du MTCR, les importations aux Etats-Unis de biens en provenance de l'Etat ou de l'entreprise concerné(e) peuvent être interdites pour une durée d'au moins deux ans. La législation américaine précise cependant que les Etats-Unis ne peuvent pas imposer de telles sanctions à l'encontre d'une entreprise d'un Etat membre du MTCR qui aurait été autorisée à exporter des technologies sensibles vers un Etat non membre, à moins qu'elle n'ait obtenu cette autorisation de manière frauduleuse²⁸.

Les mesures unilatérales de rétorsion adoptées par les Etats-Unis sont parfois efficaces. En 1992 par exemple, la Russie a accepté de mettre un terme à sa collaboration avec l'Inde concernant la fourniture de moteurs de fusée et des installations pour les construire. Cependant, dans la plupart des cas, elles sont d'une efficacité limitée. La Chine a ainsi

²⁶ Plusieurs cas avaient attiré l'attention des membres du MTCR sur ce problème. En 1993, une entreprise russe avait par exemple tenté sans succès d'expédier en Libye du perchlorate d'ammonium, utilisé dans la fabrication du combustible des fusées, en passant par l'Ukraine et la Bulgarie «Ukrainians Seize Libya-Bound Russian Chemicals », *Agence France Presse*, 12 avril 1993.

²⁷ Il s'agit de l'*Arms Export Control Act*, de l'*Export Administration Act* et du *National Defense Authorization Act* de 1991.

²⁸ Voir le *National Defense Authorization Act For Fiscal Year 1991*, en particulier la section 1702 énonçant les amendements apportés à l'*Export Administration Act* de 1979 et la section 1703 énonçant les amendements apportés à l'*Arms Export Control Act*. Voir également «The Missile Technology Control Regime », *Arms Control Association Fact Sheet*. Notons également que la législation américaine ne précise pas ce qu'elle entend par « frauduleuse ».

continué à fournir de l'aide au Pakistan en dépit des sanctions imposées par Washington en 1991 et 1993. En outre, l'adoption de mesures unilatérales ne contribue pas à accroître la légitimité du MTCR. Pour certains Etats comme l'Inde, Washington sanctionnerait des entreprises et des gouvernements de manière arbitraire en fonction de ses propres intérêts.

Cette critique fait écho aux nombreux auteurs qui préconisent l'adoption d'un système de sanctions par le MTCR afin de garantir une application plus uniforme de ses principes. Les obstacles sont néanmoins très nombreux. Tout d'abord, les Etats devraient s'accorder sur l'objet des sanctions. Faut-il sanctionner un système de contrôle des exportations insuffisant ou des décisions d'exportation contraires aux principes énoncés par le MTCR ? La première hypothèse pose d'importants problèmes techniques de supervision, tandis que la seconde serait difficilement compatible avec la souveraineté des Etats en matière de politique étrangère. Enfin, l'adoption de sanctions à l'encontre d'un Etat destinataire qui n'aurait pas utilisé un bien sensible transféré par un Etat membre du MTCR conformément à ce qui était initialement prévu, ou qui l'aurait réexporté sans autorisation, suppose un système efficace de vérification et une coopération intense entre les services de renseignement des Etats membres du MTCR. Face aux délicats problèmes de confidentialité qu'une telle coopération impliquerait, il n'est pas étonnant que les échanges d'information dans ce domaine se fassent aujourd'hui, au mieux, au niveau bilatéral entre certains pays alliés, et il reste difficile d'imaginer que ces échanges puissent se multilatéraliser entre l'ensemble des pays du MTCR. Enfin, il semble inconcevable d'instaurer un mécanisme de sanction sans base juridique contraignante, c'est-à-dire sans avoir un traité international.

III.2 L'adoption d'un traité international

Théoriquement, il existe plusieurs options pour un traité de non-prolifération des missiles. La première consisterait à signer un traité centré sur le contrôle aux exportations des technologies de missiles. L'adoption d'un tel traité transformerait les principes du MTCR en normes internationales contraignantes. Cela permettrait de mettre sur pied des mécanismes de vérification et de sanction pour garantir le respect des obligations des Etats signataires. Un organe indépendant pourrait être chargé des vérifications selon le modèle de l'Agence internationale de l'Energie atomique (dans le cadre du Traité de non-prolifération) ou de l'Organisation internationale pour l'interdiction des armes chimiques (dans le cadre de la Convention d'interdiction des armes chimiques).

La seconde option serait de conclure un traité global, signé non seulement par des fournisseurs, mais aussi par les Etats qui ne disposent pas des technologies de missiles. Cela permettrait de donner à ce traité une légitimité dont le MTCR ne bénéficie plus aujourd'hui. Pour y arriver, plusieurs possibilités existent.

