

RELATIONS INTERNATIONALES ET RÉGIMES MULTILATÉRAUX DE CONTRÔLE DES TECHNOLOGIES SENSIBLES

PAR

RAPHAËL PRENAT (*)

Aujourd'hui encore, malgré le phénomène de la mondialisation des échanges commerciaux, nombre de biens et technologies ne sont pas librement exportables par les industriels des pays occidentaux. En effet, pour des raisons liées à la sécurité, les États fournisseurs de technologies sensibles continuent à soumettre une partie de leurs exportations à des procédures de contrôle. Celles-ci portent sur deux catégories de biens distinctes, à savoir, d'une part les matériels de guerre, et d'autre part les produits et technologies « à double usage », c'est-à-dire dont les applications et utilisations concernent aussi bien les domaines civils que militaires.

Ces contrôles ne sont pas une nouveauté. Ils ont été élaborés durant la guerre froide pour répondre à des finalités spécifiques. D'une part, il s'agissait de minimiser la menace militaire que représentait l'URSS et ses alliés pour les pays membres de l'Alliance atlantique (1). D'autre part, les États fournisseurs (2) ont souhaité utiliser les contrôles pour lutter contre la prolifération des armes dites de destruction massive (armes nucléaires, biologiques et chimiques) et des vecteurs capables de les emporter par des pays en voie de développement.

Dans la recherche d'une meilleure efficacité, les États fournisseurs ont coordonné leurs efforts au niveau international grâce à des structures appelées « régimes multilatéraux de contrôle ». Leur persistance peut être perçue selon deux points de vue. D'un côté, on peut arguer que les régimes multilatéraux continuent d'exister car ils sont des instruments efficaces face à une menace potentielle venue de pays cherchant à devenir des puissances régio-

(*) Raphaël Prenat est doctorant en droit international à l'Université de Paris II Panthéon-Assas.

(1) Le contrôle des exportations de technologies en direction des pays de l'Est était coordonné par le Cocom (*Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*). Ce système reposait à la fois sur l'établissement de listes de produits soumis à des restrictions d'exportation (liste armement, liste atomique et liste industrielle) et sur un processus collectif d'autorisation des transferts. Le fonctionnement du comité était basé sur l'égalité souveraine des États participants et donc sur l'existence d'un droit de veto. Cette dernière possibilité a été un instrument dont les membres ont pu user, voire abusé, surtout dans les périodes de crises entre européens et américains. Le Cocom a été dissout en 1994 et remplacé par un régime à participation plus large : l'Arrangement de Wassenaar.

(2) Nous distinguerons entre les pays occidentaux membres de l'ex Cocom et les pays fournisseurs. Cette dernière notion comprend des pays occidentaux, des pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que de certains nouveaux pays industrialisés.

nales hostiles. Ils seraient donc un moyen de garantir la sécurité nationale des États fournisseurs. D'un autre côté, la pérennité des mesures de contrôles des flux technologiques peut être analysée comme un moyen de lutter contre un phénomène particulier qui ne vise pas des pays spécifiques. En ce sens, les groupes formés par des pays fournisseurs de technologies sensibles serviraient à lutter contre la prolifération des armes de destruction massive et les risques que cette dernière fait courir à la sécurité internationale. Ici, c'est la prolifération qui constitue la menace et non pas des États déterminés. Dans le cas où un pays proliférant déciderait d'abandonner son programme d'armes de destruction massive, il ne subira plus les mesures de contrôles des pays fournisseurs. Telle est la situation de l'Afrique du Sud, qui de proliférant est passée au stade de champion de la non prolifération nucléaire et est devenue membre de différents régimes (3).

Les régimes multilatéraux permettent une certaine discipline collective pour les exportations. Les mesures de restriction n'y sont adoptées qu'à la condition de respecter trois critères. D'abord, l'acquisition et/ou le développement de biens et technologies militaires ou à double usage par certains utilisateurs finaux doit constituer une menace militaire potentielle pour les intérêts communs des pays membres. Ensuite, les contrôles multilatéraux d'exportation doivent être un moyen efficace de limitation de cette menace. Enfin, les contrôles à l'exportation ne doivent pas interférer avec les utilisations commerciales légitimes de biens à double usage aussi longtemps que la sécurité des États fournisseurs n'est pas remise en cause (4).

Ces régimes sont donc des instruments mettant en place des politiques convergeantes en matière de transferts de technologies. Ils couvrent différents domaines technologiques, avec des principes, des normes et des règles de fonctionnement particuliers. Tous ceci pose la question de l'articulation des relations entre les États parties au sein de ces régimes, ainsi que celle des rapports entre ces derniers et les pays tiers. En effet, les États non fournisseurs de technologies souhaitent que les discussions sur l'utilisation pacifique et le contrôle des transferts soient réalisées dans un cadre différent, celui de régimes conventionnels internationaux.

