

LE HCoC, INSTRUMENT MODESTE MAIS ESSENTIEL CONTRE LA PROLIFERATION BALISTIQUE

HCoC Issue Brief – Octobre 2020

En bref

Le HCoC a été adopté en 2002, dans une période propice à la coopération internationale et à **l'adoption de normes de non-prolifération et de désarmement.**

Le HCoC a été conçu comme **première étape** vers de nouvelles réglementations dans ce domaine. Toutefois, les **tensions internationales croissantes** n'ont pas permis d'autres avancées au-delà du compromis de 2002.

Malgré sa portée limitée, le HCoC est le **seul instrument universel réglementant les missiles balistiques**, un rôle essentiel étant donné l'association de ces systèmes aux programmes d'ADM.

Avec des mesures de confiance, il **complète d'autres régimes et normes relatifs aux missiles**, et constitue un outil modeste mais essentiel contre la prolifération des missiles.

La décennie dorée de la non-prolifération

À la fin de la Guerre froide, des accords ont été adoptés afin de réduire la menace nucléaire et de limiter le nombre d'armes déployées par les États-Unis et la Russie. Cette période de coopération renforcée et d'optimisme a coïncidé avec **la négociation de nouvelles mesures de non-prolifération et le renforcement des mesures existantes.** En particulier, la communauté internationale a réussi à adopter une convention interdisant les armes chimiques, à proroger indéfiniment le traité sur la non-prolifération (TNP) et à négocier le très attendu traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE).

La question des vecteurs avait été partiellement traitée en 1987 avec la création du Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR). Cependant, dans les années 1990, plusieurs programmes proliférants ont continué de susciter des inquiétudes. En particulier, **le développement d'un programme de missiles balistiques à longue portée en Corée du Nord**, acté par le survol du Japon en 1998 par un de ces systèmes, a contraint la communauté internationale à faire face plus activement à la prolifération balistique. Dès 1999, les partenaires du MTCR ont donc cherché collectivement à établir une norme universelle visant à endiguer la prolifération des systèmes balistiques.

Adopté en 2002, le HCoC est donc un prolongement logique de ces efforts visant à étoffer le cadre juridique international de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM). Un an après les attaques du 11 septembre 2001 et dans un contexte de profonde suspicion autour des activités proliférantes d'États tels que la Corée du Nord, la Libye, l'Iran, la Syrie et l'Irak, le HCoC a été suivi par **d'autres initiatives visant à endiguer le trafic de matières sensibles** (Initiative de sécurité contre la prolifération/PSI) mais aussi par des **instruments contraignants s'efforçant d'empêcher les acteurs non étatiques de se procurer (ou de mettre au point) des ADM et leurs vecteurs** (résolution du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) 1540).

La création d'une norme contre la prolifération des vecteurs d'ADM

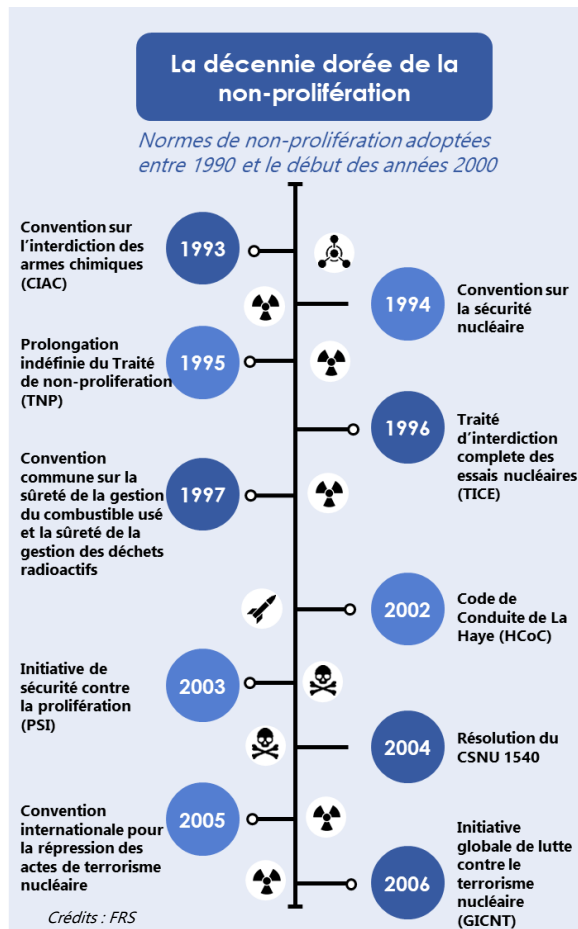


Figure 1. Normes de non-prolifération adoptées entre 1990 et le début des années 2000