On pourrait tout d'abord prendre pour point de départ les traités bilatéraux entre les Etats-Unis et l'URSS (puis la Russie). Certains auteurs proposent d'ouvrir le traité bilatéral américano-russe sur les forces nucléaires de portée intermédiaire (FNI)²⁹ aux autres Etats pour trouver une solution au problème de la prolifération balistique dans son ensemble³⁰. Cette

²⁹ Ce traité interdit uniquement les missiles basés au sol d'une portée comprise entre 500 et 5500 km.

³⁰ Voir par exemple Kenneth Adelman, « Curing Missiles Measles », *Washington Times*, 17 avril 1989 et « How to Limit Everybody's Missiles? », *New York Times*, 7 avril 1991 ; voir aussi Kathleen Bailey, « Rushing to Build Missiles », *Washington Post*, 6 avril 1990.

proposition a été faite en 1994 par l'*Arms Control and Disarmament Agency*³¹. Le Canada avait de son côté proposé l'idée d'un traité interdisant les missiles balistiques d'une portée comprise entre 300 et 5500 km. Si ces propositions peuvent paraître intéressantes car elles offrent une approche non discriminatoire de la lutte contre la prolifération (tous les Etats devraient alors s'engager à respecter les règles), elles laissent la possibilité aux Etats de disposer de missiles d'une portée inférieure à 300/500 km ou supérieure à 5500 km. Cependant, elles permettraient probablement de ralentir considérablement la prolifération des missiles au sein des pays les plus actifs dans ce domaine, dans la mesure où il est techniquement très difficile voire impossible de construire des missiles à très longue portée sans maîtriser au préalable la technologie des missiles à moyenne portée. Mais, pour séduisantes qu'elles soient, ces propositions ont été rejetées par les membres du MTCR en 1995, notamment en raison de leur caractère très contraignant.

L'alternative serait un traité international interdisant tous les missiles balistiques. Cette idée repose notamment sur la proposition faite par Ronald Reagan à l'occasion du sommet de Reykjavik en 1986 intitulée *Zero Ballistic Missiles* ou ZBM. Cette proposition nous paraît très utopique car il semble difficile de convaincre les Etats d'abandonner leurs arsenaux balistiques alors que ceux-ci constituent pour de nombreux Etats une composante essentielle de leur défense, et dans le cas des Etats nucléaires, de leur dissuasion³².

Enfin, une troisième possibilité serait de conclure un traité du type du Traité de non-prolifération. Le TNP est un traité discriminatoire qui distingue les Etats dotés d'armes nucléaires des Etats non dotés d'armes nucléaires. Comme dans le cadre du TNP, nous pouvons imaginer que les pays dotés de missiles balistiques se verraient confirmer dans leur statut privilégié en échange d'un engagement (très général) de désarmement complet, de favoriser l'accès aux autres Etats aux technologies spatiales civiles et de ne pas exporter de technologies sensibles. Cependant, un tel accord poserait de nombreux problèmes. Nous pouvons recenser au moins 7 ou 8 pays dont les programmes de missiles balistiques posent des problèmes de sécurité en termes de portée et de charge utile³³. Dès lors, faudrait-il leur reconnaître à tous le statut d'Etats dotés de missiles ? Faudrait-il au contraire essayer de les convaincre d'abandonner leurs capacités afin que seuls les 5 membres permanents du Conseil de sécurité aient ce statut ? Il est difficile d'imaginer que la Corée du Nord, l'Inde ou Israël acceptent de renoncer à leurs aspirations. A l'inverse, il est difficile de croire que la communauté internationale accepterait de légitimer les programmes balistiques nord-coréen, irakien, iranien ou libyen.

Face à tous ces problèmes, il est peu probable que les Etats acceptent de signer un traité international contraignant dans un avenir proche. L'exportation de technologies de missiles présente encore de nombreux intérêts, notamment stratégiques, pour certains Etats. D'un point de vue économique, si la vente des technologies de missiles balistiques n'est plus aussi attrayante que par le passé, l'exportation de technologies spatiales représente au contraire une source croissante de revenus. Techniquement, l'adoption d'un traité international présente également de nombreux obstacles. Les règles énoncées doivent par exemple être suffisamment claires pour être applicables. Or, comme nous l'avons vu, les divergences entre les Etats se multiplient dès lors que l'on essaie de préciser les principes généraux. Le

³¹ Theresa Hitchens, « ACDA Promotes Worldwide Ban On Midrange Missiles », *Defense News*, 4 juillet 1994.

³² Voir par exemple Lora Lumpe, « Zero Ballistic Missiles and the Third World, Project on Rethinking Arms Control », Center For International and Security Studies, Maryland, mars 1993.

³³ Corée du Nord, Iran, Irak, Libye, Inde, Pakistan, Israël, Syrie.

caractère rigide d'un traité s'oppose donc largement à la flexibilité du régime actuel à laquelle la plupart des Etats sont très attachés.