(3) L'Afrique du Sud participe aux travaux du Comité Zangger, du Groupe des fournisseurs nucléaire et du MTCR. Elle n'est pas encore membre du Groupe australien ni de l'Arrangement de Wassenaar. Par contre, ses choix de participation démontrent l'intérêt de ce pays pour les questions de non-prolifération nucléaire.

(4) CUPITT (Richard T.), « Synthesis and Implication : Export Controls for 1990s and Beyond », in Gary K. BERTSCH/Richard T. CUPITT/Steven ELLIOTT-GOWER (dir.), *International Cooperation on Nonproliferation Export Controls, Prospects for the 1990s and Beyond*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.

LES INSTRUMENTS MULTILATÉRAUX DE CONTRÔLE DES TRANSFERTS DE TECHNOLOGIES SENSIBLES

À l'heure actuelle il existe quatre champs technologiques (le nucléaire, la technologie des missiles, le biologique et le chimique, les technologies duales) couverts par des mesures de contrôles élaborées de manière collégiale par des pays fournisseurs réunis dans un régime.

Le Comité Zangger et le Groupe des fournisseurs nucléaires

Ces deux arrangements permettent à des pays exportateurs de technologies nucléaires de coordonner leurs politiques de contrôle.

Le Comité Zangger

Il s'agit d'un groupe informel, actuellement composé de trente trois pays, qui se réunit deux fois par an. La tâche principale de ce comité est d'arriver à une interprétation commune par ses États parties de ce que sont « *les équipements ou matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux* » prévus par le paragraphe 2 de l'article III du Traité de non prolifération (TNP). L'autre activité du comité porte sur la mise au point de procédures pour l'exportation de matières et d'équipements nucléaires en direction de pays non membres du TNP.

En 1974, le Comité Zangger a publié d'une part une « *liste de base* » des articles nucléaires requérant l'application de garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en cas de transfert. D'autre part, ce comité a élaboré des directives (appelées « *convergences de vues* ») qui mettent trois conditions à la fourniture de technologies nucléaires à des États non dotés d'armes nucléaires, non parties au TNP : une assurance d'utilisation non explosive, une obligation en matière d'application des garanties de l'AIEA, et une disposition concernant le retransfert qui exige de l'importateur d'appliquer les mêmes conditions s'il réexporte les articles. Cette liste de base et ces directives ont été publiées par l'AIEA dans le document INF-CIRC/209.

On constate très vite une différence fondamentale entre les directives du Comité Zangger et celles qui seront mises au point par le Club de Londres (futur Groupe des fournisseurs nucléaires). Les États membres du Comité n'imposent pas en effet la règle dite du « *contrôle intégral* » (« *Full Scope Safeguard* » en anglais). Cette dernière implique que la totalité des activités nucléaires d'un pays importateur, et non pas seulement ce qui lui est livré, soit soumise aux procédures de vérification de l'AIEA prévues dans un accord de garantie. La politique de « *contrôle intégral* » vise à empêcher qu'un État ne détourne des articles vers des installations clandestines non

couvertes par un accord de garantie. Cette absence de dispositions relative au « contrôle intégral » est certainement la raison qui a conduit un pays comme la Chine à devenir membre du Comité Zangger et pas du Groupe des fournisseurs nucléaires. En effet, ce pays ne souhaite pas actuellement faire du principe du « contrôle intégral » un préalable à ses exportations de technologies nucléaires.

Le Groupe des fournisseurs nucléaires (ex Club de Londres)

Le Groupe des fournisseurs nucléaires (ou « *Nuclear Suppliers Group* » en anglais) est une instance informelle dans laquelle se réunissent trente cinq pays. Il fut créé à la suite de l'explosion indienne de 1974. Ce groupe cherche à contribuer à la non prolifération des armes nucléaires par la mise en place de deux ensembles de directives pour les exportations de technologies nucléaires et de technologies double usage (5).

Cinq grands principes sont contenus dans les directives d'origines du Groupe des fournisseurs nucléaires :

- Qu'ils soient ou non signataires du TNP, les pays clients doivent assurer que les fournitures livrées ne seront pas utilisées pour fabriquer des explosifs nucléaires.
- Les pays clients doivent assurer les installations et les matières contre les risques de sabotage et de terrorisme, c'est-à-dire s'assurer que les fournitures font l'objet de mesures de « protection physique ».
- Les pays importateurs s'engagent surtout à soumettre au contrôle de l'Agence de Vienne toute installation dérivée ou copiée à partir des installations qu'ils auront achetées à l'étranger.
- Le contrôle de l'AIEA doit s'étendre à tout pays vers lequel ces pays importateurs réexportent ce matériel dérivé ou copié.
- L'accord du pays fournisseur est obligatoire pour réexporter ou pour atteindre des taux d'enrichissement de l'uranium supérieurs à 20 %.

