

MATTHIEU CHILLAUD

# DÉSARMEMENT CLASSIQUE et sécurité en EUROPE

Les fortunes du traité sur les Forces armées  
conventionnelles en Europe









**DÉSARMEMENT**  
**CLASSIQUE**  
et sécurité **en EUROPE**

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC  
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450  
Québec (Québec) G1V 2M2  
Téléphone : 418-657-4399 • Télécopieur : 418-657-2096  
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Membre de  
**L'ASSOCIATION  
NATIONALE  
DES ÉDITEURS  
DE LIVRES**

Diffusion / Distribution :

**CANADA et autres pays**

PROLOGUE INC.  
1650, boulevard Lionel-Bertrand  
Boisbriand (Québec) J7H 1N7  
Téléphone : 450-434-0306 / 1 800 363-2864

**SUISSE**

SERVIDIS SA  
Chemin des Chalets  
1279 Chavannes-de-Bogis  
Suisse  
Tél.: 22 960.95.32

**FRANCE**

SODIS  
128, av. du Maréchal  
de Lattre de Tassigny  
77403 Lagny  
France  
Tél.: 01 60 07 82 99

**BELGIQUE**

PATRIMOINE SPRL  
168, rue du Noyer  
1030 Bruxelles  
Belgique  
Tél.: 02 7366847

**AFRIQUE**

ACTION PÉDAGOGIQUE  
POUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION  
Angle des rues Jilali Taj Eddine  
et El Ghadfa  
Maârif 20100 Casablanca  
Maroc



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

MATTHIEU CHILLAUD

# DÉSARMEMENT CLASSIQUE et sécurité en EUROPE

Les fortunes du traité sur les Forces armées  
conventionnelles en Europe

2011



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450  
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
et Bibliothèque et Archives Canada*

Chillaud, Matthieu

Désarmement classique et sécurité en Europe : les fortunes  
du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE)

(Enjeux contemporains ; 9)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-2964-9

1. Désarmement - Europe. 2. Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (1990).

3. Sécurité internationale - Europe. 4. Équilibre des puissances. 5. Pays socialistes -  
Relations extérieures - Europe. 6. Europe - Relations extérieures - Pays socialistes.

I. Titre. II. Collection : Enjeux contemporains (Presses de l'Université du Québec) ; 9.

JZ5645.C44 2011

327.1'743094

C2010-942662-2

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement  
du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada  
pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible  
grâce à l'aide financière de la Société de développement  
des entreprises culturelles (SODEC).

### **Intérieur**

Mise en pages : INTERSCRIPT

### **Couverture**

Conception : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2011 9 8 7 6 5 4 3 2 1

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2011 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1<sup>er</sup> trimestre 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada  
Imprimé au Canada



---

# Table des matières

|  |    |
|--|----|
| <b>Abréviations et acronymes</b> .....   | XI |
| <b>Introduction</b> .....  | 1  |
| Une dynamique consubstantielle aux relations<br>entre l'Est et l'Ouest.....                        | 3  |
| Durant la guerre froide: une variable du nucléaire .....   | 4  |
| Depuis la fin de la guerre froide:<br>une variable dans l'architecture européenne de sécurité..... | 6  |
| De la dissymétrie entre l'Ouest et l'Est.....  | 9  |
| Stratégie, dissuasion et sécurité coopérative.....   | 12 |
| <br>   |    |
| <b>CHAPITRE 1</b>  |    |
| <b>Genèse, structuration et aboutissement du processus</b> .....                                   | 17 |
| Les origines.....  | 18 |
| Les origines lointaines.....   | 18 |
| Les origines proches .....   | 21 |
| Le mandat .....  | 24 |
| Désarmer qui?.....   | 24 |
| Désarmer où?.....  | 26 |
| Désarmer quoi?.....  | 27 |
| Les dispositions concernant les ELT .....  | 34 |
| Attribution .....  | 34 |
| Réduction .....  | 35 |
| Inspection.....  | 36 |
| Vérification.....  | 37 |

**CHAPITRE 2**

|  |    |
|--|----|
| <b>Le régime FCE menacé</b> .....  | 41 |
| Les premiers différends .....  | 42 |
| Les transferts soviétiques d'ELT à l'est de l'Oural.....   | 42 |
| Nombre d'objets de vérification soviétiques .....  | 43 |
| Non-mention dans l'échange d'informations d'ELT affectés<br>à certaines unités soviétiques ..... | 44 |
| La question balte.....   | 45 |
| Le problème de la succession de l'Union soviétique .....   | 47 |
| Le problème de la cinquième « zone virtuelle » .....   | 50 |
| L'affaire des flancs .....   | 50 |
| Les solutions envisagées pour régler le problème<br>des flancs.....                              | 52 |

**CHAPITRE 3**

|   |    |
|---|----|
| <b>Les deux défis du traité FCE : les conflits dans le Caucase<br/>et l'élargissement de l'OTAN</b> ..... | 57 |
| Le traité FCE et les conflits dans le « ventre mou » de la Russie...                                      | 58 |
| Les conflits armés et leurs liens avec le traité FCE.....   | 58 |
| Exigences russes et concessions accordées<br>par les Occidentaux.....                                     | 65 |
| Le couplage des dossiers FCE et élargissement de l'OTAN.....  | 66 |
| Des thèses contraires .....   | 67 |
| FCE au service de la diplomatie russe hostile<br>à l'élargissement de l'OTAN .....                        | 69 |

**CHAPITRE 4**

|   |    |
|---|----|
| <b>Le processus d'adaptation du traité FCE</b> .....  | 71 |
| Les négociations en vue d'un nouveau traité FCE .....   | 72 |
| La Conférence des États parties et l'adoption<br>de l'Accord sur les flancs .....                 | 72 |
| Le jeu de négociations entre l'OTAN et la Russie.....   | 75 |
| L'adoption du document sur les « éléments fondamentaux »<br>en vue de l'adaptation du traité..... | 77 |
| Les idées de l'Alliance en vue de l'adaptation<br>du régime FCE .....                             | 78 |
| L'Acte fondateur et les concessions accordées<br>par les Occidentaux.....                         | 80 |
| L'Accord intérimaire du 30 mars 1999 .....  | 81 |
| Le traité adapté.....   | 82 |
| La prise en compte des exigences des parties<br>dans le traité adapté .....                       | 82 |
| Les perspectives incertaines d'entrée en vigueur<br>du traité adapté.....                         | 89 |

**CHAPITRE 5**

**Le moratoire russe et l'incertitude de l'avenir**

|  |     |
|--|-----|
| <b>du traité FCE</b> .....   | 97  |
| Une tactique impétueuse pour des revendications<br>traditionnelles .....                               | 98  |
| La suspension russe au régime FCE: un choix prévisible?....  | 98  |
| La dynamique de négociations entre la Russie<br>et les pays occidentaux .....                          | 101 |
| Le traité FCE, levier d'un aggiornamento stratégique .....   | 104 |
| La prise en compte des intérêts russes.....  | 104 |
| La portée stratégique de la décision russe<br>et les interrogations sur le devenir du régime FCE ..... | 106 |
| <b>Conclusion</b> .....  | 109 |
| <b>Chronologie</b> .....   | 113 |
| <b>Bibliographie</b> .....   | 117 |
| <b>Index</b> .....   | 125 |



---

# Abréviations et acronymes

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>ABM</b>       | <i>Anti Ballistic Missile</i>  |
| <b>ATTU</b>      | <i>Atlantic to the Urals</i>   |
| <b>CEI</b>       | Communauté des États indépendants  |
| <b>CCP</b>       | Conseil conjoint permanent   |
| <b>CSCE</b>      | Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe                             |
| <b>DM</b>        | District militaire   |
| <b>DPD</b>       | Dépôts permanents désignés   |
| <b>ELT</b>       | Éléments limités par le traité   |
| <b>FCE</b>       | Forces conventionnelles (armées) en Europe   |
| <b>FNI</b>       | Forces nucléaires intermédiaires   |
| <b>GCC</b>       | Groupe consultatif commun  |
| <b>HLTF</b>      | <i>High Level Task Force</i>   |
| <b>HLWG</b>      | <i>High Level Working Group</i>  |
| <b>IISS</b>      | <i>International Institute of Strategic Studies</i>                                |
| <b>LBNA</b>      | <i>Long-Based Naval Aviation</i>   |
| <b>MBFR</b>      | <i>Mutual Balanced Forces Reduction</i>  |
| <b>MDCS</b>      | Mesure de confiance et de sécurité   |
| <b>MONUG</b>     | Mission d'observation des Nations unies en Géorgie                                 |
| <b>MURFAAMCE</b> | Réduction mutuelle des forces, des armements, mesures associées en Europe centrale |
| <b>NMD</b>       | <i>National Missile Defense</i>  |

|              |   |
|--------------|---|
| <b>OSCE</b>  | Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe |
| <b>OTAN</b>  | Organisation du traité de l'Atlantique Nord               |
| <b>RDA</b>   | République démocratique allemande                         |
| <b>RFA</b>   | République fédérale d'Allemagne                           |
| <b>RM</b>    | Région militaire  |
| <b>SALT</b>  | <i>Strategic Arms Limitation Talks</i>                    |
| <b>SIPRI</b> | <i>Stockholm Institute Peace Research Institute</i>       |
| <b>START</b> | <i>Strategic Arms Reduction Treaty</i>                    |
| <b>TICEN</b> | Traité d'interdiction complète des essais nucléaires      |
| <b>TNP</b>   | Traité de non-prolifération                               |
| <b>UEO</b>   | Union de l'Europe occidentale                             |
| <b>VBC</b>   | Véhicules blindés de combat                               |
| <b>VBCI</b>  | Véhicules blindés de combat d'infanterie                  |
| <b>VCAL</b>  | Véhicule de combat à armement lourd                       |

---

# Introduction

Comme elle semble reculée cette époque où l'on craignait, à l'Ouest, une invasion des troupes du Pacte de Varsovie. Plus de 20 ans après la chute du Mur, se souvient-on encore que le rapport quantitatif entre les équipements de ses forces classiques et ceux de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) était plus de 2 à 1<sup>1</sup> ?

La signature, le 19 novembre 1990 à Paris, lors du Sommet de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), du traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe (FCE)<sup>2</sup> devait préfigurer d'une transformation substantielle dans la stratégie des deux alliances militaires : après plusieurs années d'enlisement dans les négociations *Mutual Balance Forces Reduction* (MBFR)<sup>3</sup>, en seulement quelques mois (mars 1989 – novembre 1990), on s'accorda sur un traité de désarmement d'une rare ambition ; compte tenu des obligations

- 
1. Selon les estimations de l'*Arms Control Today* (mai 1990), le Pacte de Varsovie possédait quelque 16 500 pièces d'armements alors que l'OTAN en avait 7 700.
  2. Notons ici que *Traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe* est le nom officiel du texte (<[http://www.osce.org/documents/doclib/1990/11/13752\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/doclib/1990/11/13752_fr.pdf)>). La pratique, néanmoins, a voulu l'appeler, en anglais, CFE (*Conventional Forces in Europe*) traduit, selon nous, improprement en français FCE (Forces conventionnelles en Europe). Si la traduction nous semble peu rigoureuse, c'est bien parce que, dans notre langue, on parle, en principe, de désarmement classique. Si nous utiliserons l'abréviation FCE, nous parlerons ici, autant que faire se pourra, de désarmement classique. Signalons ici la coexistence du régime FCE avec un autre accord (FCE-1A) que nous traiterons très marginalement dans notre étude. Signé le 6 juillet 1992 et entré en vigueur le 17 juillet de la même année, cet accord politique entre les signataires du traité FCE limitait le nombre global des effectifs militaires que pouvait déployer chaque État partie. Ces limites étaient fixées selon le « principe de suffisance » par lequel chacun d'entre eux s'engageait à ne maintenir que les troupes nécessaires pour assurer une défense efficace. Les limites devaient être atteintes dans un délai de 40 mois après l'entrée en vigueur du traité FCE. Les États participants, en outre, devaient s'informer chaque fois que le total des effectifs dépassait un seuil de 35 000.
  3. La désignation officielle était « réduction mutuelle des forces, des armements, mesures associées en Europe centrale » (MURFAAMCE).

auxquelles il assujettissait les États parties en matière de réduction d'équipements militaires classiques, d'échanges d'informations militaires détaillées et de vérification poussées, le traité FCE, par le nombre d'États parties<sup>4</sup> et son champ d'application<sup>5</sup>, entendait remplir l'intégralité d'un mandat sans précédent dans lequel on pouvait trouver plusieurs concepts sous-jacents. Il y avait d'abord l'idée de l'*équilibre*. Le traité, effectivement, visait la réduction du matériel à caractère offensif, ceux à même d'être utilisés dans une attaque surprise : chars, véhicules blindés de combat (VBC), artillerie, avions et hélicoptères. Puis, venait celle de la *sécurité éloignée*. Les règles étaient ainsi complétées par des mesures d'accompagnement, notamment des échanges d'informations et des mesures de vérification hautement intrusives qui permettaient aux États parties de s'assurer que les armements seraient bel et bien détruits et non utilisés dans d'autres endroits. Il y avait, en plus, l'idée de *déconcentration*. Le traité obligeait chaque groupe d'États parties (Alliance atlantique et Pacte de Varsovie) à procéder à une certaine répartition des matériels terrestres soumis à limitations dans toute la profondeur d'une zone donnée. Était aussi présente l'idée de la *suffisance*. Le régime FCE entendait, effectivement, éviter qu'un seul pays pût avoir plus de matériels que tous les autres réunis. Il y avait, enfin, l'idée du *refus d'intimidation*. Le traité voulait ainsi imposer un plafond aux forces stationnées à l'extérieur du territoire national.

Le succès du régime FCE, dans sa composante téléologique, est incontestable : grâce à l'instauration d'une parité numérique entre l'Est et l'Ouest, on évalua, lors de la première Conférence des États parties en mai 1996, à plus de 58 000 le nombre de pièces d'armements éliminées<sup>6</sup>. Déjà, le chef de la délégation soviétique, au moment de la signature du traité FCE, avait déclaré qu'« aucune bataille dans l'histoire de l'humanité, même la plus grande, n'a pu détruire un aussi grand nombre de chars, de pièces d'artillerie, de véhicules blindés et d'aviation de combat<sup>7</sup> ».

- 
4. Tous les pays membres du Pacte de Varsovie (on se souviendra que l'Allemagne de l'Est, intégrée à l'Allemagne de l'Ouest le 3 octobre 1990, n'en était plus membre) et de l'Alliance atlantique étaient parties au traité (22 États). Les membres du groupe des États occidentaux étaient les 16 membres de l'Alliance.
  5. Il englobait l'ensemble du territoire terrestre des États parties situés en Europe de l'océan Atlantique aux monts Oural et comprenant le territoire de toutes les îles européennes des États parties : « Dans le cas de l'Union soviétique, la zone d'application comprend tout le territoire situé à l'Ouest de la rivière Oural et de la mer Caspienne. » (ATTU)
  6. Les plafonds maximaux de dotations autorisés par le traité FCE ont été respectés à la date prévue du 15 novembre 1995. On estime que quelque 48 000 équipements d'importance majeure ont ainsi été détruits dont 32 000 pour le Groupe d'États parties Est. Le traité, globalement bien appliqué, a rendu les résultats escomptés (plafonds globaux à des niveaux plus bas que par le passé, application du régime de vérification intrusive, transparence assurée par les échanges d'informations).
  7. Cité par M. Luizet, « Des chars à la casse », *Armées d'aujourd'hui*, n° 156, décembre-janvier 1990-1991, p. 5.



Mais après ? Affirmer que l'Europe d'aujourd'hui est loin de ressembler à celle de 1996 et encore moins à celle de 1990 serait une lapalissade. Conçu à une époque charnière, le traité FCE avait vocation à s'appliquer à un moment où le Pacte de Varsovie et l'URSS existaient encore. Il répondait alors à leurs intérêts. Les bouleversements géopolitiques issus de l'effondrement du bloc de l'Est, puis de l'implosion de l'Union soviétique, ne pouvaient, néanmoins, être sans conséquences sur l'application du traité. En effet, répondant, malgré tout, à une logique de bloc à bloc, le traité FCE était perçu comme un instrument de désarmement entre, d'une part, l'Alliance atlantique et, d'autre part, le Pacte de Varsovie. Dans ces conditions, on peut se demander comment un traité conçu durant la guerre froide et ayant vocation à être exécuté dans une logique d'alliances a pu continuer à s'appliquer jusqu'au 12 décembre 2007<sup>8</sup>, alors que les changements géostratégiques intervenus au cours de la décennie 1990 avaient conduit à une distorsion entre l'évolution d'un traité poursuivie dans une logique d'alliance à alliance et la situation réelle.

Pour expliquer cet apparent paradoxe, il convient de replacer la caractéristique essentielle qu'a toujours eue le régime FCE : parce qu'il cristallisait à lui seul les relations Est-Ouest, ses succès, tout comme ses échecs, s'avéraient non seulement consubstantiels à la nature des relations entre l'Est et l'Ouest mais, en plus, dépendants de questions connexes, la principale étant, durant la décennie 1990, l'élargissement de l'OTAN. Alors que cette dernière accueillait, en son sein, ses anciens adversaires, le bloc de l'Est avait tendance à diminuer comme « peau de chagrin », au profit de cette même OTAN ; les parties au traité se trouvaient donc dans une situation insolite : elles devaient appliquer un traité dont la philosophie était celle de la symétrie entre l'Ouest et l'Est alors que, dans les faits, il y avait assurément une dissymétrie.

## **U** NE DYNAMIQUE CONSUBSTANTIELLE AUX RELATIONS ENTRE L'EST ET L'OUEST

Si, pendant la guerre froide, tous les accords de désarmement ou de maîtrise des armements nucléaires renvoyaient, d'une façon ou d'une autre, à la prise en compte de la composante classique des forces de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, dès le début des années 1990, ce lien s'est vite estompé, sans pour autant disparaître. Après la guerre froide, en effet, l'application du traité FCE s'inscrivait dans une matrice beaucoup plus large que celle offerte par l'édification d'une architecture européenne de sécurité.