Le HCoC a créé une norme qui sous-tend le MTCR et réduit le risque posé par les missiles balistiques. Inspiré par les accords bilatéraux de pré-notification des lancements conclus entre les États-Unis et l'Union soviétique (et plus tard entre les États-Unis et la Russie), il établit un **mécanisme quasi universel visant à éviter les erreurs d'interprétation entre les tirs de lanceurs spatiaux (SLV), les essais de missiles et les frappes balistiques**. Au minimum, le HCoC impose aux détenteurs de missiles un **ensemble d'exigences en termes de comportement et de transparence pour compenser la nature déstabilisatrice de ces systèmes**. Sur le front de la non-prolifération, le HCoC représente également un progrès majeur, bien qu'il reste un accord juridiquement non contraignant. Avec l'adoption du HCoC, la communauté internationale déclare officiellement que la dissémination des missiles balistiques couplés à des ADM constitue une menace pour la sécurité internationale et qu'elle doit donc être freinée.

La nécessité d'une telle norme est démontrée par le **co-développement presque systématique par les États d'ADM et de missiles balistiques**. En d'autres termes, tous les pays qui ont développé

des armes nucléaires, chimiques ou biologiques depuis la fin de la Guerre froide ont également acquis ou produit des systèmes balistiques, et certains ont couplé leurs missiles balistiques avec des ADM (figure 2). Pour tous, sauf l'Inde, les technologies et les composants de missiles ont fait l'objet de transferts non encadrés par les régimes internationaux en vigueur. Enfin, aucun de ces États n'est membre du MTCR, à l'exception de l'Inde, qui l'a rejoint en 2016.

Si la mise au point d'ADM reste la principale source de préoccupation et constitue dans la plupart des cas une violation des engagements internationaux, la menace que représentent ces programmes est essentiellement théorique s'ils ne s'accompagnent pas de l'acquisition de vecteurs pouvant les emporter. La **prévention de la dissémination des missiles balistiques est donc une nécessité pratique**

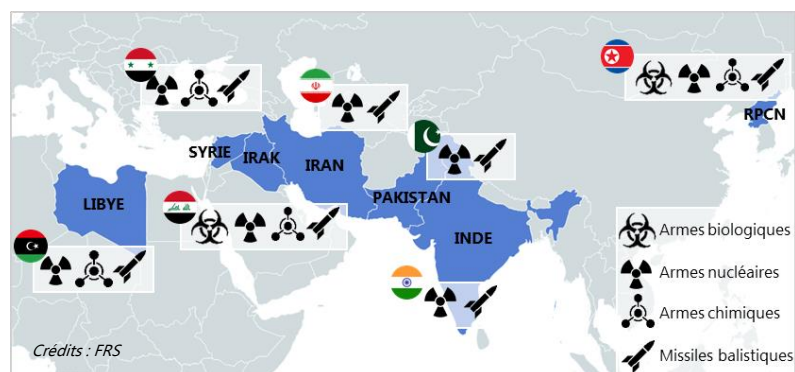


Figure 2. Programmes d'armes nucléaires, chimiques, biologiques et de missiles balistiques initiés depuis 1991 (abandonnés et finalisés). Source : NTI.

pour limiter les conséquences du développement des programmes d'ADM.