Les activités au sein du Groupe des fournisseurs nucléaires sont partagées entre des réunions plénières et des groupes de travail. Ces derniers élaborent des rapports qui sont transmis aux États membres et discutés lors des réunions plénières. Il existe aussi une consultation permanente sur les technologies à double usage et un processus d'information conjoint pour l'octroi de licences d'exportations. Les directives sont adoptées de manière unanime et sont mises en œuvre à travers les systèmes nationaux de contrôle à l'exportation. L'ensemble des directives ainsi que des listes de technologies élaborées par le Groupe (liste principale et liste double usage) sont publiées dans des circulaires d'information de l'AIEA.

(5) Dans le domaine du nucléaire, la notion de double usage recouvre l'ensemble des technologies pouvant avoir une application à la fois dans les activités nucléaires ainsi que dans tout autre secteur.

En 1992, tous les membres du Groupe sont convenus d'adopter la politique de contrôle intégral, c'est-à-dire de n'exporter vers un pays non doté d'armes nucléaires aucun équipement sensible (ceux de la liste de base et non pas de la liste double usage) si le pays n'accepte pas de placer toutes ses activités nucléaires sous le contrôle de l'AIEA.

Le Groupe australien

Il s'agit d'un arrangement informel de trente États. Par ce processus, ces pays recherchent à limiter le transfert de précurseurs d'armes chimiques, d'agents biologiques et d'équipements nécessaires à la production d'armes biologiques et chimiques. Les membres acceptent d'appliquer les décisions prises collectivement (à l'unanimité) en les transposant dans leurs législations et réglementations nationales de contrôle des exportations.

Le Groupe a été créé en 1985 lorsqu'il est devenu clair que l'Iraq avait utilisé des armes chimiques dans sa guerre contre l'Iran. L'objectif original du Groupe australien fut de limiter la prolifération des armes chimiques, dans l'attente d'une conclusion des négociations relatives à la Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC). À cette époque, le Groupe était donc un instrument provisoire pour les pays membres. En décembre 1992, le Groupe australien a décidé d'intégrer dans le champ de ses contrôles une soixantaine d'agents pathogènes ainsi que des équipements de production nécessaire pour la réalisation d'armes biologiques.

Le Groupe australien ne dispose pas d'un document de base définissant sa mission ou ses procédures de fonctionnement. Il n'a pas mis au point de directives sur les exportations. En revanche, les pays membres ont établi des listes de technologies et matières devant être soumises à des contrôles par les autorités nationales des pays membres.

Le régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM, ou MTCR : « Missile Technology Control Regime »)

Le MTCR est un accord entre les pays qui partagent un intérêt commun à stopper la prolifération des missiles (balistiques ou de croisière) et des véhicules aériens non pilotés (drones). Il a été conclu à l'origine par les États membres du G7 qui l'ont individuellement rendu public le 16 avril 1987.

Les pays qui y sont parties mettent en application des directives sur les exportations et contrôlent des technologies inscrites sur une liste de base. L'objectif est d'empêcher que des matériels et technologies ne soient détournés pour mettre au point des vecteurs capables d'emporter une charge nucléaire de première génération. Les critères retenus sont que le missile ou le drone puisse transporter une charge de 500 kg à une distance de 300 km ou plus. Depuis 1992, les directives ont été étendues afin de couvrir les missiles capables d'emporter des têtes biologiques ou chimiques.

Les gouvernements des pays membres doivent prendre en considération cinq facteurs lorsqu'ils opèrent un contrôle au titre du MTCR : (1) tenir compte des préoccupations liées à la prolifération des armes de destruction massives ; (2) évaluer les capacités et objectifs des programmes spatiaux et/ou de développement de missiles par le pays importateur ; (3) mesurer l'importance du transfert en terme de développement potentiel de vecteurs pour des armes de destruction massives ; (4) procéder à l'appréciation de l'utilisation finale ; (5) considérer le respect par l'importateur d'autres accords multilatéraux.

Comme on peut le constater, le régime du MTCR contient des dispositions précises qui tendent à limiter efficacement les possibilités de détournements. Cependant, les États parties conservent la maîtrise des décisions. Les annexes contenant les listes de technologies à surveiller ne sont que des références, les autorités ayant l'entière liberté de déterminer les éléments spécifiques à contrôler.

L'Arrangement de Wassenaar

Mis en place en 1995 pour remplacer le défunt Cocom, l'Arrangement de Wassenaar vise à promouvoir la transparence et une plus grande responsabilité des États en matière de transferts d'armements et de technologies duales. Cet accord cherche à compléter les autres outils multilatéraux de contrôle. Comprenant trente trois États parties, l'Arrangement est un instrument applicable *erga omnes*. Il se différencie donc du Cocom par le fait qu'il n'y a pas de pays spécifiquement visés (bien que les États-Unis aient essayé lors des négociations d'obtenir l'accord des autres partenaires sur une liste restreinte contenant la Corée du Nord, l'Iraq, l'Iran et la Libye).