---

8. Il s'agit de la date à laquelle le moratoire russe sur l'application du traité FCE prit juridiquement effet.

## Durant la guerre froide: une variable du nucléaire

Jusqu'à la fin des années 1980, la dynamique de désarmement classique, sous sa variante MBFR ou FCE, représentait une variable d'ajustement dans l'équation stratégique entre l'Est et l'Ouest. Structurée autour de l'atome, cette équation avait, jusqu'au début des années 1960, conféré à la question des forces classiques un rôle connexe: alors qu'à l'Ouest, on misait sur sa supériorité nucléaire pour contrebalancer les forces classiques du Pacte de Varsovie, à l'Est, on souhaitait que s'instaurât une sorte d'équilibre avec la suprématie aérienne de l'OTAN, tout en cherchant, dans l'idéal, à obtenir le retrait des forces américaines d'Europe de l'Ouest. L'URSS, protégée par son glacis centre-européen et balkanique, sa propre masse géographique et sa supériorité d'armements classiques n'avait que peu à craindre d'une invasion terrestre. Sa contiguïté avec le territoire de l'OTAN, en revanche, était une vulnérabilité du point de vue aérien<sup>9</sup>. Quant aux Occidentaux, ils souhaitaient parvenir, par le biais d'un accord, à une réduction substantielle des forces classiques de l'Est bien plus importante qu'ils auraient à effectuer pour leurs propres armées. Jean Klein le résuma ainsi:

Les États-Unis et leurs alliés mettaient l'accent sur les exigences du contrôle et plaidaient en faveur d'une réduction équilibrée des armements de type classique suivie de l'élimination des armes nucléaires. Les Soviétiques insistaient pour que l'on commençât par l'interdiction des armes nucléaires; on procéderait ensuite à une réduction proportionnelle des forces armées et des armements classiques et le contrôle serait étroitement lié aux progrès réalisés sur cette voie<sup>10</sup>.

Lorsque la stratégie de la riposte graduée fut adoptée, en 1962, sous l'impulsion du secrétaire à la Défense, Robert S. MacNamara, le rapport de force, à l'Ouest, était bouleversé<sup>11</sup>: face à l'imposant appareil militaire du Pacte de Varsovie, soit on misait sur le recours en premier des armes nucléaires, soit on cherchait à corriger le déséquilibre des forces classiques. C'est à partir du début des années 1970 que l'on chercha à coupler les deux options<sup>12</sup>.

La rencontre Brejnev-Nixon de 1972, à Moscou, préfigura ainsi de la conclusion des accords *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) et du lancement, l'année suivante, des négociations MBFR. Même si ces

- 
9. O. Debouzy, « Les forces aériennes et le désarmement en Europe: trente ans de négociations. 1958-1988 », *Politique étrangère*, vol. 51, n° 2, p. 291-304.
  10. J. Klein, « La théorie et la pratique de l'Arms Control », *Études internationales*, vol. 20, n° 3, 1989, p. 150.
  11. Plus souple et « morale » que le « tout ou rien » des représailles massives, la nouvelle stratégie de l'Alliance consistait à aménager une escalade contrôlée d'emploi des moyens en prolongeant, autant que possible, la phase classique d'un affrontement: à la diversification des attaques possibles répondait celle des réactions par paliers, avec des pauses.
  12. D. Blacker, « Mutual force reductions and Soviet American arms control: the question of linkage », *The Fletcher Forum*, vol. 2, n° 1, 1978, p. 2-14.

dernières n'aboutissaient pas, la dynamique de couplage entre le désarmement nucléaire et classique était lancée. Les négociations MBFR, en fait, reflétaient l'état général de la maîtrise des armements qui lui-même reflétait l'actualité internationale : ainsi, au tout début des années 1980, après l'intervention soviétique en Afghanistan et la crise des euromissiles, à un moment où la maîtrise des armements semblait condamnée à ne plus jouer qu'une fonction marginale, les négociations MBFR s'avéraient pareillement dans l'impasse.

Avec l'arrivée de Gorbatchev à la tête de l'Union soviétique, les négociations sur le désarmement reprirent. Moscou, qui souhaitait limiter le fardeau de ses dépenses militaires, lança une diplomatie tous azimuts en faveur du désarmement.

En octobre 1985, le nouveau dirigeant soviétique, tout en s'adressant directement aux gouvernements anglais et français pour négocier sur leur propre force de dissuasion, proposa de diminuer de moitié les armes stratégiques des deux camps à condition que Washington s'engageât à renoncer à son programme de défense antimissiles *Initiative de défense stratégique* (IDS). À partir de la rencontre au sommet de Reagan et Gorbatchev, le 19-21 novembre 1985 à Genève, le dialogue entre les deux Grands se structura autour du désarmement<sup>13</sup>. Si les différends étaient nombreux – Gorbatchev estimait que l'IDS était un moyen pour les Américains de contourner la parité stratégique établie par START et Reagan accusait les Soviétiques de ne pas respecter les accords de désarmement –, le dialogue était amorcé<sup>14</sup>.

C'est à la suite de l'Accord de Stockholm (janvier 1984 à septembre 1986) aux termes duquel, d'une part, les 35 pays membres de la CSCE avaient adopté notamment un programme contraignant de notification et d'observation des exercices militaires et, d'autre part, les 23 pays membres de l'OTAN ou du Pacte de Varsovie s'étaient engagés à des négociations sur la « *stabilité conventionnelle* » que Washington et Moscou donnaient crescendo des signes en faveur d'une relance du désarmement classique. Cette dynamique fut facilitée après que les

---

13. Les deux dirigeants se rencontrèrent dans un contexte politique propice à une entente : le président américain voulait achever son mandat sur une réussite, après une série de revers en matière de politique étrangère, notamment l'Irangate, et le dirigeant soviétique, peu de temps après son accession à la tête de l'URSS, recherchait lui aussi à se distinguer sur la scène internationale.

14. Au point que, pour nombre d'observateurs européens, la surenchère que se livraient les deux chefs d'État en la matière pouvait s'avérer dangereuse. Ainsi, les Américains furent sur le point de retirer leurs armes nucléaires d'Europe sans en avoir préalablement discuté avec leurs partenaires de l'Alliance, ce qui aurait laissé ces derniers devant une supériorité intacte des forces classiques du Pacte de Varsovie.

Soviétiques, à la suite de la signature du traité sur les Forces nucléaires intermédiaires (FNI)<sup>15</sup>, eurent accepté la dissociation tous les dossiers de désarmement.

### **Depuis la fin de la guerre froide : une variable dans l'architecture européenne de sécurité**

Le processus de désarmement classique, depuis la fin de la guerre froide, s'est incontestablement émancipé de son pendant nucléaire. Certes, sa signature s'inscrivait dans la période faste du désarmement, notamment nucléaire. Entre 1987 et 1995 furent ainsi successivement conclus les traités FNI, FCE, START I et II, *Ciel ouvert* mais aussi la Convention sur les armes chimiques tandis que le Traité de non-prolifération (TNP) fut prorogé pour une durée indéfinie. La relation bilatérale russo-américaine était un élément déterminant de toutes ces négociations<sup>16</sup>.

Cependant, à mesure que Washington laissait entrevoir autant les possibilités d'élargissement de l'OTAN que son ambition de déployer des systèmes de défense antimissiles stratégiques et de théâtre<sup>17</sup>, le climat de confiance se détériorait. Dans le domaine du désarmement classique, la rhétorique intransigeante de la Russie contre les mesures américaines ne fermait pas, pour autant, la porte à une solution négociée, ce dont témoigna la signature du traité FCE adapté à la fin de l'année 1999, à un moment où les projets américains concernant la *National Missile Defense* (NMD) étaient connus et peu de temps après que le Sénat américain eut refusé de ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICEN). Remarquons aussi que la signature du traité FCE adapté eut lieu seulement quelques mois après l'intervention alliée au Kosovo laquelle avait relancé, en Russie, les sentiments antagoniques à l'Alliance, derechef perçue comme une organisation

15. Rappels que le traité FNI signé à Washington le 8 décembre 1987 et qui prévoyait la destruction dans un délai de trois ans de tous les missiles d'une portée de 500 à 5 500 km avait mis en place des procédures de vérification très intrusives. Il s'agissait alors d'un aspect novateur : les pourparlers en matière de désarmement, en effet, butaient systématiquement sur la vérification.

16. R. Johnson, « La sécurité de l'après-guerre froide : les occasions manquées », *Forum du désarmement*, 1999, n° 1, p. 9.

17. La volonté des États-Unis de se doter d'un système de défense antimissiles pour assurer la protection de leur territoire et celui de leurs alliés augurait mal d'un climat propice pour le désarmement. Non sans ironie, l'Américain G. Bunn se demandait si la problématique du déploiement d'un système de défense antimissiles risquerait de conduire à une autre sorte de « *National Missile Defense* » qu'il qualifiait de « No More Disarmament » (G. Bunn, « Does NMD stand for "No More Disarmament" as well as "National Missile Defense" ? », *Disarmament Diplomacy*, n° 42, The Acronym Institute, décembre 1999).

militaire hostile, contrôlée par les Américains et visant à endiguer la Russie, à la marginaliser et à l'empêcher de jouer un rôle clef dans la politique internationale mais aussi régionale<sup>18</sup>.

Ce pis-aller de la Russie s'inscrivait, en fait, dans une tentative de Moscou de faire de l'organisation viennoise l'institution pivot d'une architecture de sécurité fondamentalement renouvelée et résolument paneuropéenne dans laquelle elle aurait ainsi bénéficié d'une voix égale à celle des autres – option très rapidement rejetée par Washington<sup>19</sup>.

La conception des Russes de la « sécurité paneuropéenne » était effectivement restée centrée sur l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Le rôle privilégié qu'ils accordaient à cette organisation multilatérale – unique enceinte européenne dans laquelle la Russie avait le même poids politique que les États-Unis – ne mystifiait personne : il était surtout motivé par leur opposition à l'élargissement et aux nouvelles missions de l'OTAN. Les contradictions russes avaient d'ailleurs été mises à nu par la volonté toujours plus affirmée de limiter l'action de l'OSCE dans les pays de l'ex-URSS, en particulier dans le traitement des conflits. La Russie, au fil des années, était devenue l'un des participants les moins conciliants dans son approche des missions de cette organisation, allant jusqu'à ne pas respecter les engagements souscrits<sup>20</sup>.

---

18. Farouchement opposée à une intervention des forces de l'OTAN contre la Serbie, son alliée traditionnelle, la Russie avait multiplié protestations et menaces. Après qu'Evgueni Primakov eut annulé son voyage à Washington – il s'y rendait pour signer deux traités sur le nucléaire –, Igor Ivanov, ministre des Affaires étrangères, estima que des frappes aériennes constituaient « une violation des droits internationaux, des statuts de l'ONU et, de fait, une agression déclarée ». Prophétisant « la guerre en Europe », Boris Eltsine annonça l'adoption de « mesures adéquates, y compris militaires », dont le gel de la coopération Russie-OTAN (M. Jégo, « Qui a peur de la Russie? », *Le Monde*, 27 mars 1999). Vue de Moscou, la campagne alliée avait démontré la facticité de la parité du partenariat institutionnel entre la Russie et l'OTAN, incarné par le Conseil conjoint permanent (CCP), établi en mai 1997 pour rassurer la Russie, sur le fait que sa voix serait entendue en Europe. Ce conseil fut rapidement incriminé de n'être qu'une cellule d'enregistrement de décisions prises entre les membres de l'OTAN avant de lui être présentées comme le fait du Prince. Aux yeux de la Russie, la crise du Kosovo en avait fourni l'illustration la plus manifeste, Moscou, au sein du CCP, s'étant farouchement opposé à une solution militaire pour régler le problème du Kosovo. Pourtant, la Russie accepta de signer le traité FCE adapté, preuve incontestable que pour Moscou, ce dernier représentait un instrument politico-stratégique primordial pour ses intérêts de sécurité.

19. E. Neimtsov, « The OSCE's security model: conceptual confusion and competing visions », *Helsinki Monitor*, vol. 7, n° 3, 1996, p. 41-51.

20. Par exemple, les Russes ont, depuis longtemps, une vision très « souple » des dispositions du Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité lequel interdit le stationnement de troupes sur un sol étranger en dehors de l'accord librement consenti du pays hôte : « Un État participant pourra stationner ses forces armées sur le territoire d'un autre État participant en vertu d'un accord librement négocié entre eux et conformément au droit international » (paragraphe 14, <[http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_fr.pdf)>).

Pour se justifier, le Kremlin, après la signature du traité FCE adapté, dénonçait la stratégie occidentale d'utiliser l'« ancien » traité FCE comme un levier pour réguler les relations de la Russie avec ses voisins proches, notamment dans le Nord-Caucase. Les Russes voyaient, effectivement, dans le traité FCE un moyen politico-juridique par lequel les Occidentaux tentaient de les brider pour mieux asseoir leur influence dans le Sud-Caucase mais aussi en Ukraine.

L'élargissement de l'OTAN, surtout en 2004 lorsqu'il concerna les pays baltes<sup>21</sup>, exacerbait, à Moscou, un sentiment d'humiliation d'autant plus vif que les Russes assistaient médusés et impuissants à une mainmise rampante des Américains et/ou de l'OTAN dans tout l'espace postsoviétique. Michel Guéneq remarque ainsi que, outre le Partenariat pour la Paix (PpP), l'Alliance disposait de leviers d'influence au sein des États de cet espace : plan de coopération élargie avec les cinq États d'Asie centrale, qui prévoyait, entre autres, la création d'une représentation permanente de l'OTAN au Kazakhstan, en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan, installation par les Américains des radars pour surveiller la navigation maritime et aérienne sur la Caspienne et au-dessus, évocation d'envoi d'observateurs de l'OTAN dans le conflit de Transnistrie, autorisation par Kiev d'accéder au territoire ukrainien aux troupes de l'OTAN en cas de besoin et signature d'un accord permettant aux avions-cargos ukrainiens de transporter les troupes de l'OTAN, ou alliées, sur leurs théâtres d'opérations, éventualités d'adhésion de la Géorgie à l'OTAN, etc.<sup>22</sup>. Les États-Unis, en plus, n'hésitaient pas à jouer les boufeux avec la dissuasion nucléaire russe en déployant en Europe de l'Est des systèmes de défense antimissiles<sup>23</sup>. Ainsi, le président Poutine, lors de son discours devant la 43<sup>e</sup> session de la Wehrkunde, le 10 février 2007, ne manqua-t-il pas de souligner que, contrairement aux États-Unis, le désarmement était d'une très grande importance pour son pays, tout en ajoutant à propos des projets de bouclier antimissiles en Pologne et en République tchèque : « ils ne manquent pas non plus de nous inquiéter. Qui a besoin d'une nouvelle – et inévitable en l'occurrence – relance de la course aux armements ? Je doute fort que ce soient les Européens ». Les entorses au traité FCE et les « bases américaines légères avancées » en Bulgarie et en Roumanie devaient être dénoncées.

21. Voir notre ouvrage *Les pays baltes en quête de sécurité*, Paris, ISC-Economica, 2009.

22. M. Guéneq, « La Russie face à l'extension de l'OTAN en Europe », *Hérodote*, n° 192, 2008, p. 229.

23. S.J. Cimbala, « Russian and US missile defenses: continuing contention or possible progress ? », *European Security*, vol. 17, n° 4, 2008, p. 435-453.

## **D**E LA DISSYMÉTRIE ENTRE L'OUEST ET L'EST

Après la conclusion du traité FNI qui avait fait sauter les dernières inhibitions des parties en matière de vérification, les Soviétiques manifestèrent leur accord pour que fussent instaurées des réductions – même dissymétriques – de part et d'autre. Cette dissymétrie était, de toute façon, inévitable étant donné la différence dans la nature même des alliances et surtout de leurs intérêts de sécurité<sup>24</sup>. Déjà, un rapide coup d'œil à une carte de l'époque montre effectivement que la géographie ne plaidait pas pour que fût instaurée une symétrie parfaite. À l'Ouest, parce que l'OTAN se présentait comme une alliance militaire composée d'États maritimes, on cherchait logiquement à éviter que la réduction des armements ne concernât les capacités navales. Inversement, à l'Est, avec de vastes masses continentales à défendre, la stratégie de défense des forces du Pacte de Varsovie se basait sur des armements terrestres et on souhaitait donc éviter qu'une réduction touchât ce type même d'armements. Un éventuel renforcement des capacités de défense, en outre, semblait avantager Moscou par rapport à Washington. Si la distance entre la frontière occidentale de l'Union soviétique et la ligne de démarcation entre l'Est et l'Ouest en Allemagne représentait entre 600 et 700 km, celle séparant les États-Unis de cette même ligne était, par voie maritime, approximativement quelque 5 000 km. Si les Soviétiques avaient dû acheminer des capacités militaires en Europe continentale, ils auraient pu aisément et rapidement le faire par des voies terrestres, tandis que les Américains, de leur côté, auraient dû emprunter des voies maritimes et aériennes, cela exigeant un laps de temps plus important<sup>25</sup>. Un ajustement ne pouvait se faire que par le biais de bases américaines déployées permanemment en Europe de l'Ouest, ce qui supposait des dissimilitudes dans la nature des équipements que l'on souhaitait réduire. Ainsi, durant les négociations MBFR, le Pacte de Varsovie souhaitait que les réductions concernent l'ensemble des armements et des effectifs tandis que l'OTAN exigeait que les stocks américains d'équipements prépositionnés en Europe de l'Ouest ne fussent pas touchés par les réductions. La géographie, enfin, accordait à l'Union soviétique le luxe d'être protégée par une zone tampon constituée par les pays de l'Est alors qu'à l'Ouest on ne pouvait bénéficier d'une vertu géostratégique équivalente d'autant plus que l'absence de la France, dans le commandement intégré de l'OTAN, amputait cette dernière d'une profondeur qui lui aurait été fort utile.