III.3 Le Code de conduite international

Lors de la dernière réunion plénière du MTCR en octobre 2000, les Etats membres ont adopté un projet de Code de conduite international s'appliquant uniquement aux missiles balistiques. Ce Code de conduite consiste essentiellement en un mécanisme d'échange d'informations et en mesures de confiance. L'engagement des Etats n'est pas contraignant, il repose sur la bonne foi et la confiance entre les Etats. Ce projet de Code de conduite international est à vocation universelle, au sens où il est ouvert à la signature des membres du MTCR, mais aussi des non-membres. Ce projet s'organise autour des 4 axes suivants :

- *Les principes* – Les Etats s'accordent sur la nécessité de prévenir et d'infléchir la prolifération à travers des efforts internationaux et de renforcer les régimes existants de désarmement et de non-prolifération, notamment par une adhésion plus large à ces régimes. En outre, les Etats reconnaissent la nécessité d'adopter des mesures de transparence sur les programmes balistiques et spatiaux afin d'accroître la confiance et de promouvoir la non-prolifération des missiles balistiques et des technologies afférentes. Enfin, les Etats réaffirment également le principe de liberté d'accès et d'utilisation de l'espace à des fins pacifiques « de telle manière que cela ne contribue pas à la prolifération des systèmes de missiles balistiques ».
- *Les engagements* – Les Etats signataires du Code de conduite devraient ratifier le traité de 1967 sur les principes gouvernant les activités des Etats dans l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, la convention de 1972 sur la responsabilité des dommages causés par les objets spatiaux, et la convention de 1974 sur l'enregistrement des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique. Les Etats seraient également obligés de faire preuve de la plus grande retenue dans le développement, l'essai et le déploiement de missiles balistiques et à réduire, autant que possible, leurs arsenaux. Enfin, les Etats s'engagent à être vigilants dans l'aide qu'ils apportent aux programmes spatiaux étrangers, et à ne pas soutenir ni assister des programmes de missiles balistiques dans des pays susceptibles de développer ou d'acquérir des armes de destruction massive.
- *Les mesures de confiance* – Le projet de Code de Conduite internationale énonce les mesures de confiance que les Etats devront fournir lorsqu'ils participeront au Code de conduite internationale. Les Etats doivent notamment faire une déclaration annuelle présentant les grandes lignes de leur politique de missiles balistiques et de lanceurs spatiaux, échanger les pré-notifications des lancements et des vols d'essai de missiles et de lanceurs spatiaux, et inviter, s'ils le souhaitent, des observateurs internationaux sur leurs sites terrestres de lancements. La pré-notification des tirs doit en outre fournir des précisions concernant la date, la localisation et la trajectoire du tir, ainsi que les caractéristiques générales de l'engin.
- *Les aspects organisationnels* – Le projet précise enfin les aspects organisationnels du Code de conduite. Il insiste ainsi sur l'organisation de réunions régulières pour « préciser, passer en revue et développer plus en avant les mécanismes ». Il prévoit également la mise en place d'un centre chargé de recueillir les données issues de l'échange de notifications

et d'un mécanisme approprié pour résoudre les problèmes liés aux déclarations nationales ayant un rapport avec les activités spatiales ou balistiques.

Ce projet est le résultat d'une initiative européenne qui s'inscrit dans une politique menée depuis longtemps par plusieurs pays européens. La France avait par exemple proposé l'adoption de mesures de pré-notification des tirs de missiles balistiques d'au moins 300 km de portée lors de la Conférence du Désarmement en 1991. Elle avait de nouveau soutenu cette proposition lors de la Conférence du Désarmement de 1993, et suggérait également de créer un organisme international chargé de recueillir les informations relatives aux tirs (date, localisation du tir, des retombées, caractéristiques générales de l'engin etc.). Jusqu'à présent, ces propositions n'avaient obtenu qu'un faible soutien de la part des autres Etats. Les Etats-Unis par exemple n'ont jamais été très favorables aux mesures de confiance et de transparence car ils estiment qu'elles sont inutiles. Selon eux, seules les incitations financières ou économiques sont susceptibles d'être efficaces pour lutter contre la prolifération des missiles. Les divergences transatlantiques sur les moyens de lutte contre la prolifération se sont en outre récemment stigmatisées autour du programme américain de défense antimissiles.

Dans ce contexte, l'adoption du projet de Code de conduite est extrêmement positive. Elle prouve d'une part l'attachement des Etats aux instruments de non-prolifération des missiles et leur désir de les renforcer, et d'autre part que les Etats-Unis ne se détournent pas totalement des instruments de non-prolifération, même s'ils estiment qu'ils sont insuffisants et doivent être complétés par des moyens de contre-prolifération. En outre, le Code de conduite propose une réponse plus générale au problème de prolifération des missiles dans la mesure où les Etats non-membres du MTCR peuvent y adhérer sans devenir membre du régime lui-même.