Une autre différence avec le système du Cocom repose sur le fait que l'Arrangement ne met pas en place un processus collectif d'autorisation des exportations. En effet, lorsqu'un pays membre du Cocom souhaitait transférer des technologies vers des pays visés par ce régime, il devait obtenir l'accord unanime des autres États parties. La règle de l'unanimité conduisait à ce chacun des gouvernements dispose d'un droit de veto sur les exportations des autres. Un tel système n'existe pas dans l'Arrangement de Wassenaar. La compétence d'autorisation des exportations reste une prérogative nationale. Les parties sont tenues, tout au plus, d'informer les autres membres des octrois et des refus de licences grâce à un mécanisme d'échange d'informations.

Une des caractéristiques du système mis en place dans l'Arrangement de Wassenaar est qu'il n'existe pas de directives encadrant les politiques de contrôle des exportations. Cette absence de critères dictant les décisions d'autorisation d'exportation est aussi la conséquence des négociations entre les pays membres. Ces derniers ne souhaitaient pas se voir dicter leur comportement, surtout dans un domaine aussi sensible que les ventes d'armes,

dont on sait que le commerce est essentiellement lié à la souveraineté des États.

Comme on peut le constater, l'ensemble des régimes multilatéraux de contrôle recouvre un ensemble d'objets fort variés. Cette multiplicité peut conduire à s'interroger sur la finalité propre de ces instruments et sur les objectifs des différents pays membres. Cette question de la diversité ne doit pas occulter le fait que depuis le début des années 1990, on peut observer une tendance de fond à une certaine uniformisation des pratiques mises en place au sein des régimes. Ainsi plusieurs régimes ont adopté la procédure dite du *no undercut* (voir plus bas) et mis en place des points de contact (6) (c'est une tâche de secrétariat exercée par un État au bénéfice de tous les autres membres).

La diversité des champs technologiques soumis à surveillance conduit à s'interroger sur l'existence des fils conducteurs entre tous ces régimes de contrôle. Seule une analyse à l'aide d'instruments propres aux études sur les relations internationales peut nous conduire à révéler des points communs, voire des orientations partagées.

ANALYSE DES RÉGIMES MULTILATÉRAUX EN TERMES DE SCIENCE POLITIQUE

Dans une nouvelle approche des relations internationales, de nouveaux concepts ont été proposés dès avant la fin de la confrontation bipolaire. La notion de « régime international » est introduite à la fin des années 1970 par Robert Keohane et Joseph Nye. Celle-ci est définie comme « *un ensemble de principes implicites ou explicites, de normes, de règles et de procédures de prise de décisions au tour desquelles les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales* » (7). Nous disposons ainsi d'un outil permettant d'analyser ce que sont les régimes multilatéraux de contrôle et de comprendre comment ils fonctionnent. Cependant, cette définition contient elle-même des notions qu'il est nécessaire d'explicitier préalablement.

Tout d'abord, les *principes* regroupent les « croyances » communes et les valeurs partagées par l'ensemble des pays membres. On y trouve par exemple la souveraineté et la réciprocité. En acceptant de sacrifier des intérêts à court terme, un État partie espère que d'autres pays se comporteront de même dans le futur. En cette matière, deux grands principes guident la politique des pays membres d'un régime multilatéral. Il faut que leur parti-

(6) Par exemple la France est le pays qui assure la mission de point de contact du MTCR, alors que la Japon tient le même rôle pour le Groupe des fournisseurs nucléaires.

(7) Robert KEOHANE/Joseph NYE, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977, p. 17. Voir également le travail collectif dirigé par Stephen D. KRASNER, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1995 (1983 pour la première édition), 372 pages.

cipation renforce leur sécurité. Ensuite, ils doivent tenir compte des impératifs économiques. Ainsi, les mesures qu'ils vont accepter d'appliquer ne doivent pas interférer avec une utilisation légitime des biens et technologies soumises à contrôle. En effet, certains pays producteurs de technologies sensibles sont beaucoup plus dépendants de leurs exportations que d'autres. En sens inverse, certaines nations disposent d'une marge de manœuvre plus importante, car elles ont un marché intérieur de taille importante. Ce qui peut leur permettre de prendre des positions dures dans les discussions au sein des régimes.

Les *normes* sont des « standards » de comportement définis en terme de droit ou d'obligation. Ici, on retrouve l'importance des directives (« *Guidelines* » en anglais) qui sont élaborées par les États membres des régimes multilatéraux. Celles-ci visent à encadrer les politiques nationales d'exportation. En s'engageant à les suivre, les nations parties s'obligent à un comportement. Mais, il arrive que l'interprétation du contenu des obligations pose un problème. Ainsi, certains membres des régimes souhaitent voir adoptée une position restrictive alors que d'autres ont une position plus nuancée (8).

Les *règles* sont un ensemble de prescriptions particulières pour l'action dans un cas spécifique. Comment comprendre cette affirmation dans le cas des régimes multilatéraux de contrôle ? En fait, ceci se traduit dans les faits par la mise au point de listes de produits soumis à une surveillance. Lorsque les États membres adoptent ces documents, ils les introduisent par la suite dans leurs législations et réglementations réciproques. Ainsi, ils définissent collectivement les exportations à caractère sensible sur lesquelles ils exerceront une surveillance au niveau national. Un autre exemple de règles est celui des échanges de notification d'octroi de licences d'exportation. Ce processus oblige chaque pays membre à informer les autres dans un délai relativement court sur les licences qu'il a accordées à ses entreprises exportatrices.