Les équipements dont bénéficiaient les effectifs de l'OTAN, en outre, étaient d'une large supériorité technologique par rapport à ceux du Pacte de Varsovie. En cas de conflit, par ailleurs, la cohésion politique

24. J.M.O. Sharp, « Conventional arms control in Europe: problems and prospects », *SIPRI Yearbook 1988*, Oxford University Press, 1988, p. 317-318.

25. Trois semaines selon les estimations de Lothar Rühl (*MBFR: Lessons and Problems*, Londres, Adelphi Paper, IISS, n° 171, 1982, p. 36, note de bas de page 4).



de l'OTAN aurait été certainement plus importante que celle du Pacte de Varsovie même si la soumission à l'Union soviétique des pays de l'Est et la volonté des pays de l'Ouest d'affirmer leur souveraineté pouvaient présager du contraire<sup>26</sup>.

Il aura fallu une quinzaine d'années de piétinements dans les négociations MBFR pour que les parties acceptent de moduler les imperfections de ces « dissymétries », en créant un système astucieux de « zonage ». La zone d'application du traité était divisée en quatre sous-zones dans lesquelles des plafonds étaient fixés pour la quantité d'armements classiques pouvant être détenus par les deux groupes d'États. Chaque État partie était tenu de participer à des échanges réguliers et détaillés de données sur ses Éléments limités par le traité (ELT) et de réduire ses matériels en excédent par rapport aux plafonds fixés. Incluant pratiquement autant de pays appartenant au groupe Est qu'au groupe Ouest<sup>27</sup>, ces zones étaient emboîtées de façon à ce qu'il y eût une symétrie des armements de part et d'autre<sup>28</sup>.

Toutefois, peu de temps après que le traité eut été signé, cette logique de symétrie était dépassée. En effet, le Pacte de Varsovie, déjà amputé de la RDA, avait signé un traité<sup>29</sup> dont les dispositions, notamment celles érigeant la zone 4-4, s'avéraient inapplicables : avec l'unification allemande, il était vite apparu qu'il n'y avait plus d'équivalence entre la zone 4-4 occidentale englobant l'Allemagne unifiée, le Danemark, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, et, d'autre part, la zone 4-4

---

26. Voir, par exemple, D. Herspring et I. Volgyes, « Political reliability in the Eastern Warsaw pact armies », *Armed Forces and Society*, vol. 6, n° 2, 1980, p. 286-291; D.A. MacGregor, « Uncertain allies? East European forces in the Warsaw Pact », *Soviet Studies*, vol. 38, n° 2, 1986, p. 227-247; ou encore K.R. Holmes, « Measuring the conventional balance in Europe », *International Security*, vol. 12, n° 4, 1988, p. 166-173.

27. Les quatre zones étaient les suivantes : zone 4-4 : à l'Ouest, la RFA, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ; à l'Est, la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie ; zone 4-3 : la zone 4-4 à laquelle s'ajoutaient à l'Ouest le Danemark, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie ; à l'Est, les régions militaires soviétiques de la Baltique, de Biélorussie, des Carpates et de Kiev ; zone 4-2 : la zone 4-3 à laquelle s'ajoutaient à l'Ouest l'Espagne et le Portugal et, à l'Est, les régions militaires soviétiques de Moscou et de Volga-Oural ; zone 4-1 : l'ensemble de la zone d'application du traité (y compris les îles Canaries et les îles des Açores et de Madère), c'est-à-dire la zone 4-2, à laquelle s'ajoutaient à l'Ouest l'Islande, la Norvège, la Grèce et la Turquie (dont une partie méridionale est exclue) et, à l'Est, les régions militaires soviétiques de Leningrad, du Nord-Caucase, de Transcaucasie, de la Roumanie et de la Bulgarie.

28. Le principe de zones emboîtées signifiait, si l'on considère par exemple les chars, que si en zone 4-4 occidental il y en avait moins de 7 500, le Danemark, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie pouvaient en avoir plus de 2 800 (différence entre 10 300 et 7 500) à condition qu'il n'y en eût pas plus de 10 300 sur l'ensemble des territoires constituant la zone 4-3.

29. Rappelons que la réunification allemande eut lieu le 3 octobre 1990, soit seulement un mois et demi avant la signature officielle du traité FCE.



orientale, amputée de la RDA, et réduite à la Tchécoslovaquie<sup>30</sup>, à la Pologne et à la Hongrie. Avant qu'il ne fût en application, le traité FCE nécessitait une adaptation qui s'avéra d'autant plus nécessaire que furent successivement dissouts le Pacte de Varsovie (25 février 1991) et l'URSS (26 décembre 1991). Si les parties au traité acceptèrent de poursuivre l'application du régime FCE, il n'était plus question de prétendre à une dynamique de désarmement symétrique : à l'Est, deux membres – l'un *de facto* (Pacte de Varsovie), l'autre *de jure* (Union soviétique) – du traité FCE avaient disparu.

Cette dissymétrie était aggravée par la problématique des flancs. Bien que non inscrite en tant que telle dans le traité, l'expression « zone des flancs » fut utilisée dès le début pour qualifier la « cinquième » zone décrite par les dispositions de l'article V du traité<sup>31</sup> qui entendaient limiter la capacité de l'URSS à concentrer ses forces dans les régions militaires de Leningrad et du Nord-Caucase en Russie<sup>32</sup> et celles en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan. L'article IV ajoutait à ces limites l'interdiction de placer dans la région des flancs des équipements terrestres en dépôt surveillé, faculté ouverte partout ailleurs dans la zone d'application du traité<sup>33</sup>. La question de la règle des flancs était l'un des problèmes les plus aigus dans le cadre des relations entre, d'une part, la Russie – et à moindre degré l'Ukraine – et, d'autre part, l'Alliance atlantique.

Devant désormais faire face à un déplacement de sa zone de sécurité du front occidental à ses frontières méridionales, la Russie réclamait la suppression, ou même seulement l'aménagement, des dispositions concernant les flancs. Ses revendications s'entremêlaient avec un dossier connexe, celui portant sur l'équilibre du traité, lié à la perspective de l'intégration des anciens pays satellites dans l'OTAN. À

---

30. Le problème se reposera à l'occasion de la séparation du pays. Remarquons ici que lors de l'accession de la République tchèque et de la Slovaquie à l'OSCE, les deux « nouveaux » pays s'étaient engagés à assumer toutes les obligations contractées au titre du traité FCE.

31. Les dispositions restrictives sur les flancs avaient été introduites dans les dernières semaines de négociation du traité FCE, à la demande de la Norvège et de la Turquie qui recherchaient alors à corriger les effets pervers du dispositif principal de limitations régionales du traité, conçu en mars 1989. Pour l'Alliance atlantique, la zone des flancs incluait la Turquie, la Grèce et la Norvège. Pour l'ancien bloc de l'Est, elle comprenait la Roumanie, la Bulgarie, la Moldavie, l'Arménie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et une partie de la Russie et de l'Ukraine. En vertu de l'article V, la quantité totale d'équipements, en unités d'active, dont pouvaient disposer les forces russes, dans la zone (RM du Nord-Caucase et de Leningrad), ne pouvait excéder 700 chars, 1 280 pièces d'artillerie et 580 VBC.

32. Le 15 novembre 1995 (date à laquelle les dispositions ont dû prendre effet) sur 6 400 chars, 11 480 VBC et 6 415 systèmes d'artillerie alloués au total à la Russie, celle-ci ne pourra déployer dans ses unités sur les flancs (nord et sud) que 700 chars, 580 VBC et 1 280 systèmes d'artillerie.

33. Une dérogation fut, néanmoins, accordée à l'URSS qui pouvait conserver un certain nombre d'équipements en dépôt dans la RM d'Odessa (désormais sous juridiction ukrainienne) et dans la partie méridionale de la RM de Leningrad.

partir du moment où les perspectives d'élargissement se précisaient, Moscou commença à mettre en avant l'effet numériquement déstabilisateur de l'intégration de ces États dans l'OTAN, au regard de l'équilibre général instauré par le traité actuel entre les deux Groupes d'États parties (Alliance atlantique, ex-Pacte de Varsovie). S'estimant menacée par l'abandon de la règle d'équilibre, la Russie laissait entendre que si l'OTAN devait s'élargir et que si ses revendications n'aboutissaient pas, elle pourrait se retirer du régime FCE.

## **S** TRATÉGIE, DISSUASION ET SÉCURITÉ COOPÉRATIVE

Dans le champ des études stratégiques, une littérature a tenté de théoriser une analogie entre la dissuasion nucléaire et la dissuasion classique/conventionnelle<sup>34</sup>. Si on ne pouvait conférer aux deux formes de dissuasion les mêmes vertus d'inhibition – l'absence d'analyse sur les effets des armes nucléaires réduisait la pertinence de leur analyse –, il existait incontestablement, durant la guerre froide, une logique complémentaire.

La dissuasion nucléaire, en visant à prévenir les guerres – l'impossibilité d'échapper aux représailles rendait irrationnelle toute entreprise susceptible de déclencher le feu nucléaire –, avait instauré une sorte de « paix négative » ; cette stratégie de non-guerre s'inscrivait dans le cadre de la répartition des zones d'influence en Europe et impliquait une forte concentration de moyens militaires. Pour évoluer vers une « paix positive », il convenait d'instaurer une dynamique de sécurité coopérative, moyen indispensable, d'après Robert Jervis, pour atténuer le dilemme de sécurité, à savoir la tendance pour un État, vu son sentiment de sécurité ou d'insécurité, de prendre des mesures jugées par lui comme étant seulement de nature défensive mais susceptibles d'être interprétées par ses adversaires potentiels comme une intention hostile nécessitant des contre-mesures<sup>35</sup>. Si l'on améliore les relations politiques entre les acteurs du système international, notamment en instaurant un degré de confiance suffisamment élevé pour diminuer les risques d'incertitude militaire, par le jeu des mesures instituées, comme l'énoncé de doctrines, l'instauration de mécanismes de consultations, la transparence dans les forces militaires, etc., à terme, apparaît alors un sentiment de sécurité, dans les relations qu'entretiennent d'anciens

34. John Mearsheimer fut l'un des premiers à tenter de théoriser le concept de dissuasion classique/conventionnelle : J.J. Mearsheimer, *Conventional Deterrence*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1983, 296 pages. Voir aussi R.K. Betts, « Conventional deterrence: predictive uncertainty and policy confidence », *World Politics*, vol. 37, n° 2, 1985, p. 153-179.

35. R. Jervis, « Cooperation under the security dilemma », *World Politics*, vol. 30, n° 2, 1978, p. 167-214. Voir aussi l'analyse de C.-P. David, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

antagonistes. Ce sentiment devient alors suffisamment mature pour qu'écluse une véritable communauté de sécurité dans laquelle les acteurs n'ont forcément plus besoin d'augmenter leurs armements pour accroître leur sécurité.

La CSCE/OSCE – parangon de cette communauté de sécurité<sup>36</sup> – était l'organisation idoine qui allait porter sur les fonts baptismaux la notion de sécurité coopérative<sup>37</sup>.

Pour le régime FCE, il s'agissait autant d'une force que d'une faiblesse. Une force, d'abord, car, comme nous l'avons indiqué, un processus de désarmement classique en Europe était condamné à être une gageure insurmontable si l'équilibre international restait structuré autour d'une paix « négative ». Une faiblesse ensuite car le régime FCE, chapeauté par la CSCE/OSCE, renvoyait, de façon très ambiguë, à une situation quasi doublement oxymorique : des pays souverains membres d'alliances de défense collective (OTAN et Pacte de Varsovie), dans le cadre d'une organisation de sécurité collective (OSCE), désarmaient. À l'ambiguïté s'ajoutait la confusion lorsqu'une des deux alliances (Pacte de Varsovie) disparut et que ses anciens membres décidèrent d'adhérer à l'autre alliance (OTAN) alors même que le régime de désarmement qui présupposait tacitement l'existence des deux alliances continuait à s'appliquer. Le problème se compliqua encore, par la suite, lorsque les membres de l'organisation de sécurité collective qui étaient restés à la marge du régime de désarmement (les États baltes, les pays neutres et ceux de l'ancienne Yougoslavie) commencèrent à émettre le vœu d'adhérer à l'unique organisation de défense collective qui restait (OTAN).

S'ajoutaient donc à l'extrême complexité « technique » du régime FCE des complications politico-stratégiques auxquelles devaient, en plus, se greffer des problématiques connexes. La diplomatie du désarmement classique, en outre, ne s'arrêtait pas à l'énumération et à l'agrégation des armements et des effectifs mais devait également prendre en compte une myriade de facteurs politico-stratégiques, plus ou moins impondérables, comme le degré de préparation des alliances et leur capacité de soutien et de travail dans un environnement civilo-militaire<sup>38</sup>.

36. E. Adler, « Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model », E. Adler et M. Barnett (dir.), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998, p. 119-160.

37. V.-Y. Ghebali, « Sécurité coopérative », dans T. de Montbrial et J. Klein (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 509.

38. Le sénateur américain Carl Levin s'était illustré dans un rapport intitulé *Beyond the Bean Account* (littéralement *Au-delà du décompte des haricots*) dans lequel il montrait que pour une évolution objective de l'équilibre des forces classiques, 13 critères devaient être pris en compte : 1. Déploiement des forces – capacité d'attaque surprise et de défense efficace en Europe ; 2. Quantité de grands systèmes d'armes ; 3. Qualité de grands systèmes d'armes ; 4. Degré de préparation des forces ; 5. Capacité de soutenir les forces ; 6. Effectif des forces actives et de réserve ; 7. Qualité des effectifs ; 8. Interchangeabilité des forces ; 9. Commande, contrôle, transmission, renseignement

Il convient aussi d'y ajouter la doctrine des deux alliances militaires, tout comme le contenu de la stratégie (moyen et fin) des États. Par exemple, du côté de l'OTAN, l'objectif était la défense du territoire des pays alliés; on aurait recherché, en cas d'échec de la dissuasion, à contenir le déferlement des chars du Pacte de Varsovie tout en conservant la possibilité de se servir d'armes nucléaires tactiques, voire stratégiques (défense de l'avant)<sup>39</sup>. En outre, comme nous l'avons précédemment noté, il existait, pour certains, une dissuasion conventionnelle/classique. L'ancien diplomate américain Robert Blackwill le résuma ainsi :

Les Européens veulent que la défense classique de l'Europe soit suffisamment efficace pour prévenir une utilisation avancée d'armes nucléaires. Dans ces conditions, le désarmement classique ne devrait pas affaiblir (et codifier) de façon supplémentaire la posture des forces classiques de l'OTAN vis-à-vis du Pacte de Varsovie, au risque d'accroître la probabilité d'une utilisation avancée de l'arme nucléaire par l'Ouest en cas de guerre<sup>40</sup>.

Par contre, à l'Est, on mettait l'accent sur l'occupation défensive du territoire ennemi; la supériorité numérique des armements classiques du Pacte de Varsovie, après un recours éventuel à des frappes nucléaires, devait permettre de porter la guerre chez l'ennemi par des forces écrasantes en vue d'une victoire aussi rapide que possible; ce qui n'excluait pas de prendre le contrôle de points clefs pour empêcher toute contre-offensive de l'adversaire<sup>41</sup>.

Si désarmement il y avait, cela ne devait donc pas écorner les doctrines de l'OTAN et du Pacte de Varsovie<sup>42</sup>.

Le traité FCE, enfin, avait la caractéristique essentielle de combiner des traits propres du désarmement à ceux de la maîtrise des armements (*arms control*). Son régime, non seulement, visait à la réduction, à la

---

(C3I); 10. Fidélité des alliés; 11. Puissance économique industrielle; 12. Facteurs géographiques; 13. Capacité de se mettre rapidement sur le pied de guerre. D'après l'auteur, le Pacte de Varsovie l'emportait dans les catégories 1, 2, 8 et 13 et recevait le bénéfice du doute dans les catégories 5 et 12. Les deux étaient à égalité dans les catégories 6 et, avec quelques doutes, 9, tandis que l'OTAN l'emportait dans les catégories 3, 4, 7, 10 et 11 (C. Levin, *Beyond the Bean Count: Realistically Assessing the Conventional Military Balance in Europe*, Report of the Chairman of the Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Conventional Forces and Alliance Defense, juillet 1988).

39. L. Freedman, « The politics of conventional arms control », *Survival*, vol. 31, n° 5, 1989, p. 390.
40. R.D. Blackwill, « Conceptual problems of conventional arms control », *International Security*, vol. 12, n° 4, 1988, p. 42.
41. L. Rühl, « Offensive defence in the Warsaw Pact », *Survival*, vol. 33, n° 5, 1991, p. 442-450. Voir aussi C. Bluth, « The Warsaw Pact and military security in Central Europe during the Cold War », *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 17, n° 2, 2004, p. 299-301.
42. Encore que, en logique avec son acceptation du principe de l'option zéro qui mit un terme à la crise des euromissiles, Gorbatchev énonça en 1987 la *doctrine défensive* du Pacte de Varsovie.

limitation et à la suppression de plusieurs catégories d'armements – parce que leur accumulation pouvait être considérée comme belligène –, mais cherchait, en plus, la stabilité de l'équilibre stratégique, cela passant par la reconnaissance de la parité entre « adversaires-partenaires ».

La maîtrise des armements, contrairement au désarmement *stricto sensu*, cherche à réguler le nombre d'armements (il peut même occasionnellement autoriser une augmentation des forces militaires) et éventuellement leurs caractéristiques et leurs emplois<sup>43</sup>. À l'instar des accords de maîtrise des armements dans le domaine du nucléaire négociés et signés par deux acteurs, en l'occurrence les États-Unis et l'URSS, le traité FCE fut conclu, entre deux acteurs, l'OTAN et le Pacte de Varsovie, eux-mêmes noyautés par respectivement chacun des deux Grands. Le régime FCE, en outre, a procédé non seulement à l'élimination massive de certaines catégories d'armements, mais aussi à un « gel » d'autres catégories que les parties pouvaient conserver, autant de traits typiques de la maîtrise des armements. La stabilité que recherchait le traité FCE afin d'éviter que l'une quelconque des deux alliances n'eût une supériorité militaire et pût concevoir une attaque militaire ressemblait davantage aux objectifs de maîtrise des armements qu'à ceux recherchés par le désarmement.

