

LE HCoC ET LA REDUCTION DES RISQUES STRATEGIQUES

HCoC Issue Brief - mai 2023

En bref

Dans un contexte de fortes tensions géopolitiques, les **mesures de confiance** sont essentielles pour limiter les risques d'escalade. C'est le cas du Code de conduite de La Haye (HCoC).

En tant qu'instrument multilatéral, le HCoC occupe une place particulière dans l'architecture mondiale des mesures visant à **réduire le caractère déstabilisateur des missiles balistiques**. En encourageant ses Etats signataires de faire preuve de transparence sur leurs programmes de missiles, il vise à **limiter le risque de malentendus et d'interprétations erronées**.

Le Code est donc un instrument clé de la **réduction des risques stratégiques**. Cette fonction s'ajoute à sa vocation de freiner la prolifération des missiles balistiques.

Réduire les risques stratégiques : une approche pragmatique et nécessaire

Dans les forums consacrés à la non-prolifération et au désarmement, la **réduction des risques stratégiques (RRS)** fait l'objet d'une attention considérable depuis quelques années. En effet, si les conflits géopolitiques actuels peuvent être perçus comme des freins au désarmement, ils justifient des efforts accrus pour garantir que les armes nucléaires ne soient jamais utilisées. Il n'existe pas de définition partagée de la RRS. Certains États se concentrent sur les risques liés à la possession d'armes nucléaires et évoquent le niveau d'alerte, la sécurité des arsenaux ou les procédures de lancement. D'autres estiment qu'il est plus important de se concentrer sur les **différentes voies pouvant conduire à l'utilisation de l'arme nucléaire** et de travailler sur des **mesures susceptibles d'empêcher l'escalade des tensions** entre pays détenteurs d'armes nucléaires. Dans les deux cas, la **transparence sur les doctrines et les forces** est généralement considérée comme un élément positif. **Certains missiles balistiques étant des armes stratégiques** qui peuvent emporter des têtes nucléaires sur des milliers de kilomètres en quelques minutes, il s'agit du type de capacités pour lesquelles la transparence peut limiter l'instabilité.