Ce mécanisme permet à la fois un certain niveau de transparence, comme il permet la vérification des engagements. Mais, il n'est pas lui-même exempt de tous reproches. Ainsi, depuis le début des années 1990, le processus qualifié de « *no undercut* » (« non concurrence ») a été appliqué par presque tous les régimes de contrôle (9). Le principe de ce mécanisme est qu'aucun pays membre ne peut exporter vers un destinataire final une technologie qui a été préalablement refusé par un autre État partie. L'idée est de

(8) Lire Raphaël PRENAT, « Les régimes multilatéraux de maîtrise des exportations de technologies sensibles à utilisation militaire », *Annuaire français de droit international*, 1998, pp. 298-311. En particulier l'affaire de la vente de missiles *Black Shahine* éclaire sur les risques possibles de conflit d'interprétation entre pays membres.

(9) Il s'agit en fait du Groupe des fournisseurs nucléaires, du Groupe australien et du MTCR.

conduire les pays à se concerter dans le cas d'exportations litigieuses (10). Cependant, ce processus n'a pas été adopté dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar. La France et la Russie en particulier n'ont pas souhaité que la règle du « *no undercut* » soit utilisée pour les transferts d'armement et de technologies sensibles. En fin de compte, le mécanisme choisi est relativement voisin. Les États doivent signifier aux autres les transferts d'armements et de technologies double usage. En revanche, ils ne sont pas tenus de procéder à des consultations et à arriver à un accord préalable avant l'exportation du bien.

Les *procédures* se rapportent quant à elles aux pratiques en vigueur concernant l'élaboration des choix collectifs. On retrouve ici le principe du consensus. En matière de régimes multilatéraux de contrôle cela se traduit par l'application de l'égalité souveraine des pays membres. Ceci débouche sur l'existence d'un droit de veto conféré à tous les États parties. Qu'il s'agisse de réaliser de nouvelles procédures, d'élaborer ou de modifier des listes de technologies à surveiller et d'accepter de nouveaux membres, la règle du consensus est applicable.

Volker Rittberger a proposé de compléter la définition d'un régime international par les notions d'effectivité et de durée (11).

L'*effectivité* doit être comprise comme une situation où le comportement des acteurs est guidé par le régime concerné et ceux-ci n'ont pas la capacité de se comporter autrement qu'en se conformant à ce code de conduite explicite ou implicite. En matière de régime multilatéral, ce principe d'effectivité se traduit clairement par l'impossibilité au plan politique de contrevenir aux engagements acceptés. Pour un contrevenant, le risque est de subir des pressions politico-médiatiques. Tout ceci explique en partie le refus de la Chine d'entrer comme pays membre dans la plupart des régimes de contrôle.

Pour la notion de *durée*, elle rappelle que les régimes sont des règles temporaires de convenance qui pourraient, le cas échéant, acquérir un véritable caractère d'obligation juridique. Il ne semble toutefois pas qu'en matière de réglementation des transferts de technologies sensibles on en soit à ce stade. Les débats entre pays fournisseurs et pays en voie de développement n'est pas encore arrivé au niveau du consensus sur ces questions. Par contre, l'idée de durée implique que les régimes sont des instruments politiques dont les existences sont conditionnées par les rapports internationaux. Ainsi, le Cocom est devenu un moyen obsolète avec la fin de la bipolarité du monde. Ce régime n'avait plus de raison politique d'exister. D'où sa disparition en 1994. Sur un autre registre, on peut noter que les pays en voie

(10) Trois solutions sont alors possibles. Soit les deux pays sont d'accord sur l'évaluation du risque de prolifération. L'exportation n'a donc pas lieu. Soit le pays responsable du premier refus se rétracte. Ceci permet l'exportation du second. Enfin, soit il y a désaccord. La question reste ouverte et peut conduire à une crise qui nécessitera un règlement politique.

(11) Lire Volker RITTBERGER (dir.), *International Regimes in East-West politics*, Londres, 1990.

de développement considèrent que les régimes multilatéraux doivent disparaître à partir du moment où il existe une convention internationale de lutte contre la prolifération dans un domaine donné (12).

La notion de durée implique aussi un débat sur l'immutabilité des principes, normes, règles et procédures mis en place par les régimes. Ainsi, selon Stephen Krasner, de simples changements de règles ou de procédures impliquent seulement des modifications à l'intérieur du régime. En revanche, des changements de principes ou de normes conduisent à un changement du régime lui-même. La disparition du Cocom et la mise en place de l'Arrangement de Wassenaar relèvent de cette dernière situation. Ce qui conduit à conclure que les principes et les normes constituent donc les caractéristiques propres d'un régime, alors que les règles et les procédures de prise de décision sont des éléments subsidiaires pouvant évoluer sans altérer l'essence de ces institutions.