Notre étude sera structurée autour de cinq chapitres correspondant *grosso modo* aux périodes qui ont borné l'histoire du processus de désarmement classique en Europe. Au temps des origines, le processus de désarmement classique représentait à lui seul un véritable « baromètre » dans les relations Est-Ouest. Lorsque Washington et Moscou s'accordaient sur des mesures globales de désarmement ou de maîtrise des armements, notamment dans le domaine nucléaire, les négociations sur le désarmement classique s'annonçaient sous les meilleurs auspices. Mais si les deux Grands traversaient des moments tendus, comme ce fut le cas lors de la crise des euromissiles, alors ces mêmes négociations se retrouvaient vite dans l'impasse. La signature du traité FCE, dont les négociations avaient duré moins de deux ans (de mars 1989 à novembre 1990), préfigurait, dans le contexte de la fin de la guerre froide, un changement structurel : tandis que l'Est aura à désarmer environ neuf fois plus que l'Ouest, la parité devait être rétablie entre les deux alliances militaires. Néanmoins, les événements qui allaient jalonner la fin de la dynamique d'émancipation des pays de l'Est et même celle de l'Union soviétique ont révélé plusieurs différends dans l'application du traité. Le lien entre l'élargissement de l'OTAN et le traité FCE venait se greffer à un dossier tiers qu'était celui de la gestion, par la Russie, des conflits dans son flanc sud, notamment dans le Caucase. Comme les dispositions du traité FCE bridait les possibilités par Moscou de déploiement de forces militaires dans cette région, les Russes cherchaient à utiliser comme levier leur influence pour, entre autres,

---

43. B. Buzan et E. Herring, *The Arms Dynamic in World Politics*, Londres, Boulder/Riener, 1998, p. 211-229.

que les Occidentaux pussent leur accorder une flexibilité dans le déploiement de forces militaires dans le Caucase. Le processus d'adaptation du traité FCE prenait en compte plusieurs éléments hautement stratégiques, le principal étant le dossier de l'élargissement de l'OTAN, qui s'entremêlaient. La conclusion du traité adapté semblait constituer le point d'orgue de la période d'incertitude sur le processus de désarmement classique : en prenant en compte la nouvelle donne géostratégique, le « nouveau » traité FCE avait vocation à s'appliquer dans une Europe débarrassée de toutes reliques de la guerre froide. Pour autant, son application se heurta à l'intransigeance des parties : alors que pour les Occidentaux, le traité FCE ne pouvait entrer en vigueur tant que les Russes ne respectaient pas leurs engagements envers l'« ancien » traité FCE, pour le Kremlin, les Russes, au contraire, avaient démontré leur bonne volonté dans l'application du régime FCE. Ce dialogue de sourds aboutit à l'annonce par le Kremlin d'un moratoire sur l'application du traité, plongeant ainsi dans l'incertitude l'avenir du désarmement classique en Europe.



## **Genèse, structuration et aboutissement du processus**

Les origines de la dynamique de désarmement classique en Europe sont à la fois anciennes et proches. Au début de la guerre froide, les relations entre les deux alliances militaires, l'OTAN et le Pacte de Varsovie, étaient équilibrées par la dissuasion, originellement conçue par les États-Unis pour prévenir une invasion des troupes des pays de l'Est, lesquels avaient, par rapport aux pays de l'Alliance atlantique, une écrasante supériorité numérique de leurs forces classiques. Il y eut donc très vite une consubstantialité entre les composantes classique et nucléaire de la dissuasion. Les négociations sur le désarmement classique, néanmoins, butaient systématiquement contre l'intransigeance des parties qui voulaient éviter tout compromis sur la nature même des armements concernés. C'est à partir de la fin des années 1980, dans un contexte politico-stratégique international très propice au désarmement, que l'Est et l'Ouest réussirent à s'accorder sur le contenu d'un traité

sans précédent : tant son mandat que le profil des armements qui devaient être réduits et le système de vérification accepté par les deux groupes d'États parties furent effectivement novateurs.

## **L** ES ORIGINES

Si, dès la fin des années 1950, le Pacte de Varsovie avait déjà proposé – dans l'espoir de distendre les relations transatlantiques et de limiter le réarmement ouest-allemand – un certain nombre de plans visant à l'instauration d'un régime de désarmement classique en Europe, c'est à partir du début des années 1970 que l'OTAN prit conscience de la nécessité de réduire les forces classiques afin de diminuer les risques d'un conflit entre les deux camps<sup>1</sup>. Le processus, par la suite, fut facilité par la politique ambitieuse de relance de la diplomatie soviétique en matière de maîtrise des armements et de désarmement, menée sous l'impulsion de Gorbatchev. La conclusion du traité FCE en constituera d'ailleurs l'un des aspects les plus remarquables.

### **Les origines lointaines**

Au moment où la stratégie de la riposte graduée fut adoptée<sup>2</sup>, on ne pouvait pas se priver, pour garantir la sécurité des alliés occidentaux, face à l'imposant appareil militaire du Pacte de Varsovie, de l'avantage du recours en premier des armes nucléaires avant que le déséquilibre des forces classiques ne fût corrigé. C'est dans cette optique que Washington apporta son soutien aux négociations MBFR, dont l'idée avait été lancée par l'OTAN (appel de Reykjavik du 25 juin 1968 en faveur d'une « réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe centrale ») peu de temps après l'intervention armée du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie. Pour l'Alliance qui, jusque-là, était très méfiante envers les propositions de désarmement régional faites par les pays de l'Est, il s'agissait d'un revirement spectaculaire<sup>3</sup>.

- 
1. Dans les faits, la motivation de l'Alliance tenait surtout à sa crainte de son infériorité numérique. Rappelons que lors de la Conférence de Lisbonne (février 1952), les pays membres de l'OTAN avaient conclu que 50 divisions étaient nécessaires pour repousser une attaque soviétique. Néanmoins, ne voulant pas hypothéquer leur redressement économique, ils ne réussirent pas à atteindre ce seuil.
  2. Rappelons que la stratégie de la riposte graduée fut adoptée, en 1962, sous l'impulsion du secrétaire à la Défense, Robert S. MacNamara. Plus souple et plus « morale » que le « tout ou rien » des représailles massives, la nouvelle stratégie de l'Alliance consistait à aménager une escalade contrôlée d'emploi des moyens en prolongeant, autant que possible, la phase classique d'un affrontement : à la diversification des attaques possibles répondait celle des réactions par paliers, avec des pauses.
  3. J. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, Paris, IFRI, 1987, p. 59.



Le dialogue qui se rétablit entre les deux alliances en 1970 fut facilité par un climat propice à la normalisation des relations entre les deux parties de l'Europe. Au milieu des années 1960, par ailleurs, l'Alliance atlantique avait déjà commencé à mettre l'accent sur son rôle politique. Le rapport Harmel de 1967 qui souligna la nécessité d'une « réduction équilibrée des forces militaires » en Europe témoigna de cette mutation. L'Allemagne de l'Ouest qui amorçait alors son *Ostpolitik* voyait, quant à elle, d'un bon œil les perspectives de « contractualisation », par le jeu d'un accord international, de la présence américaine sur son sol à un moment où Washington laissait entrevoir un retrait unilatéral de troupes américaines basées en RFA.

Le Conseil de l'Atlantique Nord du 26-27 mai 1970 à Rome définit les principes d'une réduction des forces en Europe tandis que le rapport Brejnev du 24<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste de mars 1971 impulsa la négociation, acceptée par l'Union soviétique le 14 mai de la même année. En même temps que s'effectuait la signature des accords *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT) I lors du Sommet Brejnev-Nixon, à Moscou, en mai 1972, on consacra le principe d'une réduction des forces classiques en Europe centrale, l'objectif étant de permettre l'ouverture de pourparlers en vue d'une « réduction des forces armées et des armements, en premier lieu en Europe centrale<sup>4</sup> ».

Le 30 octobre 1973 s'ouvrit, dans la capitale autrichienne, la conférence MBFR<sup>5</sup>. Chacune des deux parties<sup>6</sup> poursuivant des objectifs opposés, il est très vite apparu que les pourparlers n'avaient que peu de chances d'aboutir : alors que l'OTAN estimait que le rapport des forces était favorable au camp socialiste et exigeait donc des réductions asymétriques, le Pacte de Varsovie considérait que les deux plateaux de la balance militaire s'équilibraient et qu'il fallait donc procéder à des réductions proportionnelles<sup>7</sup>. Pour Moscou, il existait déjà un

---

4. P. Davinié, « Security in Europe through disarmament and other related measures », *SIPRI Yearbook 1973*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1973, p. 104.

5. Insistons sur le fait que les négociations devaient aboutir à une dynamique de désarmement classique dans la seule zone Rapacki – en référence à la zone géographique concernée par le plan Rapacki (en octobre 1957, en sa qualité de ministre des Affaires étrangères de Pologne, Adam Rapacki présenta à la 12<sup>e</sup> session de l'Assemblée plénière des Nations unies un plan pour créer en Europe centrale une zone dénucléarisée comprenant les deux Allemagne, la Pologne et la Tchécoslovaquie) – élargie au Benelux et à la Hongrie. Le mandat MBFR, en outre, ne devait concerner que les effectifs armés.

6. L'Alliance sans la France. L'Espagne, le Portugal, l'Islande n'étaient pas partie, non plus, aux négociations, la première avait été admise à l'OTAN en 1982, le deuxième avait le statut non officiel d'observateur aux négociations tandis que la troisième, n'ayant pas d'armée, n'était pas concernée.

7. J. Klein, « Vingt ans de négociations sur le désarmement et la maîtrise des armements », *Politique étrangère*, vol. 64, n° 3, 1999, p. 671.

équilibre approximatif entre les forces des deux camps<sup>8</sup>. On exigeait, en outre, que les armes nucléaires fussent aussi incluses dans les négociations<sup>9</sup>.

Effectivement, dès le début des négociations, en novembre 1973, les propositions s'avèrent vite antithétiques. Le Pacte de Varsovie proposa un plan de réduction des forces armées (20 000 hommes de chaque côté dans un délai de deux ans) et de leurs armements importants tels que les chars, les avions et les lance-roquettes (5 % l'année suivante puis 10 % en 1977). Ces réductions devaient s'appliquer « dans la forme d'unités militaires comparables ». Les unités étrangères devaient être rapatriées dans leur pays d'origine (mesure concernant les unités néerlandaises, belges, canadiennes, américaines, anglaises et françaises en Allemagne) tandis que les unités « nationales » devaient être dissoutes, leur personnel démobilisé et leurs équipements désarmés. D'après le SIPRI, si les propositions du Pacte de Varsovie avaient été acceptées et mises en œuvre, il y aurait eu une réduction de 165 000 hommes à l'Ouest et 185 000 hommes à l'Est. Le Pacte de Varsovie, néanmoins, aurait conservé une supériorité écrasante, quasiment dans un rapport de 2 à 1, dans le domaine des chars et des avions<sup>10</sup>. Une telle éventualité était bien sûr inacceptable pour l'OTAN qui proposa, de son côté, que fût instauré un équilibre, non seulement, des forces armées mais aussi des équipements. Son plan prévoyait une mise en œuvre en deux phases : dans un premier temps, les États-Unis et l'Union soviétique réduiraient de quelque 16 % leurs forces terrestres, puis, dans un deuxième temps, on établirait des plafonds de part et d'autre de 700 000 hommes.

Quoique fût l'un des plans proposés par l'une des deux alliances, l'autre estimait que s'il devait être mise en œuvre, on arriverait à un déséquilibre, dans le montant soit des forces armées, soit des équipements. Ainsi, jusqu'en janvier 1986, aucune des propositions avancées par l'une quelconque des deux groupes d'États parties était acceptée par l'autre<sup>11</sup>.

- 
8. Pour un exposé de la vision soviétique sur la question, voir Y. Kostko, « Mutual force reductions in Europe », *Survival*, vol. 14, n° 5, 1972, p. 236-238.
  9. J. Klein, « Le désarmement en Europe », *Stratégique*, vol. 47, n° 3, 1990, p. 165.
  10. J. Coffey, « Mutual force reductions: status and prospects », *SIPRI Yearbook 1978*, Londres, Taylor & Francis, 1978, p. 409.
  11. Pour une analyse détaillée de la myriade des propositions, on pourra se reporter à F. Barnaby, « The main events and concerns of the year », *SIPRI Yearbook 1977*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1977, p. 16-17 ; L. Ruehl, *MBFR: Lessons and Problems*, *op. cit.*, p. 11-27 ; J. Dean, « MBFR: From apathy to accord », *International Security*, vol. 7, n° 4, 1983, p. 116-139 ; S. Lodgaard, « The building of confidence and security at the negotiations in Stockholm and Vienna », *SIPRI Yearbook 1986*, Londres, Oxford University Press, 1986, p. 431-432. Voir aussi le deuxième chapitre dans J. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op. cit.* ; D. Yost, « Armements conventionnels. Une nouvelle négociation ? », *Défense nationale*, juin 1987, p. 59-76 ; J.M.O. Sharp, « Conventional arms control in Europe », *op. cit.*, p. 322-324. ; P. T. Hopmann, « From MBFR to CFE, negotiating conventional arms control in Europe », R.D. Burns (dir.), *Encyclopaedia of Arms Control and Disarmament*, vol. II, New

Bien que les négociations MBFR – exercice le plus long de l’histoire du désarmement (du 30 octobre 1973 au 2 février 1989) – n’eussent débouché sur aucun accord<sup>12</sup>, elles ont permis aux deux camps de parvenir malgré tout à des conclusions communes sur des éléments tels que des réductions par unités et non par effectifs, le retour des forces retirées dans leurs pays d’origine, le non-redéploiement offensif de ces mêmes forces, l’établissement de points d’observation pour le passage obligatoire des forces retirées, le gel des forces résiduelles dans la zone pendant la phase d’exécution des réductions initiales ou, encore, l’objectif de plafonds collectifs égaux<sup>13</sup>.

## Les origines proches

Avec l’accession de Gorbatchev à la tête de l’URSS<sup>14</sup>, Moscou décida de lancer une importante offensive diplomatique en faveur du désarmement. Pour les Soviétiques qui souhaitaient alléger le fardeau de leur défense tout en évitant de moderniser leurs forces classiques – mais en avaient-ils les moyens? –, il importait que les Américains en fissent autant par le jeu des négociations<sup>15</sup>.

Le 18 avril 1986, il appela à un nouveau cycle de négociations pour la réduction des armes classiques, dont le mandat serait beaucoup plus large que celui des MBFR. Le 11 juin de la même année, les membres du Pacte de Varsovie lancèrent un appel à Budapest aux membres de l’OTAN et à tous les États européens, concernant « un programme de réduction des forces conventionnelles en Europe<sup>16</sup> ». L’OTAN y répondit par la Déclaration de Bruxelles du 11 décembre sur « la maîtrise des armements conventionnels<sup>17</sup> », inspirée par les travaux amorcés au sein du *High Level Task Force* (HLTF) créé peu de temps avant<sup>18</sup>. On y

---

York, Charles Scribner’s Sons, 1993, p. 967-989; C. Bluth, « Arms control the origins of MBFR: West German policy priorities and conventional », *War in History*, vol. 7, n° 2, 2000, p. 199-224.

12. La concurrence qu’il y avait entre les négociations sur les mesures de confiance qui avaient culminé, au milieu des années 1980, à la Conférence de Stockholm et celles MBFR à Vienne n’est certainement pas étrangère à l’échec de ces dernières, cela corroborant notre thèse que la CSCE/OSCE était l’organisation idoine pour chapeauter la dynamique de désarmement classique sur le continent européen.
13. V.-Y. Ghebali, « Les trois atouts de la négociation sur les Forces armées », *Politique étrangère*, vol. 54, n° 2, 1989, p. 306.
14. Rappelons que Mikhaïl Gorbatchev était arrivé à la tête de l’URSS dans un contexte où le pays, à bout de souffle économiquement, n’avait d’autre choix que d’entamer une politique de détente et de désarmement.
15. J.-L. Marret, *La France et le désarmement*, Paris, L’Harmattan, 1997, p. 418.
16. Document reproduit dans *Survival*, vol. 29, n° 5, 1987, p. 463-465.
17. *Déclaration de Bruxelles sur la maîtrise des armements conventionnels*, diffusée par le Conseil de l’Atlantique Nord, 11 décembre 1986, <[http://www.nato.int/cps/en/SID-7845A01E-03C2C9F1/natolive/official\\_texts\\_23337.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-7845A01E-03C2C9F1/natolive/official_texts_23337.htm)>.
18. Afin de réfléchir à la meilleure position commune à adopter au sein de l’OTAN, l’Alliance créa, lors du Conseil de l’Atlantique Nord à Halifax de mai 1986, le *High Level Task Force* (HLTF). Chargé d’étudier les méthodes les plus appropriées pour

envisagea deux négociations distinctes : la première, réunissant les 35 États signataires de l'Acte final d'Helsinki, aurait pour vocation de prolonger la conférence de Stockholm en complétant le régime des mesures de confiance et de sécurité (MDCS) déjà en vigueur tandis que la seconde, où seuls les 23 États membres des deux alliances négocieraient en vue d'établir un « niveau de forces stable et sûr, serait axée sur l'élimination des disparités existantes<sup>19</sup> ».