Mais, pour être véritablement efficace, il est essentiel que les Etats les plus sensibles en matière de prolifération des missiles adhèrent au Code de conduite international. Sans l'adhésion de la Chine, de la Corée du Nord, de l'Inde, du Pakistan ou d'Israël, il risque en effet de ne pas répondre aux attentes qu'il suscite. Cependant, pas plus que l'adhésion au MTCR, l'adhésion formelle au Code de conduite ne représente une garantie du respect de l'engagement. En effet, le Code de conduite ne se veut guère plus contraignant que le MTCR. Aussi, des problèmes analogues à ceux posés par le MTCR pourraient surgir avec ce nouvel instrument de lutte contre la prolifération.

CONCLUSION

Aujourd'hui, le régime de non-prolifération des missiles fait face à trois défis. Le premier est la production *indigène* de missiles de la part de pays non membres du MTCR. Le MTCR a contribué au ralentissement de la prolifération, mais il n'a pas permis de mettre un terme aux programmes de missiles des Etats qui ne sont pas membres du MTCR. L'Inde et Israël ont ainsi continué le développement de leurs missiles de manière autonome. Si ces Etats poursuivent une politique responsable en matière de prolifération et ne contribuent pas à la dissémination des technologies de missiles, ils sont la preuve des limites du MTCR. Si le régime peut au mieux ralentir l'avancement de certains programmes de missiles, il ne peut pas dissuader les Etats qui souhaitent vraiment se doter de missiles de parvenir à leurs fins. Les propositions américaines d'ouvrir à l'Inde l'accès aux lanceurs spatiaux en échange d'un arrêt de ses programmes de missiles ou de son adhésion au MTCR n'ont par exemple jamais réussi à convaincre New Delhi de renoncer à ses aspirations balistiques et spatiales³⁴.

Le deuxième défi de la non-prolifération réside dans les transferts d'équipements et de technologies entre les Etats qui ne sont pas membres du régime de contrôle des technologies de missiles. La prolifération de missiles a continué en marge du MTCR grâce à des collaborations techniques entre les pays en voie de développement, parfois aidés par certains pays dotés de technologies très avancées, comme la Chine ou la Russie. Ces collaborations représentent un véritable défi pour la lutte contre la prolifération, et les modifications que l'on pourrait apporter au régime de non-prolifération ne semblent pas en mesure de fournir une réponse à ce problème.

Enfin, le troisième défi de la non-prolifération est d'élargir le consensus politique entre les Etats. Les divergences entre les intérêts politiques, stratégiques et économiques des Etats membres sont en fait le problème principal à l'intérieur du régime. Certains Etats fournisseurs utilisent le MTCR pour limiter la dissémination des technologies spatiales et ainsi réduire la concurrence sur le marché des lancements de satellites. D'autres prônent la liberté d'accès à l'espace et n'hésitent pas à exporter leurs technologies vers les Etats qui deviennent membres du MTCR. Les divergences en termes de politiques étrangères et de sécurité aboutissent ainsi à des interprétations divergentes de la menace et de la sensibilité de certaines exportations. En outre, pour de nombreux pays, l'adhésion au MTCR est avant tout un moyen d'accès à des technologies avancées, ce qui affaiblit la crédibilité et l'efficacité du régime.

Dès lors, nous voyons mal comment le *Missile Technology Control Regime* pourrait à lui seul faire face à la prolifération des missiles. De ce point de vue, la décision américaine de développer les programmes de défense antimissiles peut sembler justifiée. Pourtant, le régime actuel présente également des avantages et n'est pas totalement inefficace. Il a ralenti et limité la prolifération des technologies de missiles et donne une certaine légitimité à la lutte contre ce phénomène. Le nombre de proliférateurs actifs est en effet très limité, et il est peu probable que ces Etats abandonnent leurs ambitions si des systèmes antimissiles sont déployés. Un Etat qui a déjà beaucoup investi dans un programme balistique, au point de disposer de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) ne va probablement pas renoncer à ses ambitions à cause de la *National Missile Defense*, mais plutôt essayer de perfectionner son arsenal, en développant, par exemple, des contre-mesures, d'autant qu'elles sont plus faciles à développer

³⁴ Voir Victor Zaborisky, « U.S. Missile Nonproliferation Strategy Toward The NIS and China: How Effective », *The Nonproliferation Review*, automne 1997.

que les ICBM. Tout cela nous conduit à affirmer que les systèmes de défense antimissiles, s'ils aboutissent, ne doivent pas se substituer aux efforts diplomatiques et juridiques de lutte contre la prolifération, ni constituer un obstacle au perfectionnement des instruments existants, mais, au maximum, les compléter.