Après avoir défini ce que sont les régimes et leurs applications concrètes dans le cas des instruments multilatéraux de contrôle, on peut s'interroger sur leurs fonctions. Avant tout, il s'agit de retenir que les régimes sont le moyen privilégié de diminuer les incertitudes et les risques dans les relations internationales. La fonction qui leur est attachée repose sur cinq points : (1) Tout d'abord, les régimes apportent une solution à la coordination des politiques dans un univers d'interdépendance. (2) Ensuite, les régimes organisent le principe de réciprocité des relations entre les acteurs. (3) Ils instaurent également un cadre de décision en déterminant les conditions d'une conduite jugée acceptable. (4) Ils établissent un cadre stable pour la décision prise en fonction des attentes mutuelles de tous les acteurs. (5) Enfin, ils peuvent promouvoir la coopération sur le long terme tout en facilitant les adaptations aux situations nouvelles.

Chacun de ces points justifie l'existence d'outils tels que les régimes pour permettre de meilleures relations entre les États. Mais, dans le cas des régimes multilatéraux de contrôle, on doit noter le caractère exclusif de leur composition. Ils ne s'agit donc pas des instruments ouverts à tous les pays. Si l'on applique la théorie des ensembles (13), on peut noter qu'un groupe de vingt-trois États (14) est au cœur de tous les régimes multilatéraux. Ceci s'explique par le fait qu'un très petit nombre de pays au monde maîtrise l'ensemble des technologies sensibles. D'autres nations, en fonction de leurs

(12) Sur le débat relatif au maintien du Groupe australien après l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes chimiques, lire Ian ANTHONY/Jean Pascal ZANDERS, « Multilateral Security-Related Export Controls », *SIPRI Yearbook 1998*, pp. 391-394.

(13) Pour un exemple de schéma de théorie des ensembles, voir Martin BRIENS/Maxime LEFEBVRE, « Traités et régimes de non-prolifération », in *L'Armement*, DGA, Paris, France, mars 1997, p. 28.

(14) Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

compétences propres, ne seront membres que de quelques régimes (15). Du point de vue politique, il peut apparaître important à un pays d'être membre de ces régimes et ce pour deux raisons : il n'est plus considéré comme un État en voie de développement et il ne subit pas les contrôles qui sont imposés vers les nations tiers.

Ainsi, les mesures mises au point par les régimes multilatéraux visent bien sûr à contrôler *de facto* l'usage des technologies sensibles par des clients étrangers. Ces derniers se voient conduits à accepter des obligations ou des contraintes auxquelles ils ne souscrivent pas spontanément. Pour eux, les régimes de contrôle constitueraient un mode particulier d'embargo. Ce qui les conduit à postuler une préférence nettement marquée pour l'élaboration de régimes conventionnels où leurs points de vue puissent être pris en compte.

RELATIONS ENTRE ÉTATS PARTIES AUX RÉGIMES MULTILATÉRAUX ET PAYS TIERS

Il existe une différence fondamentale dans l'approche des moyens entre les régimes multilatéraux et les régimes conventionnels internationaux. Les premiers sont des associations de pays fournisseurs qui s'entendent pour limiter le risque de prolifération par une gestion de l'offre de technologies. Par contre, les régimes conventionnels visent à réaliser le même objectif, mais par une approche universelle. Dans ce dernier cas, tous les États ont vocation à adhérer à des normes qui sont en générale négociées dans des enceintes à la représentativité plus large que celle des régimes multilatéraux.

Cette représentativité des régimes conventionnels est l'une des raisons qui conduit les pays exclus des systèmes multilatéraux à proposer l'abandon de ces derniers. Ils soulignent le caractère légitime des instruments conventionnels et s'opposent à toute logique de club. De plus, les pays en voie de développement peuvent faire valoir leurs points de vue lors des négociations pour l'élaboration des traités de non prolifération (16). Ceci n'est pas le cas en matière de discussion au sein des régimes multilatéraux.

Enfin, les pays tiers considèrent que les contrôles à l'exportation sont le fait d'États puissants qui s'arrogent le droit de qualifier l'illicite et d'y réagir. Ce mesures de restriction seraient en outre contraire aux obligations

(15) Ainsi, la Corée du Sud, la Pologne, la Roumanie et la République tchèque sont membres des mêmes régimes (Zangger, Groupe des fournisseurs nucléaires, Groupe australien et Wassenaar). Leur absence du MTCR démontre qu'ils n'ont pas encore un compétence suffisante dans le domaine des technologies de missiles pour pouvoir les vendre.

(16) Pour une étude complète sur les positions réciproques à l'ensemble des États lors d'une négociation d'un traité de non-prolifération, lire Thomas BERNAUER, *The Chemistry of Regime Formation*, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement / United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Dartmouth Publishing Company, Dartmouth, Royaume-Uni, 1993, 480 pages.

internationales de non prolifération qui reconnaissent le libre accès à la technologie pour une utilisation pacifique. D'où l'existence de démarches politiques par certains pays lors des adhésions à des traités (17).