Le 29 mai 1987, les pays du Pacte de Varsovie reconnurent, pour la première fois, que les rapports des forces classiques sur le continent leur étaient favorables à certains égards et que des réductions asymétriques se justifiaient si l'on voulait stabiliser l'équilibre militaire à des niveaux inférieurs d'équipements<sup>20</sup>. L'année suivante, au mois de juillet, le Pacte de Varsovie, alors réuni dans la capitale polonaise, avança plusieurs propositions dans le domaine du désarmement classique. La *Déclaration sur la réduction des forces armées et des armements classiques en Europe* proposa l'ouverture « d'ici à la fin de l'année » de négociations devant se dérouler en trois étapes : 1. La première étape devait porter sur la réduction des « déséquilibres et asymétries » entre les forces et armements des deux alliances. Elle devait avoir pour résultat de fixer ces forces à des niveaux « à peu près égaux » de part et d'autre. Pour cela, les deux alliances devaient procéder à un échange réciproque de données qui pourraient être vérifiées aussitôt par des inspections sur place. La déclaration faisait même état d'inspections « sans possibilité de refus ». 2. Au cours de la deuxième étape, les effectifs restants seraient réduits d'environ 25 %, soit de « quelque 500 000 hommes » de part et d'autre. 3. Durant la troisième étape, il serait procédé à « d'autres réductions » des effectifs et des armements, le reliquat devant revêtir « un caractère strictement défensif<sup>21</sup> ».

---

renforcer la « stabilité conventionnelle sur le continent européen », il constituait un forum de discussions et de concertations entre les membres de l'OTAN, préalablement à toute négociation avec l'Est.

19. V.-Y. Ghebali, « Les négociations sur le désarmement conventionnel en Europe. Le bilan de 1987 », *Arès*, n° 1, 1988, p. 199.
20. *Communiqué de Berlin-Est* du 29 mai 1987. On reconnut qu'il existait « une asymétrie des forces armées des deux parties en présence, résultant de facteurs historiques, géographiques et autres ». On se dit prêts à « supprimer, au cours des réductions, les inégalités dans tels ou tels éléments en égalisant les niveaux par le bas ». Dans une déclaration sur la doctrine militaire adoptée le même jour, les membres du Pacte de Varsovie soulignèrent que « la capacité opérationnelle de leurs forces armées était maintenue à un niveau suffisant pour ne pas se laisser prendre au dépourvu et pouvoir riposter de façon foudroyante à l'agresseur » mais qu'à l'avenir, il fallait « réduire les forces armées et les armements conventionnels en Europe » (cité par J. Klein, « Désarmement régional en Europe et sécurité collective », *Politique étrangère*, vol. 56, n° 1, 1991, p. 52). Voir aussi H. de Bresson, « Le pacte de Varsovie propose à l'OTAN d'ouvrir des consultations sur les “déséquilibres” militaires », *Le Monde*, 31 mai 1987.
21. M. Tatu, « Après le sommet du pacte de Varsovie. Les pays de l'Est proposent de remédier aux “déséquilibres” dès le début d'un accord de désarmement en Europe », *Le Monde*, 19 juillet 1988.

Après que l'Alliance atlantique, en novembre 1988, eut dévoilé officiellement ses effectifs, le Pacte de Varsovie, à son tour, publia des données chiffrées sur les hommes et les matériels de ses forces armées. À l'Est, pour la première fois, on reconnaissait *inter alia* un avantage de deux à un dans les chars d'assaut et de trois à deux dans les véhicules blindés de transport de troupes<sup>22</sup>.

Afin de hâter le processus, Gorbatchev annonça plusieurs plans unilatéraux de désarmement. Le 7 décembre 1988, soit un an après la signature du traité FNI, il annonça, devant l'Assemblée générale des Nations unies, une réduction unilatérale par l'Union soviétique de ses armes classiques : 500 000 hommes et le retrait dans les deux ans de six divisions, 5 000 chars, 800 avions stationnés en RDA, en Tchécoslovaquie et en Hongrie<sup>23</sup>. Dans la foulée, tous les pays membres du Pacte de Varsovie, à l'exception de la Roumanie s'estimant non liée par les décisions de l'Union soviétique<sup>24</sup>, annoncèrent, à leur tour, des mesures unilatérales de désarmement<sup>25</sup>.

22. M. Tatu, « Pour la première fois Moscou publie un état détaillé des forces du pacte de Varsovie », *Le Monde*, 31 janvier 1989. Voir aussi « Après la publication des données chiffrées sur les forces du pacte de Varsovie L'OTAN conteste l'idée d'une "parité approximative" », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> février 1989.
23. Voir « Le discours de M. Gorbatchev à l'ONU. Les principaux extraits "Nous sommes venus ici pour manifester notre respect pour les Nations unies" », *Le Monde*, 9 décembre 1988. Rappelons qu'à la fin des années 1980, on comptait, en RDA, 19 divisions soviétiques (soit quelque 380 000 hommes). Il s'agissait alors de la présence militaire soviétique la plus importante à l'étranger. Les Soviétiques, en outre, avaient deux divisions (quelque 40 000 hommes) installées en Pologne, cinq en Tchécoslovaquie (entre 70 000 et 80 000 hommes) et quatre en Hongrie. En Bulgarie, il n'y avait que quelques conseillers soviétiques tandis qu'en Roumanie il n'y avait plus aucune troupe soviétique depuis 1958.

| <i>Objectifs de réductions annoncées par Gorbatchev</i> |                |        |            |          |
|---|----------------|--------|------------|----------|
|   | Troupes armées | Chars  | Artillerie | Aéronefs |
| 4 pays de l'Est   | 50 000         | 5 300  | ...        | ...      |
| 10 districts militaires soviétiques                     | 190 000        | 4 700  | ...        | ...      |
| Totaux  | 240 000        | 10 000 | 8 500      | 800      |

Source : *SIPRI Yearbook 1990*, p. 470.

24. Rappelons que la Roumanie, chantre du « nationalisme-communisme » avait, depuis longtemps, cherché à s'émanciper de la tutelle de Moscou.
25. V.-Y Ghebali, « Les négociations de Vienne sur les forces armées conventionnelles et les Mesures de confiance », *Arès*, n° 1, vol. 11, 1990, p. 33.

| <i>Mesures unilatérales de désarmement des pays membres du Pacte de Varsovie (1<sup>er</sup> janvier 1991)</i> |                |        |            |          |
|--|----------------|--------|------------|----------|
|  | Troupes armées | Chars  | Artillerie | Aéronefs |
| Total  | 3 573 000      | 59 470 | 71 560     | 5 355    |
| Réductions   | 386 300        | 14 901 | 9 130      | 930      |
| Reliquat   | 3 186 700      | 44 569 | 62 430     | 4 425    |

Source : *SIPRI Yearbook 1990*, p. 461.

Dans le cadre d'un nouvel environnement stratégique entre l'Est et l'Ouest, les négociations en vue d'un nouveau traité s'annonçaient sous de bons auspices, d'autant plus que les deux alliances s'étaient rapprochées sur les objectifs<sup>26</sup>. Ainsi, les projets déposés par l'OTAN et le Pacte de Varsovie proposaient, pour chaque type d'équipement, un maximum dans l'ensemble de la zone *Atlantic to the Urals* (ATTU); une parité tempérée par un système de différenciation régionale; une limite au pourcentage des forces détenues par un seul État; une détermination précise du niveau des troupes stationnées hors de leur pays d'origine; une vérification sur place sans droit de refus<sup>27</sup>.

## **L** E MANDAT

L'acceptation par les membres du Pacte de Varsovie d'intégrer, dans le mandat des négociations, l'objectif principal des Occidentaux, à savoir « l'élimination, en priorité, de la capacité de lancer une attaque par surprise et de déclencher une action offensive de grande envergure » traduisait un large consensus parmi les membres<sup>28</sup>. Le mandat des négociations fut, cependant, laborieux à concevoir : on devait se mettre d'accord sur le champ d'application du régime FCE *ratione personæ* (désarmer qui ?), *ratione loci* (désarmer où ?) et *ratione materiæ* (désarmer quoi ?)<sup>29</sup>.

### **Désarmer qui ?**

Après la Conférence de Stockholm, tandis que l'idée de remplacer les négociations MBFR par d'autres, plus ambitieuses et en même temps plus réalistes, était acquise, la question était de savoir quelle était l'enceinte idoine pour mener les négociations. Il s'agissait, en fait, de définir la nature de l'entité qui allait procéder à son désarmement : État (peu importe son appartenance à l'une ou l'autre des deux alliances, voire à aucune des deux), alliance ou combinaison des deux ?

26. On est plutôt bien renseigné sur cet aspect grâce au colloque organisé par l'UNIDIR (Institut de recherche des Nations Unies sur la recherche sur le désarmement) et l'IFRI (Institut français des relations internationales) dont les textes ont été publiés dans IFRI/UNIDIR (dir.), *Désarmement classique en Europe. Problèmes et perspectives*, Paris, Masson, 1990, 228 p.

27. F.-M. Plaisant, « La négociation sur les Forces armées conventionnelles en Europe : 6 mars 1989-19 novembre 1990 », *Politique étrangère*, vol. 56, n° 3, 1991, p. 688.

28. Le mandat, en fait, avait assigné à la négociation les trois objectifs souhaités par les Occidentaux : l'élimination de la capacité de lancer une attaque par surprise et de déclencher une offensive de grande envergure, l'établissement d'un équilibre stable et sûr à des niveaux abaissés ainsi que l'abolition des disparités préjudiciables à la stabilité et à la sécurité.

29. Le mandat est reproduit intégralement dans le *SIPRI Yearbook* 1989, p. 420-422.

Le problème était que même dans les deux alliances il y avait des divergences. Au sein de l'OTAN, la France s'opposait véhémentement au principe de négociation « bloc à bloc » entre les deux alliances militaires (OTAN et Pacte de Varsovie) pour plaider en faveur de la CSCE, comme enceinte la plus légitime<sup>30</sup>, alors que les États-Unis estimaient que l'OTAN constituait le meilleur lieu pour les négociations avec le bloc de l'Est et refusaient que l'on conférât à la CSCE la moindre compétence en matière de désarmement classique. Il fallait donc limiter les négociations aux pays directement concernés par le désarmement, à savoir les 23 pays membres des alliances militaires.

Le 10 juillet 1987, les pays membres de l'OTAN présentèrent à la CSCE une proposition prévoyant, outre une suite à la conférence de Stockholm sur les MDCS en Europe, l'organisation de négociations sur le désarmement classique en Europe, afin que tous les pays membres de la CSCE pussent ensemble « tenir périodiquement des réunions d'échanges de vues et d'informations<sup>31</sup> ». L'idée de l'OTAN était donc de conserver la structure de négociation alliance contre alliance, tout en informant régulièrement les 12 pays neutres et non alignés<sup>32</sup>.

En janvier 1989, on parvint à s'entendre sur le mandat des négociations; celles-ci devaient se tenir « dans le cadre du processus de la CSCE » tandis que les États qui y participeraient le feraient « en tant qu'États souverains et indépendants et dans des conditions de pleine égalité ».

---

30. Dans son discours, l'ambassadeur de France à la CSCE déclara : « La France n'acceptera pas de participer à des MBFR élargies, c'est-à-dire à des négociations d'alliance à alliance intéressant une zone plus étendue. Elle refuse un processus qui serait sans lien avec la CSCE et serait conçu comme devant acquérir son autonomie par rapport à celle-ci. Elle estime que l'équilibre de nos travaux suppose que ceux-ci ne soient pas amputés de leur dimension concernant la sécurité [...] la France, à l'occasion des contacts qu'elle a eus avec ses partenaires de l'alliance atlantique [...], a proposé, afin de tenir compte de l'ensemble de ces facteurs, une formule qui a pour objet de permettre à l'ensemble des participants au processus CSCE de continuer à être impliqués dans le débat sur la sécurité; ensuite, de permettre aux vingt-trois pays qui se trouvent participer aux deux alliances de tenir, parallèlement aux travaux des trente-cinq sur les mesures de confiance, des conversations informelles en vue de préparer un mandat sur des négociations intéressant plus directement la stabilité conventionnelle » (cité dans « Les propositions américaines à la CSCE de Vienne. La France est hostile à une négociation entre blocs sur la réduction des armements conventionnels en Europe », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> février 1987).

31. « Mesures de confiance » et « stabilité conventionnelle », *Le Monde*, 12 juillet 1987.

32. Ce dernier point était le résultat du compromis franco-américain trouvé en juin 1987, lors de la rencontre ministérielle de l'OTAN à Reykjavik. Pour être certains que seuls les membres des deux alliances seraient parties au traité, les Américains avaient insisté pour que l'on insérât à l'ordre du jour du Sommet de Paris un astérisque qui précisait que les formalités relatives à la signature de FCE seraient « convenues entre les pays intéressés », lesquels ne constituaient qu'une partie des membres de l'organisation viennoise. Voir P. Lemaître, « La procédure d'une négociation sur la réduction en Europe des forces conventionnelles oppose Paris et Washington », *Le Monde*, 6 juin 1987.



On se trouvait donc dans une situation curieuse : dans le cadre d'une organisation paneuropéenne composée de pays nonobstant leur appartenance à l'une quelconque des deux alliances militaires, les négociations allaient être menées de façon ambiguë par ces deux dernières pour établir des mesures de désarmement qui allaient s'imposer à leurs membres et non à elles-mêmes. La situation était d'autant plus ubuesque que les négociations s'apparentaient, pour le Pacte de Varsovie, à un véritable chant du cygne en préfigurant la volonté d'émancipation des ex-alliés de l'URSS qui prirent plusieurs initiatives autonomes. Le 15 novembre 1990, soit à la fin des négociations, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne é mirent ainsi une déclaration interprétative précisant que l'expression « *groupe d'États parties* » utilisée dans le traité n'avait pour objet que de définir, *uniquement pour les besoins du traité en question*, deux groupes de pays quel que fût le statut de chacun des États concernés par rapport au Pacte de Varsovie, à l'OTAN ou à l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

## Désarmer où ?

Contrairement aux négociations des MBFR qui devaient concerner les territoires d'Europe centrale, le processus de désarmement dans le cadre des FCE intéressaient ceux des 16 membres de l'OTAN et des six membres du Pacte de Varsovie.

C'est la question de la délimitation de la portion asiatique du territoire turc qui posait le plus de problèmes. En effet, la Turquie entendait exempter de la négociation une bande située dans la partie méridionale de son territoire – il s'agissait, pour elle, d'exclure le port de Mesin, base de ravitaillement des troupes turques occupant le Nord de Chypre –, mais la Grèce manifesta son désaccord.

L'Union soviétique s'y opposa aussi mais pour des raisons différentes. Les Soviétiques, en effet, étaient doublement concernés par la question turque, d'une part, car leur RM de Transcaucasie se situait à quelques kilomètres de la frontière avec la Turquie et, d'autre part, du fait de la proximité de la base d'Incirlik utilisée par l'armée de l'air américaine. Moscou proposa alors d'inclure la RM de Transcaucasie et en retour la Turquie accepterait d'appliquer à l'ensemble de son territoire le futur traité. Cette proposition, néanmoins, fut rejetée immédiatement par l'ensemble des Occidentaux car ceux-ci exigeaient que les quatre RM soviétiques d'Eurasie fussent incluses dans la zone d'application. Des négociations bilatérales entre Ankara et Moscou permirent de dégager un compromis, au terme duquel les Soviétiques acceptèrent une démarcation spéciale de la Turquie<sup>33</sup> pour l'application du traité

33. Dans le cas de la Turquie, la zone d'application du traité visait le territoire nord et est de la zone suivante : « le point d'intersection de la frontière avec le 39<sup>e</sup> parallèle, Muradiye, Patnos, Karayazi, Tekman, Kemaliye, Feke, Ceyhan, Dogankent, Gozne et de là jusqu'à la mer ».



sur le territoire en échange de quoi la base d’Incirlik et toutes les îles à la périphérie des États européens seraient incluses dans la zone d’application du traité.

### Désarmer quoi ?

Parmi toutes les difficultés qui se présentaient aux deux alliances, la plus saillante était incontestablement la nature même des armements que le futur traité devait proscrire ou limiter<sup>34</sup>. L’objectif des deux alliances était de trouver un point d’équilibre entre conserver les moyens militaires à la disposition de leur stratégie et trouver un nécessaire compromis avec l’autre alliance. Par exemple, à l’Ouest, il y avait unanimité au sein du HLTF pour que le traité s’intéressât à l’artillerie, aux chars de combat et aux transports de troupes<sup>35</sup> – ces armes étant essentielles pour conquérir un territoire et s’y maintenir; en raison de la combinaison d’une mobilité rapide et d’une puissance de feu élevée, elles se prêtaient particulièrement bien au lancement d’une attaque par surprise ou d’une action offensive de grande envergure – mais ne concernât pas les avions, les hélicoptères et le personnel, ce que voulait tout aussi invariablement le Pacte de Varsovie qui estimait, de son côté, que les moyens aériens étaient l’outil privilégié des attaques par surprise et des offensives de grande envergure. Pour l’OTAN, la mobilité de ces engins posait de redoutables problèmes de vérification<sup>36</sup>. Quant au personnel, il ne fallait surtout pas répéter l’expérience fatale aux MBFR<sup>37</sup>.

À l’Ouest, après le sommet de l’Alliance atlantique à Bruxelles les 30 et 31 mai 1989, on accepta la prise en compte des hélicoptères et avions de combat. Les pourparlers qui suivirent révélèrent néanmoins de fortes divergences.

### Les avions

Alors que le Pacte de Varsovie disposait d’une large gamme d’aéronefs de combat chargés de missions comme le bombardement stratégique, le soutien aéroporté et l’entraînement, les aéronefs occidentaux, certes inférieurs numériquement, tendaient à être plus sophistiqués. Ils étaient capables, par exemple, d’effectuer des opérations de défense terrestre et aérienne<sup>38</sup>. Il s’agissait là précisément du problème de fond dans les discussions : alors qu’à l’Est, on souhaitait fonder la définition sur le critère de la *fonction* (aviation défense/offensive), à l’Ouest, on voulait

34. Remarquons que dans le mandat, il était expressément indiqué que les négociations porteraient uniquement sur les armements terrestres classiques. Les armes navales, nucléaires et chimiques étaient expressément exclues.