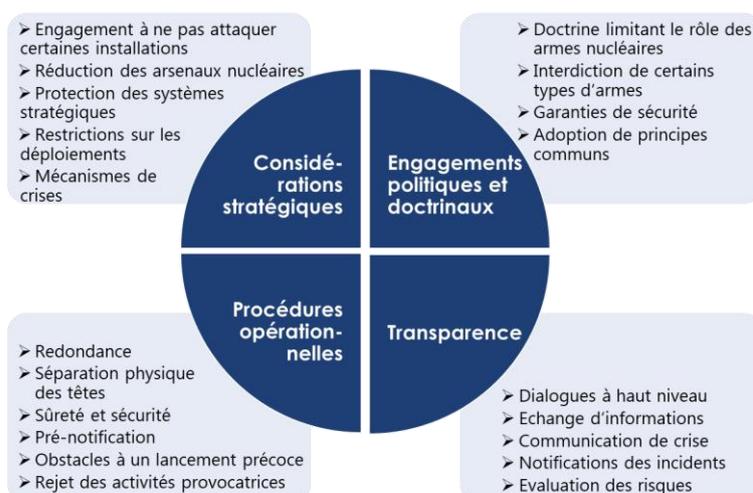


Figure 1. Typologie des mesures de réduction des risques. Crédits : UNIDIR

Les essais de missiles : une source potentielle de malentendus et d'escalade

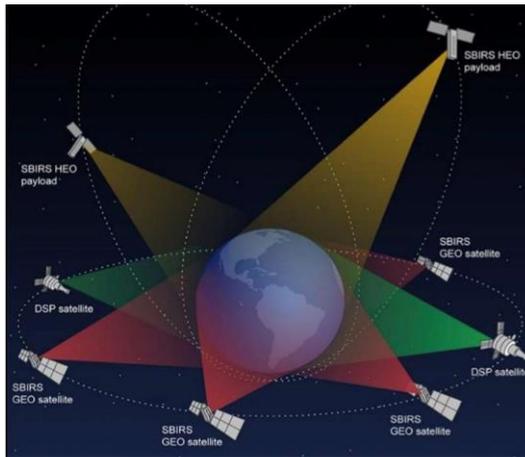
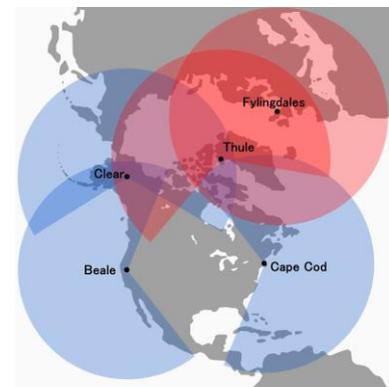


Figure 2. Les systèmes d'alerte avancée américains, composés de moyens spatiaux (gauche) et de radars terrestres (droite), détectent la mise à feu de missiles ou de fusées sur le pas de tir. Crédits : Lockheed Martin et MDA.

La transparence sur les missiles prend différentes formes. Elle peut consister à partager des informations sur les types de systèmes déployés, leurs principales caractéristiques, les zones de déploiement et les concepts d'utilisation. Elle peut également porter sur les **essais de missiles**. Les États qui déploient des capteurs spatiaux et des radars, comme les États-Unis (Figure 2) et la Russie, détectent les tirs de missiles dès le lancement et suivent leur trajectoire jusqu'à l'impact. Mais il est parfois difficile de faire **la distinction entre un lancement de fusée spatiale, un missile tiré à des fins d'essai ou une attaque de missile balistique**. Le 25 janvier 1995, les opérateurs radar russes auraient détecté une fusée se dirigeant vers Moscou, qu'ils auraient identifiée comme un missile balistique américain lancé par un sous-marin. Toutes les forces russes ont automatiquement été placées en état d'alerte et la mallette nucléaire du président Eltsine a été préparée pour une frappe. Bien qu'il ait été établi très rapidement que l'objet était en réalité une fusée-sonde norvégienne, l'incident a montré le risque d'escalade **pouvant résulter de la mauvaise interprétation d'un lancement** et, par conséquent, la nécessité de communiquer sur ces activitésⁱⁱ.



Comparaison des mécanismes de transparence relatifs aux lancements de missiles

Compte tenu du risque de malentendu lié aux missiles et aux lanceurs spatiaux, les États tentent logiquement de s'informer mutuellement à ce sujet. Le HCoC, adopté en 2002, comprend, entre autres, une disposition invitant les États signataires à **notifier à l'avance tout essai de missile balistique ou lancement spatial**.

Si l'objectif principal du HCoC est de freiner la prolifération des missiles balistiques, le Code a aussi la particularité d'examiner comment la transparence peut réduire les risques posés par le déploiement de missiles balistiques à tête nucléaire. Mais ce n'est pas le seul accord international à avoir créé un régime de notification des lancements de missiles. Pendant la Guerre froide, les **États-Unis et l'URSS se sont penchés sur la question en 1971** dans le cadre de l'Accord sur les mesures en cas d'accident, qui obligeait les deux pays à notifier les essais de missiles « *si ces lancements s'étend[ai]ent au-delà de leur territoire national en direction de l'autre partie* » (article 4). L'année suivante, l'accord sur les incidents en mer a précisé les modalités de transmission des notifications, notamment aux aviateurs et aux marins, afin de limiter les risques liés aux essais de missiles. Le **traité SALT II**, signé en 1979 mais jamais ratifié, a formalisé

Le HCoC : informations pouvant être incluses dans une notification préalable au lancement

- ❖ Numéro HCoC
- ❖ Classe générale : véhicule de lancement spatial (SLV), missile balistique intercontinental (ICBM) ou sous-marin (SLBM)
- ❖ Zone de lancement
- ❖ Fenêtre du lancement prévu
- ❖ Direction prévue
- ❖ Lancement unique ou multiple
- ❖ Informations complémentaires

l'obligation de notification convenue en 1971. En 1988, lors du **sommet de Moscou**, un nouvel **accord bilatéral officiel de notification des missiles balistiques** a été signé, afin d'élargir le champ des lancements notifiés et en particulier de couvrir les SLBM. Il s'appuyait sur les **centres de réduction des risques nucléaires** (NRRC) nouvellement créés pour l'échange des notifications. Ce système a été formalisé dans le traité START de 1991. En 2000, la période de validité de l'accord a été étendue.