Face à ces revendications, les pays membres des régimes multilatéraux ont opté pour une politique d'ouverture en direction des États tiers. Trois actions visent à permettre une meilleure compréhension des objectifs poursuivis par les régimes de contrôle. Tout d'abord, depuis le début des années 1990, on peut constater une ouverture de la participation aux régimes en direction des pays nouvellement industrialisés. Ceci confirme la volonté d'élargir le nombre des membres à des nations qualifiées du « Sud ». Ce choix est essentiel car il permet d'écartier la critique des certains pays en développement qui voient dans les régimes multilatéraux des club d'États riches du Nord.

Ensuite, depuis quelques années, les pays membres organisent des séminaires d'information. Ceux-ci ont pour objet de faire comprendre aux nations invitées le but et les méthodes employées pour contrôler la diffusion des technologies sensibles. Il s'agit là d'une démarche pédagogique visant à faire partager les préoccupations des pays membres des régimes multilatéraux vis-à-vis du risque d'utilisation non pacifique des biens matériels et immatériels transférés.

Une conséquence de ces séminaires est l'augmentation du nombre des pays qui déclarent adhérer aux directives mise en place par les régimes multilatéraux. Cette démarche est faite publiquement et peut s'analyser en un acte unilatéral d'un État qui entend être lié politiquement par sa déclaration. Cependant, ces adhésions posent une question de viabilité de ce choix. Combien de temps un pays peut-il appliquer des dispositions alors qu'il ne participe pas à leur élaboration ? C'est là une question de fond, car le processus d'unanimité requis pour l'élargissement à de nouveaux participants bloque indiscutablement les possibilités d'extension. Cette formule condamne des États de bonne volonté à rester en dehors de régimes dont ils soutiennent les objectifs (18).

Enfin, on peut observer que certains pays membres dépassent le simple cadre de l'approche multilatérale pour mettre en place une véritable politique commune régionale en matière de contrôle du transfert de technologies. Il s'agit là de la position adoptée par les quinze États membres de l'Union européenne qui disposent d'un règlement (19) et d'une action commune en ce domaine depuis 1994. À la différence des régimes de contrôle, ce règle-

(17) Tel est le cas de l'Iran qui a déposé une réserve visant explicitement le groupe australien lors du dépôt de l'instrument d'adhésion à la Convention d'interdiction des armes chimiques. Lire *The CBW Convention Bulletin*, n° 39, p. 23.

(18) Il s'agit là d'une question essentielle pour l'avenir des régimes multilatéraux. Quelle sont les limites à la prise de décision avec l'existence de la règle de l'unanimité (35 à 40 pays au plus?).

(19) Il s'agit du règlement N° 3381/94 adopté le 19 décembre 1994. Pour des raisons techniques, ces textes ne purent être mis en application que le 1^{er} juillet 1995.

ment est un instrument juridique qui oblige les pays de l'Union européenne. En fait, pour ces États, les régimes multilatéraux deviennent une anti-chambre aux décisions qu'ils adoptent. Ceci permet une plus grande transparence tant vis-à-vis des pays tiers que des milieux industriels. En revanche, l'un des aspects négatifs du processus européen repose sur les délais d'intégration dans le contenu de l'action commune de toutes les modifications à la liste de technologies soumises à contrôle. En effet, avant 1994, il suffisait aux États européens d'intégrer directement dans leurs législations et/ou réglementations tous les changements. L'adoption de ce règlement permet toutefois à l'Union européenne de prendre une position claire dans le débat sur la maîtrise des transferts de technologies sensibles.

Malgré une apparente divergence de conception sur les mesures relatives aux transferts de technologies, les positions réciproques des pays fournisseurs et des États tiers se rapprochent progressivement. Depuis le début des années 1990, les discussions pour la mise en place de régimes conventionnels internationaux ont pris en compte la question du contrôle des flux technologiques. Deux exemples démontrent que la tendance est à une transparence plus généralisée des exportations. Tout d'abord, dans le cadre du programme « 93 + 2 » (20), le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a proposé d'introduire dans les protocoles additionnels aux accords de garanties un mécanisme de déclaration des exportations, des importations et des stocks de matières nucléaires, ainsi que des exportations et des importations de certains équipements et matières non nucléaires utilisables seulement à des fins nucléaires. En recoupant les informations sur ces transferts, l'Agence dispose d'un moyen supplémentaire de détecter un détournement éventuel de matières nucléaires ou des activités clandestines de production des dites matières. L'objectif de l'AIEA est d'arriver à un processus de déclaration universelle. Mais, celui-ci dépend toutefois de la bonne volonté des États puisque c'est à titre volontaire que ceux-ci apportent les informations requises par l'Agence (21).

L'autre exemple est fourni par le régime spécifique de transfert des matières mis en place par la Convention d'interdiction des armes chimiques. En effet, ce traité distingue trois catégories de produits chimiques. Chacune d'elles se voit appliquer un processus particulier lors des exportations (22). Mais, l'élément important est que chacun des États parties doit déposer

(20) Il s'agit d'un programme de renforcement des garanties de l'Agence adopté en 1997.