35. V.-Y. Ghebali, « La négociation sur les forces conventionnelles en Europe », *Défense nationale*, n° 4, avril 1990, p. 91-93.

36. V.-Y. Ghebali, « Les trois atouts de la négociation », *op. cit.*, p. 310.

37. F.-M. Plaisant, *op. cit.*, p. 688.

38. Tous types réunis, l’aviation du Pacte de Varsovie comptait 16 000 appareils (dont 12 000 pour l’URSS) contre 6 100 pour l’Alliance.

une distinction basée sur la *capacité*. En préconisant de n'assujettir à réduction que l'aviation *offensive*, l'aviation occidentale aurait été seule pénalisée car, à l'inverse de celle des pays de l'Est, elle était polyvalente, c'est-à-dire conçue pour l'attaque et la défense.

Venaient se greffer aux problèmes de différences structurelles des questions d'ordre pratique dans la mesure où les aéronefs d'entraînement de l'OTAN étaient, pour la plupart, basés sur le territoire américain, donc en dehors de la zone ATTU.

Le problème de fond subsistant était celui de l'aviation navale basée à terre que l'Union soviétique souhaitait exclure comme navale et les États-Unis inclure comme terrestre.

Lors des entretiens Baker-Chevarnadze du 3 octobre 1990, il fut convenu que le maximum d'aéronefs pour l'URSS devait s'élever à 5 150, y compris les intercepteurs de défense et les avions d'entraînement aptes au combat, plus 400 unités de Long-Based Naval Aviation (LBNA) qui devaient faire l'objet de déclaration politique séparée. Les dotations des autres membres du Pacte de Varsovie aboutirent au chiffre final de 6 800.

Finalement, on définit les aéronefs comme étant les avions à voilure fixe armés et équipés pour engager des cibles en employant des missiles roquettes, bombes, canons ou autres armes de destruction ainsi que tout type d'avions ainsi défini accomplissant d'autres fonctions militaires, par exemple la reconnaissance. On décida de ne pas inclure les avions d'entraînement de base.

### **Les hélicoptères**

À l'instar de la question des avions, celle des hélicoptères soulevait des difficultés en raison des approches opposées des parties en présence : d'un côté, à l'Est, l'approche par fonction, de l'autre, à l'Ouest, l'approche par capacité. Les pourparlers, par ailleurs, achoppaient sur la prétention de l'OTAN de recenser comme engins de combat toutes les versions possibles d'un même type d'hélicoptère dès lors qu'il existait une version de combat<sup>39</sup>.

Définis comme étant des aéronefs à voilure tournante armés et équipés pour engager des cibles ou équipés pour accomplir d'autres fonctions militaires, les hélicoptères concernés par le régime FCE n'englobaient que ceux d'attaque et d'appui et excluaient ceux de transport non armés.

### **L'artillerie**

La définition formelle de l'artillerie fut la première des catégories des armements à être formellement arrêtée. Les pièces d'artillerie étaient celles capables de prendre à partie des cibles au sol, essentiellement

39. F.-M. Plaisant, *op. cit.*, p. 689. Une analyse minutieuse de la problématique des avions et des hélicoptères est faite par le *vice-marshal* R.A. Mason, « Airpower in conventional arms control », *Survival*, vol. 31, n° 5, 1989, p. 397-414.

par des tirs indirects. Les systèmes d'artillerie de gros calibre étaient les canons, les obusiers, les systèmes d'artillerie associant les caractéristiques des canons et des obusiers, les mortiers et les lance-roquettes multiples d'un calibre de 100 millimètres et plus.

### **Les chars**

Les chars étaient définis comme les véhicules de combat blindés à chenilles pesant au moins 16,5 tonnes à vide et armés d'un canon au moins égal à 75 millimètres, pouvant tourner sur 360°, ni conçus, ni équipés au premier chef pour transporter des combattants. Tout VBC – véhicule automoteur doté d'une protection blindée et d'une capacité tout-terrain – à roue répondant à ces critères était aussi inclus.

Si les Occidentaux avaient demandé à ce que seuls les chars lourds (ceux qui pesaient plus de 26 tonnes) fussent visés par les limitations FCE, l'Est réclamait l'inclusion de chars légers : les pays membres du Pacte de Varsovie arguaient que les chars légers des pays membres de l'OTAN possédaient des caractéristiques comparables à ceux des chars lourds. Dans ces conditions, rien n'aurait empêché les Occidentaux, après l'entrée en vigueur du traité, d'augmenter la production de chars légers contournant ainsi leurs obligations. Un compromis fut finalement arraché en février 1990 : les Occidentaux acceptèrent de prendre en considération tous les chars de combat à chenilles à partir de 13 tonnes et ayant des canons de 75 millimètres et plus afin d'exclure les chars à roues légers mais comptabilisés en sous-plafonds dans les véhicules blindés de combat ou VBC.

### **Les véhicules blindés de combat**

S'entendant initialement sur un plafond de 28 000 VBC par alliance – soit une réduction de 30 000 pièces pour l'Est et quelque un millier pour l'Ouest –, l'OTAN et le Pacte de Varsovie eurent des difficultés à définir précisément le profil du véhicule. Le Pacte de Varsovie, afin de prévenir tout contournement dans l'application du traité, militait pour que l'on prît en compte tous les types de véhicules. L'OTAN, en plus, exigeait l'introduction de sous-limites pour les véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI)<sup>40</sup>. Les Occidentaux considéraient que ce type de véhicules était essentiel pour les opérations offensives modernes.

---

40. Le Pacte de Varsovie avait une large supériorité numérique de VBCI (soit un rapport de 4 à 1 avec l'OTAN). Rappelons que les VBCI sont des véhicules blindés conçus et équipés essentiellement pour transporter un groupe de combat d'infanterie. Ils permettent normalement aux troupes de tirer de l'intérieur du véhicule sous protection blindée et sont armés d'un canon intégré ou organique d'un calibre d'au moins 20 mm et parfois d'un lance-missiles antichar.

Après des négociations erratiques et laborieuses, il fut convenu d'inclure les VBCI dans les limitations. Cet accord devait devenir l'article XII du traité FCE, lequel disposait que les VBCI destinés à des fonctions de maintien de l'ordre n'étaient pas limités par le traité sauf s'ils excédaient le nombre de 1 000 auquel cas ils devaient être comptés dans les limites numériques.

Les matériels terrestres qui n'étaient pas en unités d'active devaient être placés dans des dépôts permanents désignés, parfaitement définis en ce qui concerne aussi bien leur configuration que leur localisation géographique<sup>41</sup>.

Des sous-limites particulières pour la catégorie des VBC ont été fixées. Sur les 30 000 VBC, « 18 000 au plus sont des véhicules blindés de combat d'infanterie ou des véhicules de combat à armement lourd ; sur ces véhicules blindés de combat d'infanterie et sur ces véhicules de combat à armement lourd, 1 500 au plus sont des véhicules de combat à armement lourd ». C'est l'Union soviétique qui exigea cette limitation sur les VBC à armement lourd (VCAL)<sup>42</sup> car, à la différence des Occidentaux, elle n'en disposait pas et estimait que ces matériels avaient des capacités de combat presque aussi importantes que celles des chars de bataille<sup>43</sup>.

41. Des contraintes numériques supplémentaires s'appliquaient à l'URSS, selon les régions militaires où ces dépôts étaient situés.

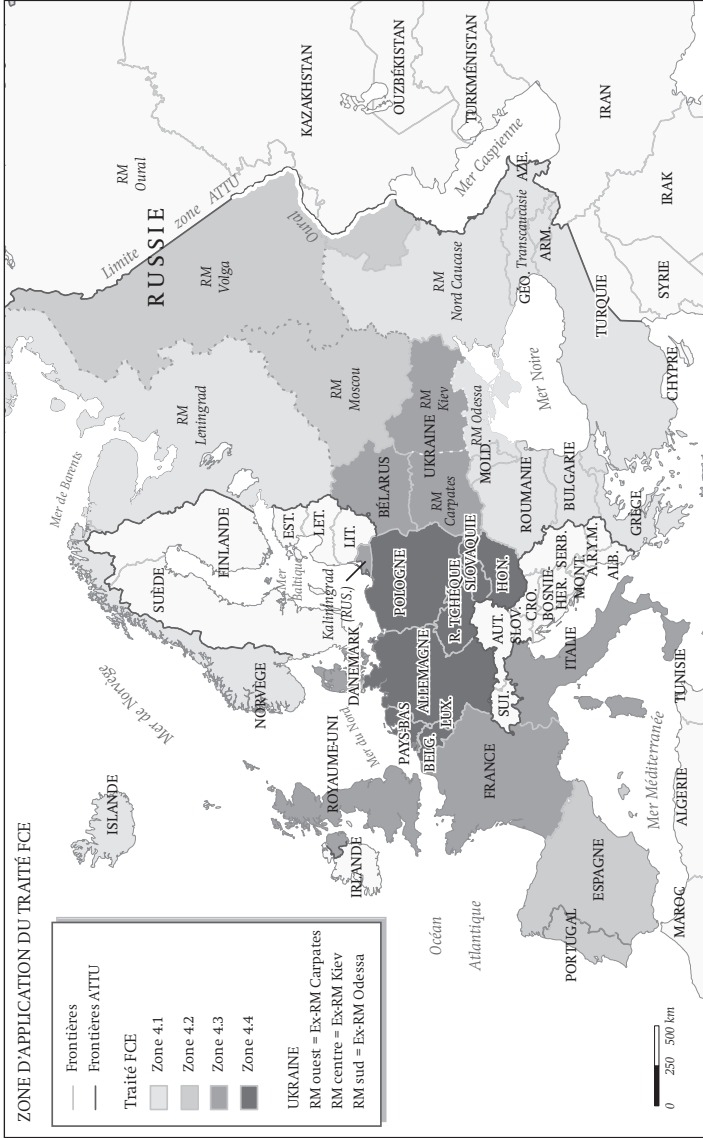
42. Défini comme étant un véhicule de combat doté d'un canon intégré ou organique à tir direct d'un calibre d'au moins 75 millimètres, ayant un poids à vide d'au moins 6 tonnes et ne répondant pas aux définitions d'un véhicule blindé de transport de troupe, d'un véhicule blindé de combat d'infanterie ou d'un char de bataille.

43.

| <i>Limites ELT (actif et dépôt) pour chaque alliance</i> |        |            |        |        |       |                  |                        |
|--|--------|------------|--------|--------|-------|------------------|------------------------|
|  | Chars  | Artillerie | VBC    | VBCI   | VCAL  | Avions de combat | Hélicoptères d'attaque |
| ELT actifs   |        |            |        |        |       |                  |                        |
| Sous zone 4  | 7 500  | 5 000      | 11 250 | –      | –     | –                | –                      |
| Sous zone 3  | 10 300 | 9 100      | 19 260 | –      | –     | –                | –                      |
| Sous zone 2  | 11 800 | 11 000     | 21 400 | –      | –     | –                | –                      |
| Zone des flancs  | 4 700  | 6 000      | 5 900  | –      | –     | –                | –                      |
| Totaux   | 16 500 | 17 000     | 27 300 | –      | –     | –                | –                      |
| ELT en dépôt   | 3 500  | 3 000      | 2 700  | –      | –     | –                | –                      |
| DM Odessa  | 400    | 500        |        | –      | –     | –                | –                      |
| DM Leningrad   | 600    | 400        | 800    | –      | –     | –                | –                      |
| Sous zone IV. 2  | 2 500  | 2 100      | 1 900  | –      | –     | –                | –                      |
| ELT dépôt et actif                                       | 20 000 | 20 000     | 30 000 | 18 000 | 1 500 | 6 800            | 2 000                  |
| Limites pour chaque pays                                 | 13 300 | 13 700     | 20 000 | 16 800 | 1 000 | 5 150            | 1 500                  |
| DM de Kiev   | 2 250  | 1 500      | 2 500  | –      | –     | –                | –                      |

Source: J.M.O. Sharp, *Striving for Military Stability in Europe. Negotiation, Implementation and Adaptation of the CFE Treaty*, Londres et New York, Routledge, 2006, p. 47.

**CARTE 1.1**  
**Zone d'application du traité FCE**

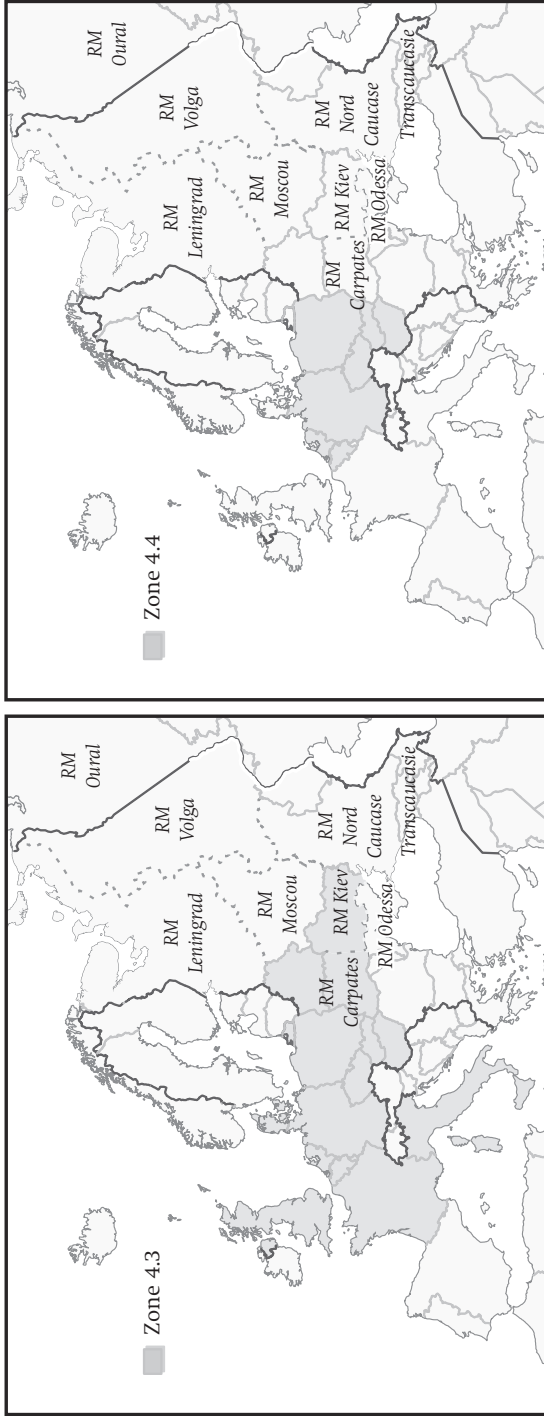


Source: Carte conçue par M. Chillaud et réalisée par A. Nicolas (<<http://www.le-cartographe.net>>).

CARTE 1.2  
Les zones du traité FCE



CARTE 1.2 (suite)  
Les zones du traité FCE



Source: Carte conçue par M. Chillaud et réalisée par A. Nicolas (<<http://www.le-cartographe.net>>).

## **L** ES DISPOSITIONS CONCERNANT LES ELT

Les ELT devaient être attribués dans chacun des deux groupes. Ceux en excès devaient être logiquement « inactivés » – le traité utilisait le terme « réduction » – afin que, de part et d'autre, il y eût un équilibre. Le traité FCE, par ailleurs, instituait des méthodes d'inspection et de vérification très poussées.

### **Attribution**

À l'ensemble des plafonds se rajoutait une limitation des matériels dont pouvait disposer à lui seul un État partie (« règle des suffisances »). Cette mesure avait pour objet de limiter les moyens de l'URSS. Elle fit l'objet de l'article VI du traité: « dans le but qu'aucun État Partie ne possède plus du tiers environ des armements et équipements conventionnels limités par le traité dans la zone d'application, chaque État Partie » ne pouvait disposer à lui seul de: 13 000 chars de bataille; 20 000 VBC; 13 700 pièces d'artillerie; 5 150 avions de combat; 1 500 hélicoptères d'attaque. Les valeurs finalement retenues firent l'objet d'un difficile compromis. Si le principe du « tiers environ » était respecté pour les matériels terrestres, ce n'était plus le cas pour les hélicoptères d'attaque et pour les avions de combat. Devant l'intransigeance soviétique, les parties acceptèrent d'augmenter la limite globale retenue (6 800 avions) au-delà du nombre d'appareils dont disposait l'Alliance atlantique.

L'attribution des ELT au sein des deux groupes, enfin, était régie par l'article VII du traité. Chaque groupe avait la responsabilité de distribuer les ELT à chacun de ses membres. Contrairement à l'OTAN, dans laquelle la distribution fut assurée assez aisément, de façon informelle, dans le cadre du HLTF<sup>44</sup>, le Pacte de Varsovie dut recourir à un texte juridiquement contraignant afin d'inscrire dans le marbre du droit

44.

| <i>Répartition des ELT au sein de l'OTAN</i> |              |                   |            |                         |                     |
|--|--------------|-------------------|------------|-------------------------|---------------------|
|  | <b>Chars</b> | <b>Artillerie</b> | <b>VBC</b> | <b>Avions de combat</b> | <b>Hélicoptères</b> |
| Belgique                                     | 334          | 320               | 1 099      | 232                     | 46                  |
| Canada                                       | 77           | 38                | 277        | 90                      | 13                  |
| Danemark                                     | 353          | 553               | 316        | 106                     | 12                  |
| France                                       | 1 306        | 1 292             | 3 820      | 800                     | 352                 |
| Allemagne                                    | 4 166        | 2 705             | 3 446      | 900                     | 306                 |
| Grèce  | 1 735        | 1 878             | 2 534      | 650                     | 18                  |
| Italie                                       | 1 348        | 1 955             | 3 339      | 650                     | 142                 |
| Pays-Bas                                     | 743          | 607               | 1 080      | 230                     | 69                  |
| Norvège                                      | 170          | 527               | 225        | 100                     | 0                   |
| Portugal                                     | 300          | 450               | 430        | 160                     | 26                  |
| Espagne                                      | 794          | 1 310             | 1 588      | 310                     | 71                  |



les obligations de chacun des États membres<sup>45</sup>. Le climat suspicieux qui régnait alors en son sein fut porté à son paroxysme lorsque le 15 novembre 1990, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne émirent une déclaration interprétative précisant que l'expression « groupe d'États parties » utilisée dans le traité n'avait pour objet que de définir deux groupes de pays uniquement pour les besoins du traité FCE (voir *supra*).