Alors que des États ont fait des propositions à la fin de la Guerre froide pour donner une portée multilatérale à ces mesures, ce qui a conduit à l'adoption du Codeⁱⁱⁱ, d'autres pays ont adopté des accords bilatéraux comparables. Ce fut le cas de **l'Inde et du Pakistan en 2005**^{iv}, avec l'adoption d'un accord qui sera renouvelé en 2011, et de la **Russie et de la Chine, avec un accord signé en 2010** et reconduit en 2020^v.

Comme le HCoC, ces deux instruments se concentrent sur les missiles balistiques mais, contrairement au Code, ils comportent des **limitations supplémentaires**, par exemple en ce qui concerne la portée des systèmes pris en compte et la direction des tirs (Russie-Chine) ou la trajectoire de vol et la zone d'impact (Inde-Pakistan). Les lanceurs spatiaux ne sont pris en compte que par l'accord russo-chinois.

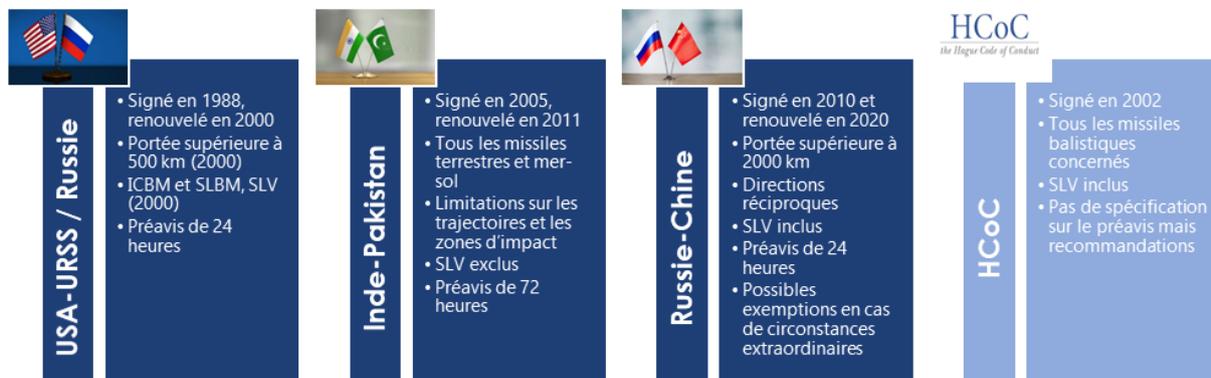


Figure 2 : Comparaison des quatre mécanismes de notification préalable mis en œuvre depuis 1988. Crédits : FRS

Perspectives

Le fait que des puissances majeures aient adopté et maintenu des régimes de notification préalable montre l'importance que ceux-ci revêtent à leurs yeux en tant que mesures de RRS. Toutefois, des ajustements pourraient être nécessaires pour rendre ces mécanismes encore plus efficaces à l'avenir dans un environnement international qui se caractérise par une augmentation du nombre de possesseurs de missiles et par des développements technologiques majeurs.

La première question concerne le type de tirs devant être **notifiés**, qui est généralement spécifié dans les accords bilatéraux. Cependant, ces accords contiennent des restrictions qui excluent de nombreux systèmes balistiques capables de transporter des armes nucléaires. Dans le cadre du HCoC, l'absence de définition de ce qui doit faire l'objet d'une notification conduit **les États signataires à adopter des pratiques diverses**, certains choisissant par exemple d'ignorer les systèmes d'une portée inférieure à 500 km. Une hétérogénéité similaire est observée dans la notification des tirs de fusées sondes. Préciser ce qui entre dans le champ d'application de ces mécanismes et opter pour des **définitions globales** constituerait un premier pas vers une prise en compte plus adéquate du paysage stratégique.