(21) Lire Maxime LEFEBVRE, « Les garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique à l'épreuve des crises récentes du régime de non-prolifération nucléaire », *Annuaire français de droit international*, 1996, pp. 137-163.

(22) Les produits inscrits au tableau 1 ne peuvent être transférés qu'aux États parties à la Convention. La quantité acquise devant être comprise dans la limite annelle autorisée de détention d'une tonne pour chaque pays membre. Ces produits du tableau 1 ne doivent en aucun cas être exportés vers des États tiers. Pour les produits du tableau 2, un certificat d'utilisation finale est requis auprès des pays qui ne sont pas membres de la Convention. Par contre, les transferts sont libres entre les États parties. Enfin, les produits du tableau 3 sont d'un accès ouvert à tous les pays.

tous les ans une déclaration contenant une description de l'usage réalisé des matières à sa disposition. En particulier, il doit préciser les quantités de produits chimiques inscrits aux différents tableaux qu'il a importés et exportés. Grâce à ce mécanisme, l'Organisation d'interdiction des armes chimiques peut être en mesure de détecter des détournement et des activités clandestines.

Comme on peut le constater, les deux agences internationales chargées du respect d'engagements internationaux se voient conférer des compétences dans le contrôle des transferts technologiques. Cependant, il s'agit là de processus de vérification *a posteriori* qui divergent des mécanismes de contrôle *a priori* mis en place par les États fournisseurs. Ces derniers sont pourtant favorables aux mesures mises en place les agences internationales. En effet, elles permettent plus de transparence, en particulier de la part d'États que l'on a souvent soupçonné d'avoir des programmes d'armes de destruction massive. Ces derniers, en adhérant à ces nouvelles dispositions acceptent de jouer le jeu de la clarté.

On peut donc voir émerger une nouvelle approche dans la politique des États fournisseurs qui acceptent finalement de relâcher en partie leurs techniques de contrôle des exportations, à la condition que soient mis en place des systèmes internationaux efficaces. Ceci relève peut être d'une tendance de fond dans les relations interétatiques (23).

Depuis de nombreuses années, l'ensemble des pays fournisseurs de haute technologie se concertent au sein des régimes multilatéraux de contrôle pour coordonner leurs politiques de transferts de technologies. On peut relever qu'ils appartiennent pour la plupart à la triade Amérique du Nord/Europe/Japon, ce qui a longtemps justifié les critiques formulées par les pays en voie de développement. Ces derniers considéraient que les régimes multilatéraux étaient des clubs de pays riches se regroupant pour imposer des règles à leur seul avantage. La finalité des régimes aurait été de maintenir les pays pauvres dans une situation de dépendance. Un tel discours accusateur provenait tant de nations redoutant une remise en cause de leur droit au développement que de pays aux ambitions plus voilées.

Il n'est possible d'accepter un tel raisonnement qu'à la condition que les pratiques mises en place par les pays « nantis » aient pour résultat un tarissement de la source technologique. Pour éviter de se voir accuser de mettre en place de véritables embargos, les pays membres des régimes multilatéraux ont souvent tenté d'élaborer des codes de conduites connus sous l'appellation de directives. Ces stipulations ont l'avantage de clarifier les objectifs recherchés par les pays fournisseurs à la condition de ne pas avoir un caractère ni trop restrictif ou ni trop libéral. Dans le premier cas, le risque

(23) Lire Philippe MOREAU DEFARGES, « Droit et mondialisation », *Ramsès 2000*, Institut Français de Relations Internationales (IFRI), Dunod, Paris, pp. 215-227. En particulier l'encadré de la page 227.

est de bloquer les exportations en dehors des seuls pays membres des régimes. Dans l'autre, il devient possible de tout exporter sans avoir de comptes à rendre à qui que ce soit. Or l'élément fondamental de tous les régimes multilatéraux de maîtrise des flux technologiques est qu'ils visent obtenir un comportement conforme de tous les membres. Une atteinte à l'un des principes contenu dans les directives peut engendrer une crise entre le contrevenant et les autres pays membres. Les pressions diplomatiques qui seront exercées viseront à corriger l'écart, ce qui revient à dire que les pays membres subissent la discipline mise en place au sein des régimes. De plus, les États-Unis, pays au poids économique et stratégique le plus important, se chargent de veiller au respect des obligations contractées.

L'apparente logique de « club de pays exportateurs » connaîtra probablement des évolutions profondes dans les années à venir. La mise en place de mesures internationales de vérification des traités de non prolifération va élargir à l'ensemble de la communauté des États la responsabilité de la maîtrise des transactions technologiques. En dernière analyse, l'existence de régimes conventionnels également négociés et juridiquement obligatoires serait probablement le meilleur moyen de sensibiliser tous les pays à la question du détournement des technologies vers des usages non pacifiques. Il en va de la sécurité de tous, et pas seulement de celle des pays exportateurs.