## Réduction

Au début des négociations, on estimait que la destruction serait la méthode principale de réduction<sup>46</sup>. Lorsque se posa la question du laps de temps nécessaire pour détruire ou rendre inutilisables les quelque 110 000 ELT, d'autres solutions se dégagèrent.

Alors qu'à l'Ouest, on se donnait initialement trois ans pour que les ELT fussent réduits, à l'Est, on estimait que cela relevait d'une gageure : il fallait non seulement davantage de temps mais, en plus, avoir la possibilité de pouvoir stocker dans des sites temporaires les ELT en instance de destruction. L'OTAN, finalement, se montra plus souple et imagina même des astuces pour éviter la destruction de ses propres ELT. Par exemple, les États parties se mirent d'accord pour répartir les équipements les plus modernes au sein des pays membres ; les pays les moins bien pourvus en équipements classiques allaient

| <i>Répartition des ELT au sein de l'OTAN (suite)</i> |        |            |        |                  |              |
|--|--------|------------|--------|------------------|--------------|
|  | Chars  | Artillerie | VBC    | Avions de combat | Hélicoptères |
| Turquie  | 2 795  | 3 523      | 3 120  | 750              | 43           |
| GB   | 1 015  | 636        | 3 176  | 900              | 384          |
| USA  | 4 006  | 2 492      | 5 372  | 784              | 384          |
| Non alloués  | 858    | 1 714      | 178    | 138              | 0            |
| Totaux   | 20 000 | 20 000     | 30 000 | 6 800            | 2 000        |

Source : R. Falkenrath, *Shaping Europe's Military Order. The Origins and Consequences of the CFE Treaty*, Cambridge, MIT Press, CSIA, 1995, p. 274.

45.

| <i>Répartition des ELT au sein du Pacte de Varsovie (Accord de Budapest du 3 novembre 1990)</i> |        |            |        |          |              |
|---|--------|------------|--------|----------|--------------|
|   | Chars  | Artillerie | VBC    | Aéronefs | Hélicoptères |
| URSS  | 13 150 | 13 175     | 20 000 | 5 150    | 1 500        |
| Bulgarie  | 1 475  | 1 750      | 2 000  | 235      | 67           |
| Tchécoslovaquie   | 1 435  | 1 150      | 2 050  | 345      | 75           |
| Hongrie   | 835    | 840        | 1 700  | 180      | 108          |
| Pologne   | 1 730  | 1 610      | 2 150  | 460      | 130          |
| Roumanie  | 1 375  | 1 475      | 2 100  | 430      | 120          |
| Totaux  | 20 000 | 20 000     | 30 000 | 6 800    | 2 000        |

Source : R. Falkenrath, *Shaping Europe's Military Order. The Origins and Consequences of the CFE Treaty*, Cambridge, MIT Press, CSIA, 1995, p. 275.

46. L'article VIII disposait que les ELT en excès, suivant leur nature, pouvaient être « inactivés » de huit façons différentes : destruction, conversion à des fins non militaires, présentation statique, utilisation comme cibles au sol, modification, reclassification, recatégorisation ou utilisation à des fins d'instruction au sol.

recevoir des armements « modernes » d'autres pays et réduire d'autant leurs « vieux » ELT<sup>47</sup>. L'OTAN imagina même d'exporter un millier de chars dans des pays du tiers monde<sup>48</sup>. Moscou aussi proposa des solutions alternatives à la destruction de tous les ELT : certains, au lieu d'être détruits, pouvaient être convertis à des usages pacifiques et d'autres transformés à des fins non militaires et stockés dans des dépôts.

Les Soviétiques firent savoir durant l'été 1990 que s'ils pouvaient réduire, en trois ans, leur artillerie, aéronefs et hélicoptères, ils auraient besoin de plus de temps pour les chars et VBC. Finalement, lors des entretiens Baker-Chevarnadze début octobre 1990, il fut convenu *inter alia* que chacun des États pouvait convertir jusqu'à 3 000 VBC et 750 chars<sup>49</sup>. Les parties s'accordèrent, par la suite, à prévoir des possibilités de conversion pour les avions de combat<sup>50</sup> et les hélicoptères<sup>51</sup>.

## Inspection

Il existait quatre types d'inspection : sur sites déclarés, par défiance sur zone spécifiée, de certification, de réduction<sup>52</sup>.

- 
47. Cette « astuce » prit la forme de l'article VIII, paragraphe 8 : « Toute notification d'une diminution de l'obligation de réduction d'un État Partie est précédée ou accompagnée soit d'une notification d'une augmentation correspondante de dotations, ne dépassant pas les niveaux maximaux de dotations déclarés, en vertu de l'article VII, par un ou plusieurs États Parties appartenant au même groupe d'États Parties, soit d'une notification d'une augmentation correspondante de l'obligation de réduction d'un ou de plusieurs de ces États Parties. »
48. J.M.O. Sharp, *Striving for Military Stability in Europe*, *op. cit.*, p. 61.
49. Ce droit fut, par la suite, incorporé au Protocole sur les procédures régissant la réduction des ELT (section VIII) lequel stipulait que les chars de bataille T-54, T-55, T-62, T-64, T-72, Leopard 1 et les VBC BMP-1, BTR-60, OT-64 pouvaient être convertis en 14 différents types de véhicules « non militaires » : tracteurs universels, bulldozers, véhicules de lutte contre l'incendie, grues, véhicules générateurs d'électricité, véhicules concasseurs de minéraux, véhicules d'entretien de carrières, véhicules de sauvetage, véhicules d'évacuation de blessés, véhicules de transport, véhicules de forage pétrolier, véhicules d'assainissement en cas de pollution par produits pétroliers ou chimiques, tracteurs brise-glace chenillés et véhicules de protection de l'environnement.
50. En vertu du Protocole sur les procédures régissant la reclassification des modèles ou versions particulières d'avion d'entraînement aptes au combat en avions d'entraînement non armés, les États pouvaient, dans la limite de 550 unités et dans les 40 mois après l'entrée en vigueur du traité, convertir les types d'avions suivants : SU-15U, SU-17U, MIG-15U, MIG-21U, MIG-23U, MIG-25U et UIL-28.
51. Le Protocole sur les procédures régissant le classement des hélicoptères de combat et le reclassement des hélicoptères d'attaque polyvalents décrivait les règles permettant la conversion des hélicoptères d'attaque polyvalents en hélicoptères d'appui au combat qui pouvaient échapper aux limites des ELT. Les résultats de la certification devaient être communiqués aux autres États parties qui avaient le droit d'inspecter l'hélicoptère (ou l'avion) certifié.
52. Un site déclaré désignait une installation ou un emplacement géographique délimité de manière précise, sur lequel des chars de bataille, VBC, pièces d'artillerie, avions de combat et hélicoptères d'attaque étaient présents de façon permanente ou habituelle. Une zone spécifiée signifiait une zone située n'importe où sur le territoire d'un État partie dans la zone d'application du traité et ne correspondant pas à un

Le protocole d'inspection établissait le nombre d'inspections que chaque État devait accepter durant chaque phase<sup>53</sup>. Un seul État ne pouvait pas prendre plus de 50 % des quotas passifs<sup>54</sup> même si les parties avaient la possibilité de transférer à d'autres leurs droits d'inspection.

Le nombre et la fréquence des inspections ne furent arrêtés qu'après que les exigences soviétiques d'avoir proportionnellement moins d'inspections que les autres États parties eurent été acceptées<sup>55</sup>.

## Vérification

Quant au régime de vérification, le traité FCE prévoyait quatre phases dans la mise en place des inspections : la période de validation de 120 jours entre le 17 juillet et le 14 novembre 1992 (phase I) ; la période de réduction de trois ans à partir du 15 novembre 1992 (phase II) ; la période de validation « résiduelle » de 120 jours à partir du 15 novembre jusqu'au 15 mars 1996 (phase III) ; enfin la période débutant le 15 mars 1996 pour une durée illimitée (phase IV).

Il était évident, enfin, que les 23 pays participants aux négociations n'avaient pas tous les mêmes moyens de vérification. Les méthodes satellitaires de vérification étant l'apanage des pays les plus puissants,

---

site déclaré. La superficie d'une zone spécifiée ne pouvait dépasser 65 km<sup>2</sup>. L'objectif d'une inspection par défiance était de s'assurer qu'aucun équipement limité par le traité n'avait été dissimulé dans la zone. Les inspections de certification et de réduction, enfin, étaient celles menées afin de s'assurer que les transformations des ELT en armements autorisés avaient été faites en conformité avec les dispositions du traité FCE.

53. Le traité définit, dans son Protocole sur l'inspection, un objet de vérification comme toute formation ou unité détenant des ELT, tout dépôt permanent désigné ou tout site de réduction des ELT.

| <i>Quotas passifs pour les inspections sur sites déclarés et non déclarés</i> |                                    |                                    |                                    |                                    |
|---|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
|   | <b>Phase I</b>                     | <b>Phase II</b>                    | <b>Phase III</b>                   | <b>Phase IV</b>                    |
| Sites déclarés  | 20 % des objets de vérification    | 10 % des objets de vérification    | 20 % des objets de vérification    | 15 % des objets de vérification    |
| Inspection sur défi   | 15 % des quotas sur sites déclarés | 15 % des quotas sur sites déclarés | 15 % des quotas sur sites déclarés | 23 % des quotas sur sites déclarés |

Source : S. Koulik et R. Kokovski, *Verification of the CFE Treaty*, Stockholm, SIPRI Research Report n° 4, 1991, p. 26.

54. À chaque État partie au traité FCE avait été alloué un certain nombre d'inspections passives et actives, les premières étant celles que chacun devait accepter sur son territoire et les secondes, celles que chacun pouvait faire sur un territoire étranger.
55. Les Occidentaux ne furent pas pour autant dupes lorsque les Soviétiques avaient tenté, par un tour de passe-passe, c'est-à-dire en transférant plusieurs dizaines de milliers d'ELT dans leur zone géographique non soumise au traité FCE, de diminuer d'autant le nombre d'inspections qu'ils devaient accepter. Nous traiterons de cette question dans le chapitre 2.

les « petits » États cherchaient à trouver une solution permettant de mettre en commun leurs moyens afin que tous pussent en bénéficier. Plusieurs projets furent imaginés : corps *ad hoc*, agence « européenne » de vérification, agence « paneuropéenne » de vérification sous les auspices de la CSCE, agence « atlantique » de vérification sous celles de l'OTAN... Se posa, en outre, la question des vérifications « intra-alliances ». À mesure des événements politiques qui secouaient l'Europe de l'Est, la cohésion du Pacte de Varsovie s'effritant, l'idée qu'eurent certains pays, comme la Hongrie, de pouvoir entreprendre de telles inspections (l'objectif étant bien entendu d'inspecter sur le territoire soviétique) fut bien accueillie à l'Ouest d'autant plus que l'OTAN se mit vite d'accord pour qu'il n'y en eût pas en son sein afin de conserver le maximum de quotas actifs pour entreprendre des inspections sur le territoire soviétique. L'Alliance allait ainsi bénéficier des informations sur l'Union soviétique recueillies par les inspecteurs des pays de l'Est qui présentaient, en plus, l'avantage d'être familiers avec les pratiques militaires de l'URSS puisqu'ils avaient tous été formés chez les Soviétiques.

Le traité FCE, à peine signé, semblait déjà être en décalage par rapport aux réalités stratégiques qui animaient alors le continent européen à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Le régime de désarmement classique qu'il instaurait répondait, à l'instar de tous les accords internationaux, aux intérêts des parties qui l'avaient signé. Mais comme il avait négocié entre les deux groupes d'États parties, *de facto* l'OTAN et le Pacte de Varsovie, il devait, en premier lieu, bénéficier aux deux alliances militaires. Le fait que le traité avait été négocié sous les auspices de la CSCE et que les deux alliances militaires n'étaient pas signataires du traité ne trompait personne : le régime de désarmement classique qui découlait du traité FCE s'appliquait aux deux alliances militaires. Or la dynamique d'émancipation des pays de l'Est et le délitement du Pacte de Varsovie rendaient *de facto* obsolète le traité FCE. Dans ces conditions, on peut légitimement se demander pourquoi l'Union soviétique n'a pas fait machine arrière. En fait, comme l'objectif de Gorbatchev était non seulement de poursuivre son ambitieuse diplomatie du désarmement, mais aussi de mettre fin à la tutelle politico-stratégique de Moscou sur les pays de l'Est<sup>56</sup>, la dynamique de

---

56. Le Pacte de Varsovie avait perdu sa raison d'être : non seulement, la fin de la guerre froide le privait de son adversaire désigné, mais, en plus, l'abandon de la « doctrine Brejnev » (pour la « doctrine Sinatra », du nom du chanteur de *My Way*, Frank Sinatra), rendait caduques ses fonctions de police à l'Est. Comme le nota, avec un brin d'humour, Victor-Yves Ghebali, « [l]a dernière fonction formelle du Pacte, qui à certains égards relevait d'un acharnement thérapeutique, fut de faciliter la conclusion technique du traité sur les FCE » (V.-Y. Ghebali, « Les fondements de l'ordre européen de l'après-guerre froide », *Politique étrangère*, vol. 56, n° 1, 1991, p. 62).

désarmement classique devait être menée à son terme. Soulignons d'ailleurs que le traité FCE fut négocié et conclu en une période extraordinairement courte (9 mars 1989-19 novembre 1990)<sup>57</sup> comme si les parties voulaient qu'il fût signé avant que les événements en Europe de l'Est ne précipitent la disparition même du Pacte de Varsovie.

---

57. Prouesse d'autant plus formidable eu égard aux 15 ans d'efforts infructueux entrepris au sein des MBFR.





## **Le régime FCE menacé**

Après une courte période d'euphorie encouragée par la signature du traité FCE se posa une multitude d'interrogations sur son application. Conclu dans un contexte politico-stratégique en pleine effervescence et dont les conséquences sur la sécurité européenne étaient incertaines (fin de la guerre froide, réunification allemande, émancipation des pays de l'Est, etc.), le traité FCE suscita de nombreux différends qui *in fine* purent être résolus sans que cela n'entamât gravement son application. La détermination des parties à les résoudre prouvait, en tout cas, qu'il était dans l'intérêt de tous que le traité FCE continuât à structurer la sécurité européenne. Néanmoins, par la suite, éclata un litige dont les conséquences allaient structurer l'avenir même du régime FCE : l'application, par Moscou, des dispositions concernant les flancs, notamment dans le Caucase. La Russie, pour qui cette région était devenue stratégiquement instable, exigea alors à cor et à cri de ses partenaires une refonte des dispositions concernant les flancs.

## **L** ES PREMIERS DIFFÉRENDS

Les premiers différends concernaient les transferts soviétiques d'ELT à l'Est de l'Oural, illégaux aux yeux des Occidentaux, le nombre incertain d'objets de vérification soviétiques, la non-mention dans l'échange d'informations d'ELT affectés à certaines unités soviétiques et, enfin, le problème de la « sécession » balte et de ses conséquences sur le régime FCE.

### **Les transferts soviétiques d'ELT à l'est de l'Oural**

Peu de temps après la signature du traité, des photos satellites américaines révélèrent que l'URSS avait transféré à l'Est de l'Oural – au-delà de la zone d'application du traité – plusieurs dizaines de milliers d'ELT<sup>1</sup>, diminuant d'autant les réductions qu'elle devait effectuer en application du traité. Selon le représentant soviétique au Groupe consultatif commun (GCC)<sup>2</sup>, Oleg Grinevski, ces chars avaient servi à équiper les forces soviétiques stationnées dans la partie asiatique de l'URSS, une zone non concernée par le traité FCE, qui ne s'appliquait qu'à l'Europe de l'Atlantique à l'Oural.

Les Soviétiques, en dépit des contestations de la part des pays occidentaux, estimèrent que ce vaste mouvement n'avait rien d'illégal au regard du traité FCE. Jusqu'à l'entrée en vigueur de ce dernier, en effet, aucune contrainte juridiquement valable n'empêchait quelque État que ce fût de modifier le niveau de ses armements présents dans la zone à laquelle devait s'appliquer le futur traité. De fait, un traité qui ne s'appliquait qu'à une zone laissait, en principe, toute latitude aux États, qui avaient tout ou partie de leur territoire hors de sa zone d'application, pour agir comme ils l'entendaient dans ces territoires non couverts par les dispositions du traité. Quant aux Occidentaux, ils estimèrent que cette interprétation entraînait en contradiction avec l'esprit du traité car ils avaient accepté de réduire leurs armements classiques sur la base d'estimations du potentiel soviétique sur le fondement duquel le traité avait été négocié.

- 
1. Selon les services de renseignements américains, les Soviétiques avaient transféré plus de 40 000 ELT (11 000 chars, 12 000 VBC, 12 000 pièces d'artillerie, 3 000 avions et 3 000 hélicoptères). Le chef de la délégation britannique au GCC, Paul Lever, révéla que quatre formations soviétiques manquaient à la déclaration soviétique (la 7<sup>e</sup> et la 12<sup>e</sup> division blindée, la 281<sup>e</sup> brigade d'artillerie et la 214<sup>e</sup> brigade d'entraînement d'artillerie).
  2. Groupe consultatif commun (GCC) : organe chargé des questions relatives à l'application du traité (respect, violations, améliorations et litiges), de la préparation des conférences des États parties, ainsi que des propositions d'amendement au traité.