Le HCoC: un premier pas et un compromis

Compte tenu de sa portée limitée, le HCoC peut apparaître comme un instrument modeste pour faire face à la prolifération des missiles. A l'origine conçu comme une **première étape pouvant ensuite conduire à des réglementations plus ambitieuses**, le texte final reflète le compromis politique établi au moment de son élaboration :

- Utilisés par les grandes puissances dans la mise en œuvre de leurs stratégies de dissuasion nucléaire, les missiles balistiques ne pouvaient pas être simplement prohibés.
- Un traité instaurant un double statut, avec des États dotés et des États non dotés, comme le TNP, était inacceptable pour une majorité d'États.
- Un texte juridiquement contraignant aurait été rejeté par les États possédant des missiles pour des raisons de sécurité. En l'état actuel des choses, certains États refusent toujours de se conformer au niveau de transparence requis dans le HCoC.
- Les missiles de croisière ou d'autres systèmes régulièrement utilisés sur le champ de bataille ne sont pas inclus car de nombreux États auraient refusé de partager des informations sur leur déploiement ou leurs essais.

Plusieurs propositions ont été faites par la suite pour renforcer les réglementations visant à limiter la prolifération des missiles balistiques, y compris des mesures de confiance supplémentaires ou des mesures régionales¹. Ces espoirs ne se sont toutefois pas matérialisés. Le contexte international rend de plus en plus difficile l'engagement des États au-delà des compromis de 2002. Il est peu probable que des mesures complémentaires au HCoC voient le jour dans les années à venir, notamment du fait que les États utilisent de plus en plus les missiles balistiques comme armes de dissuasion conventionnelle², de la situation de blocage dans laquelle se trouve le désarmement et de la remise en cause de plus en plus ouverte des objectifs de non-prolifération par certains États.

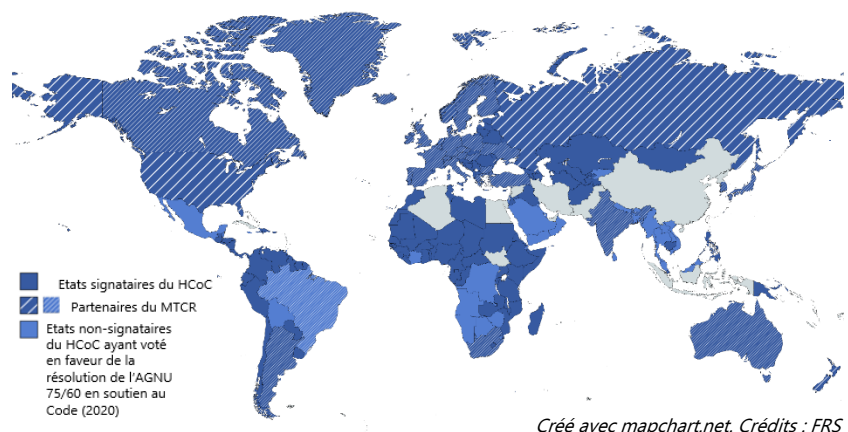
Une majorité d'États s'accorde actuellement sur la nécessité de freiner la diffusion des systèmes balistiques, même s'il n'existe pas d'interdiction légale de les produire ou de les exporter, sauf vers des acteurs non étatiques ou des États visés par des sanctions des Nations unies. Ainsi, le HCoC établit **une norme qui accroît la légitimité des autres initiatives visant à limiter la dissémination des missiles capables de transporter des ADM, leur technologie ou leurs composants**. Cette légitimité est renforcée par le fait qu'une majorité d'États ont rejoint le HCoC (143 en 2020), et qu'un nombre encore plus important vote en faveur de la résolution biennale de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) en faveur du HCoC (176 en 2020).

Un texte complémentaire aux autres instruments axés sur les missiles

L'adoption du HCoC a permis de mobiliser l'ensemble de la communauté internationale sur la question des missiles, même si

d'autres normes avaient été créées auparavant pour apporter un certain niveau de régulation sur ces systèmes. En effet, les traités bilatéraux de maîtrise des armements entre les États-Unis et la Russie ont limité le déploiement de missiles balistiques et en ont même interdit certaines catégories. Au niveau national, certains États ont été ou restent interdits de développer des capacités balistiques en raison de violations de leurs engagements de non-prolifération. Ainsi, la résolution du CSNU 2407 sanctionne le programme balistique de la Corée du Nord.