Deuxièmement, toutes ces mesures de confiance ont jusqu'à présent **exclu les missiles de croisière**, une décision qu'il pourrait être nécessaire de reconsidérer car les missiles de croisière sont utilisés depuis de nombreuses années pour transporter des armes de destruction massive et de nombreux systèmes déployés ont désormais une double capacité, y compris des armes basées à terre ou en mer. En 2022, l'incident indo-pakistanaï lié au lancement par erreur d'un missile de croisière Brahmos au-delà de la

frontière a montré le risque posé par ces systèmes^{vi}. S'il n'est sans doute pas pertinent de notifier à l'avance tous les lancements de missiles de croisière, **certains systèmes pourraient être soumis à des obligations de notification**^{vii}.

Enfin, une question concerne le partage des informations sur les tirs. Les accords bilatéraux sont de premières étapes utiles, mais l'adhésion au HCoC est plus efficace car les notifications sont immédiatement partagées avec une communauté de 143 pays. L'universalisation du Code doit donc être encouragée, en particulier pour les pays qui procèdent à des lancements spatiaux et des essais de missiles. Pour ces pays, l'information doit être **transmise aux services compétents**, en mesure d'informer sur la nature des activités notifiées à tout moment. Enfin, l'un des principaux avantages du HCoC est sa nature globale. Outre les notifications préalables au lancement, le Code exige des États signataires qu'ils **partagent des déclarations annuelles sur leurs politiques en matière de missiles**. Cela permet aux États de préciser les types de systèmes qu'ils détiennent et à quelles fins, ce qui peut **réduire le risque d'une évaluation basée sur le scénario le plus défavorable**.

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 (mai 2023).

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 Pour une catégorisation complète des mesures de réduction des risques, voir notamment Wilfred Wan, « Nuclear Risk Reduction. A Framework for Analysis », *UNIDIR*, 2019, <https://www.unidir.org/sites/default/files/2019-11/nuclear-risk-reduction-a-framework-for-analysis-en-.pdf>

ⁱⁱ Dans ce cas, la Norvège avait notifié le lancement, mais le ministère russe des Affaires étrangères n'avait pas transmis l'information aux services compétents.

ⁱⁱⁱ Vann H. Van Diepen, « Origins and Development of the Hague Code of Conduct », *HCoC Research Paper n° 11*, FRS, septembre 2022, <https://www.nonproliferation.eu/hcoc/origins-and-development-of-the-hague-code-of-conduct/>.

^{iv} Accord entre la République de l'Inde et la République islamique du Pakistan sur la pré-notification des essais en vol de missiles balistiques, signé à Islamabad le 3 octobre 2005, <https://mea.gov.in/Portal/LegalTreatiesDoc/PA05B0591.pdf>.

^v Accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement de la République populaire de Chine sur la notification des lancements de missiles balistiques et de lanceurs spatiaux, ministère de la Défense de la Fédération de Russie, 21 octobre 2010, <https://russianforces.org/Russia-China%20Notifications%20soglashenie.pdf> (en russe).

^{vi} Aarish U. Khan, « Reassessing the BrahMos Missile That Landed in Pakistan », *The Diplomat*, 29 septembre 2022, <https://thediplomat.com/2022/09/reassessing-the-brahmos-missile-that-landed-in-pakistan/>.

^{vii} Stéphane Delory, Emmanuelle Maitre et Jean Masson, « Opening HCoC to cruise missiles », *HCoC Research Papers n° 5*, FRS, février 2019, <https://www.nonproliferation.eu/hcoc/opening-hcoc-to-cruise-missiles-a-proposal-to-overcome-political-hurdles/>