Depuis sa création en 1987, le **MTCR est également un outil essentiel pour limiter la diffusion des technologies et composants à double usage entrant dans la fabrication des missiles balistiques**. Il joue un rôle notable dans la limitation de la prolifération des systèmes



Créé avec mapchart.net. Crédits : FRS

Figure 3. États signataires du HCoC et partenaires du MTCR

d'armes et des chaînes de production. Cependant, en raison de sa nature même de mécanisme volontaire de contrôle des exportations, il reste mal adapté pour empêcher le développement de programmes nationaux. En 2004, la **résolution du CSNU 1540** donne une nouvelle dimension à la prolifération des ADM et de leurs vecteurs en

MTCR	HCoC	Résolution CSNU 1540
<ul style="list-style-type: none"> • Adopté en 1987 • Régime de contrôle aux exportations multilatéral • Vecteurs non pilotés capables de transporter des ADM • 35 partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopté en 2002 • Mesure de confiance et de transparence • Missiles balistiques et lanceurs spatiaux • 143 États signataires 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptée en 2004 • Résolution du CSNU • Prolifération des ADM et leurs vecteurs aux acteurs non étatiques • 193 États parties

Figure 4. Comparaison entre les trois accords internationaux portant sur les missiles balistiques

mettant l'accent sur les acteurs non étatiques. Cette résolution, qui porte sur les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques et leurs vecteurs, souligne les effets déstabilisateurs des missiles balistiques entre les mains d'acteurs non étatiques et lorsqu'ils sont associés à des ADM.

Le HCoC est complémentaire de ces effortsⁱⁱⁱ. Il rappelle le principe généralement admis de non-prolifération des systèmes balistiques et l'objectif d'élimination progressive de ces armes. Mais à court terme, il reconnaît leur existence, et limite leur dangerosité **en définissant des règles s'appliquant à leurs possesseurs**. Il repose sur l'hypothèse que même si la l'élimination d'un système d'armes n'est pas pour le moment réalisable, il reste nécessaire d'adopter des mesures de réduction des risques afin de diminuer la probabilité d'utilisation de ces armes. Le principal outil à cet égard est la transparence.

À propos du Code de conduite de La Haye

Adopté en 2002, le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques (HCoC) est un instrument politiquement contraignant visant à limiter la prolifération des vecteurs d'armes de destruction massive (ADM). Composé d'un ensemble de mesures de transparence et de confiance, le HCoC est le seul instrument multilatéral centré sur les vecteurs d'ADM. Signé par 93 États à sa création, le HCoC compte désormais 143 États signataires (octobre 2020).

En adhérant au HCoC, les États s'engagent à **respecter un ensemble de traités des Nations unies et de conventions internationales sur la sécurité spatiale**, à soumettre une **déclaration annuelle** concernant leurs capacités en matière de missiles balistiques et leur politique nationale relative aux traités et instruments de non-prolifération et de désarmement, et à **envoyer des notifications préalables** à tout lancement de missile ou de lanceur spatial. Ces documents sont mis en ligne sur une plateforme dédiée (disponible pour les États membres uniquement), gérée par l'Autriche, qui fait office de contact central immédiat du HCoC. L'adhésion au HCoC est gratuite.

Si les États signataires s'engagent à « faire preuve de la plus grande retenue » dans le développement de capacités balistiques, il convient de souligner qu'il ne leur est **pas interdit de posséder des missiles balistiques ni de mener des activités de lancement spatial**. L'adhésion au HCoC permet en outre aux États d'avoir **accès aux informations partagées par les autres États** signataires et de **mettre en avant leur engagement politique** en faveur de la non-prolifération et du désarmement.

ⁱ David Bertolotti, « Le Code de Conduite de la Haye contre la prolifération des missiles balistiques : le régime qui n'existait pas? », *Annuaire Français de Relations Internationales*, volume VII, 2006.

ⁱⁱ Stéphane Delory, « Ballistic missiles and conventional strike weapons: Adapting the HCoC to address the dissemination of conventional ballistic missiles », *HCoC Research Paper n°6*, Fondation pour la recherche stratégique (FRS), janvier 2020.

ⁱⁱⁱ Kolja Brockmann, « Controlling ballistic missile proliferation. Assessing complementarity between the HCoC, MTCR and UNSCR 1540 », *HCoC Research Paper n° 7*, FRS, juin 2020.