Oleg Grinevski admit, somme toute, qu'il pût y avoir quelques « erreurs » dans la déclaration faite par son pays. Il s'engagea à les corriger dans les 90 jours<sup>3</sup>. Le différend se régla lorsque les autorités soviétiques prirent l'engagement, le 14 juin 1991, lors d'une réunion extraordinaire du GCC, de détruire ou de recatégoriser d'ici à 1995 plusieurs milliers d'ELT et à ne pas constituer, avec les matériels stockés à l'Est de l'Oural, des réserves stratégiques pouvant rejoindre rapidement la zone d'application<sup>4</sup>.

## Nombre d'objets de vérification soviétiques

Alors que les membres de l'Alliance atlantique estimaient que l'URSS avait à déclarer 1 300 à 1 600 objets de vérification, les informations communiquées par Moscou dans le cadre de l'échange du 19 novembre 1990 ne mentionnaient que quelque 900 objets. Les quotas en inspections passives, correspondants à ce nombre d'objets de vérification communiqué, étaient réduits en proportion. De plus, chaque objet de vérification soviétique contenant un nombre moyen d'ELT plus élevé que celui des objets de vérification occidentaux, l'URSS aurait eu le droit d'effectuer un nombre d'inspections supérieur à celui qu'elle sera tenue d'accepter.

Au même moment, le délégué soviétique au GCC annonça un nombre d'objets de vérification inférieur à celui que Moscou avait communiqué informellement plus tôt. Ainsi, l'Union soviétique en déclara 895 alors qu'un peu plus tôt, elle avait laissé entendre aux États-Unis qu'elle en aurait à déclarer 1 560. En fait, l'écart, aussi minime fût-il, avait pour conséquence notable que l'Union soviétique était sujette à moins d'inspections passives et moins d'inspections par défis. Si cette péripétie ne remit pas en cause la viabilité du traité, elle renforça le sentiment que les Soviétiques, en reconnaissant leur faux pas, agissaient de leur mieux pour minimiser les contraintes du régime FCE<sup>5</sup>.

3. M. Wise, « Moscow admits need for a recount on arms cuts », *The Independent*, 1<sup>er</sup> décembre 1990.

4.

| <i>Engagement soviétique du 14 juin</i> |                     |          |        |           |
|---|---------------------|----------|--------|-----------|
|   | Détruire/ convertir | Déployer | Dépôt  | Remplacer |
| Chars                                   | 6 000               | 8 000    | 8 400  | –         |
| VBC                                     | 1 500               | 11 200   | 4 700  | –         |
| Artillerie                              | 7 000               | 1 600    | 16 400 | 7 000     |
| Totaux                                  | 14 500              | 20 800   | 29 500 | 7 000     |

Source : BASIC reports on European Arms Control, n° 16, 20 août 1991.

5. R. Falkenrath, *Shaping Europe's Military Order*, op. cit., p. 131.

## Non-mention dans l'échange d'informations d'ELT affectés à certaines unités soviétiques

Lors de l'échange d'informations du 19 novembre 1990, Moscou n'avait pas intégré dans ses déclarations les ELT en service dans trois catégories d'unités : les unités de défense côtière, celles de l'infanterie de marine et celles de la protection des forces stratégiques. Les Occidentaux, de plus, s'aperçurent que l'Union soviétique venaient d'affecter trois divisions des forces terrestres, avec leurs équipements, aux unités de défense côtière<sup>6</sup>. Les Soviétiques estimèrent que ces unités, relevant désormais de l'infanterie navale et de la défense côtière, n'avaient pas à être concernées par les limitations FCE.

Les États-Unis, considérant qu'il s'agissait là d'une véritable violation du traité, menacèrent de ne pas ratifier le traité. Moscou avança deux arguments pour justifier cette affectation. Premièrement, la décision de réaffecter ces unités avait déjà été prise avant le début des négociations. Les Soviétiques voulaient faire face au « danger » représenté par la marine américaine. Deuxièmement, ils soulignèrent le fait que les forces navales avaient été spécialement exclues des négociations FCE (sur demande de l'OTAN), ce qui écartait la possibilité que les forces navales basées à terre pussent être assujetties aux limitations du traité.

Les parties trouvèrent un compromis le 14 juin 1991<sup>7</sup>. Si l'URSS maintenait son interprétation de l'article litigieux, elle s'engageait, néanmoins, à inclure sous les plafonds et sous-plafonds fixés par le traité, 40 mois après son entrée en vigueur, les ELT détenus dans les forces de défense côtière et dans l'infanterie de marine. Les Soviétiques s'engagèrent à réduire par destruction ou reconversion un nombre équivalent d'ELT, pour moitié dans la zone d'application et selon des procédures

6.

| <i>Affectation aux unités côtières</i> |              |            |                   |
|--|--------------|------------|-------------------|
|  | <b>Chars</b> | <b>VBC</b> | <b>Artillerie</b> |
| 77 <sup>e</sup> division (Archangel)   | 265          | 30         | 160               |
| 3 <sup>e</sup> division (Klaipėda)     | 271          | 433        | 384               |
| 126 <sup>e</sup> division (Simferopol) | 271          | 433        | 294               |
| Sous-totaux                            | 807          | 896        | 838               |

Source : *Jane's Defence Weekly*, p. 1257.

7. Moscou accepta de limiter le nombre des ELT transférés aux forces navales et stratégiques et d'inclure ceux des forces navales dans ses plafonds généraux. Cette obligation supplémentaire a été depuis répartie entre la Russie et l'Ukraine, au titre du partage de la flotte de la mer Noire. Rappelons que ce n'était qu'après que l'Ukraine et la Russie eurent signé trois accords le 28 mai 1997 (le premier visait les paramètres du partage de la flotte, le deuxième déterminait les conditions de la présence de la flotte de la mer Noire de la Fédération de Russie en territoire ukrainien et le troisième concernait les implications financières) que les deux pays réglèrent le différend formellement le 31 mai en concluant le traité d'amitié, de coopération et de partenariat. Moscou s'engagea à louer les installations nécessaires au fonctionnement de la flotte pour une période de 20 ans.

fixées par le traité, pour moitié hors de la zone d'application. Ils affirmèrent, en outre, qu'ils allaient transformer les 753 VBC détenus par les unités des forces de missiles stratégiques en véhicules blindés de transports de troupes, sans être soumis aux limites numériques du traité. Ils acceptèrent, enfin, que les ELT de défense côtière et d'infanterie de marine fussent l'objet d'une information distincte de celle sur les autres forces armées auxquelles s'appliquait le traité et pussent uniquement faire l'objet d'inspections par défiance.

## La question balte

Le premier problème fut celui découlant de la « sécession » des trois républiques baltes, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie<sup>8</sup>.

Les pays baltes avaient, tout d'abord, cherché à faire pression sur les Soviétiques afin qu'ils retirent leurs troupes encore stationnées sur leur territoire<sup>9</sup>. Or leur principale crainte fut que le traité FCE assurât le maintien de ces troupes. La non-participation à ce traité était donc vue comme le meilleur moyen d'accélérer le processus de retrait des troupes « d'occupation ». La zone nord des flancs, dans la région militaire de Leningrad, constituait ensuite le second élément clé de la politique de défense des trois pays baltes. Ils suivaient avec attention l'évolution des mouvements de force à leurs frontières avec l'URSS, puis avec la Russie.

Le refus des pays baltes d'adhérer au régime FCE n'avait, en fait, qu'un impact marginal sur les intérêts russes dans la région balte. S'ils y avaient adhéré, ils auraient obtenu la possibilité de demander des inspections sur le territoire soviétique/russe, y compris sur leur propre territoire (comme l'Allemagne qui avait inspecté les troupes soviétiques dans l'ex-RDA). Mais, les États-Unis s'abstinrent de pousser les pays baltes à adhérer au régime FCE car ils souhaitaient surtout que le traité entrât en application dans les meilleurs délais. Une adhésion des pays baltes au régime FCE aurait certainement ralenti le processus d'application du traité<sup>10</sup>. Leur accueil dans le groupe de l'Est aurait, en outre, nécessité une révision de l'Accord de Budapest<sup>11</sup>. Ils auraient pu, de

8. Voir notre article, « Incertitudes stratégiques en Europe septentrionale: les États baltes, l'OTAN et le traité FCE », *Annuaire français de relations internationales 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 577-589.

9. Au moment de l'accession des pays baltes à l'indépendance, on pouvait compter quelque 45 000 militaires soviétiques en Estonie, 70 000 en Lettonie et 40 000 en Lituanie. Chiffres avancés par V.-Y. Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 330.

10. J.M.O. Sharp, « CFE and the Baltic rim », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic Sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, 1998, p. 425.

11. Comme nous l'avons précédemment vu, l'Accord de Budapest du 3 novembre 1990 répartissait les ELT entre les membres du Pacte de Varsovie. Si, effectivement, les responsables baltes avaient choisi d'adhérer au régime FCE, l'Union soviétique aurait alors dû, en toute logique, leur transférer une certaine partie de ses ELT.

même, exiger le retrait des troupes russes dans la mesure où le traité FCE stipule que des forces étrangères peuvent stationner sur le territoire d'un autre État seulement si celui-ci donne son accord formel<sup>12</sup>.

Le problème fut résolu bilatéralement, entre les ambassadeurs russe, Oleg Grivnovsky, et américain, Lynn Hansen, à la CSCE, le 12 octobre 1991<sup>13</sup>. Les trois points les plus importants du compromis, qualifié d'« arrangement sur la Baltique », étaient les suivants : 1. Les parties au traité « reconnaissent qu'afin de préserver la souveraineté de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, la zone d'application du traité FCE n'inclut pas les territoires de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie ». 2. Les Russes, en outre, s'engagèrent à ce que leurs équipements et leurs troupes stationnés sur les territoires des pays baltes fussent assujettis aux dispositions du traité (échanges d'informations, notifications, inspections et réductions). 3. Les inspections des équipements soviétiques ne pourront avoir lieu sans le « consentement et la coopération » des trois pays baltes<sup>14</sup>. Trois jours plus tard, Lynn Hansen demanda aux responsables baltes de ne pas exiger des Soviétiques qu'ils leur cèdent des équipements militaires, ce que les Baltes, plus soucieux de savoir comment les Américains allaient les aider pour faciliter le retrait des troupes soviétiques, firent bien volontiers. Trois jours plus tard, le 18, les parties du GCC décidèrent que le territoire des pays baltes ne faisait plus partie du district militaire soviétique baltique et échapperait donc au traité FCE<sup>15</sup>. Le président du GCC déclara que les équipements soviétiques<sup>16</sup> seraient comptés dans les plafonds conférés à l'Union soviétique alors que ceux des pays baltes ne seraient pas inclus dans les limites du régime FCE. Les trois pays baltes allaient *de facto* être traités comme des pays neutres et non alignés de la CSCE.

---

12. Article IV, paragraphe 5 : « Les États parties appartenant à un même groupe d'États parties peuvent placer des chars de bataille, des véhicules blindés de combat et des pièces d'artillerie en unités d'active dans chacune des zones décrites par le présent article et par l'article V, paragraphe 1 alinéa a, dans les limites numériques applicables à la zone considérée, à condition que soient respectés les niveaux maximaux de dotations notifiés en vertu de l'article VII et qu'aucun État Partie ne stationne de forces armées conventionnelles sur le territoire d'un autre État Partie sans son accord. » Il n'était, cependant, pas sûr *a posteriori* que cette obligation juridique aurait été suffisante pour obtenir le retrait des troupes russes.

13. Il n'était pas innocent que le « problème » balte fût résolu bilatéralement. Les États-Unis et l'Union soviétique restaient *in fine* les uniques coryphées des négociations FCE.

14. R. Falkenrath, *Shaping Europe's Military Order*, *op. cit.*, p. 189. Voir aussi J.M.O. Sharp, *Striving for Military Stability in Europe*, *op. cit.*, p. 100.

15. *Atlantic News*, n° 23632, 23 octobre 1991, p. 2.

16. En octobre 1991, les ELT dans les trois pays baltes comprenaient 600 tanks, 800 VBC et 400 pièces d'artillerie.

## Le problème de la succession de l'Union soviétique

La disparition de l'Union soviétique, le 8 décembre 1991, compliqua la mise en application du traité FCE. Après quelques semaines de débat, un consensus se dégagait à l'Ouest pour préserver le traité tel quel et poursuivre son entrée en vigueur le plus vite possible. Pour que l'intégrité du traité pût rester viable, il fallait que les plafonds d'ensemble acceptés par l'URSS le fussent par les nouveaux États et répartis entre eux à l'amiable de façon à ce que l'équilibre général du traité ne fût pas modifié<sup>17</sup>.

On créa, sur proposition allemande, une structure, le HLWG (*High Level Working Group*), composée des États signataires du traité, des États baltes et des États successeurs de l'URSS impliqués dans le régime FCE, l'objectif assigné étant de confirmer la validité du traité dans sa forme existante<sup>18</sup>.

Le délégué russe, Vladimir Petrovsky, annonça que son pays était le seul État successeur de l'Union soviétique. À ce titre, seule la Russie aurait à ratifier le traité. Dans un deuxième temps, elle négocierait sur une base bilatérale ou multilatérale à travers la Communauté des États indépendants (CEI) avec les États de l'ex-URSS concernés par le traité FCE. Cette proposition fut rejetée par les anciennes républiques soviétiques, ainsi que par les pays occidentaux, qui rappellèrent à Moscou qu'ils ne reconnaissaient la Russie en tant que successeur de l'URSS que pour ses statuts de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies et de détenteur légal d'armes nucléaires<sup>19</sup>. Les obligations, en matière de désarmement classique, devaient donc être réparties entre les anciennes républiques soviétiques.

17. M. Perrin de Brichambaut, « Le désarmement conventionnel en Europe en 1992 », *Relations internationales et stratégiques*, n° 9, 1993, p. 41. Rappelons que les États successeurs de l'Union soviétique concernés par le traité FCE étaient l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, le Kazakhstan, la Moldavie, la Russie et l'Ukraine.

18. Lors de la première réunion, le 10 janvier 1992, les États se mirent d'accord sur les neuf points suivants : 1. Le traité FCE devait s'appliquer sans de nouvelles négociations ; 2. Les obligations du traité devaient être réparties entre les anciens États de manière acceptable à tous les États parties ; 3. Les anciennes républiques soviétiques devaient se mettre d'accord conformément aux provisions formulées pour chaque groupe d'État défini par le traité ; 4. L'allocation des tâches effectuées par chaque groupe devait être définie avant leur ratification du traité ou au même moment mais pas après ; 5. Tous les États indépendants devaient ratifier le traité ; 6. Le traité devait être mis à jour après son entrée en vigueur tandis que tout amendement devait être formalisé par tous les États parties ; 7. La ratification du traité devait être assurée dans les délais brefs ; 8. Le traité FCE avait vocation à être la base d'un forum commun de sécurité dans lequel tous les États membres de la CSCE participeraient ; 9. Le HLWG se rencontrera de nouveau le 14 février 1992 afin de discuter des points 3, 4 et 5.

19. Cette continuité de l'Union soviétique par la Russie signifiait qu'il s'agissait du même État ; la Russie conservait la personnalité internationale de l'URSS et restait ainsi titulaire des mêmes droits et obligations que l'Union assumait avant le démembrement (H. Hamant, « La succession d'États de l'URSS en matière militaire », *Annuaire français de droit international*, vol. 50, 2004, p. 213-230).

À la fin du mois de janvier 1992, les ministres des Affaires étrangères des États membres de la CSCE votèrent l'admission des 10 anciennes républiques soviétiques. Dans sa lettre d'accession, chaque État reconnaissait

l'exigence d'une entrée rapide du traité FCE. À cette fin, le gouvernement [...] souligne la nécessité pour les États dont le territoire est couvert par la zone d'application du traité FCE de s'engager à accélérer le processus de ratification du traité FCE et à assumer, en coopération avec les autres États nouvellement indépendants toutes les obligations issues du traité FCE de l'ancienne Union soviétique.

Le principe de leur admission était donc acquis, il restait désormais à répartir les obligations du régime FCE.

Deux approches étaient possibles pour répartir les ELT. La première consistait à allouer à chaque État le montant exact d'équipement situé sur son territoire; c'est ce que souhaitaient l'Ukraine, l'Azerbaïdjan et la Moldavie. Cette option aurait entraîné une bien curieuse situation dans laquelle la Russie aurait reçu seulement 28 % de l'héritage soviétique et l'Ukraine, plus de 30 %. La seconde approche, basée sur ces critères de population, de longueur des frontières et d'espace terrestre, aurait amené les Russes à récupérer plus de 51 %, tandis que la part de l'Ukraine aurait été réduite à 21,8 %.

Les États membres de la CEI se mirent d'accord pour la seconde approche et estimèrent qu'ils ne pouvaient pas ratifier le traité tant qu'un accord sur la répartition des ELT n'était pas signé.

Le 15 mai 1992, les anciennes républiques soviétiques visées par le traité (Russie, Ukraine, Biélorussie, Kazakhstan, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) conclurent à Tachkent un accord relatif à la répartition des dotations accordées à l'ancienne Union soviétique (dans la zone des flancs<sup>20</sup> et dans la zone 4.1). La majeure partie des ELT fut logiquement attribuée à la Russie<sup>21</sup>, à la Biélorussie ainsi qu'à

---

20. Dans la zone des flancs, six nouveaux États devaient se partager les allocations de l'URSS: l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie (anciennement région militaire de Transcaucasie), la Moldavie et une partie de l'Ukraine (région militaire d'Odessa).

21. L'armement des unités encore stationnées en Allemagne, en Pologne et dans les pays baltes était compris dans le total des droits attribués à la Russie.

l'Ukraine<sup>22</sup>. Une fois l'accord de Tachkent conclu, il devenait possible d'adapter les dispositions du traité FCE à la nouvelle situation, créée par la disparition de l'URSS. Cette adaptation prit la forme d'un « document final » adopté le 5 juin 1992 par une conférence extraordinaire des États signataires, tenue à Oslo. Il précisait les droits et obligations des nouveaux États issus de l'éclatement de l'URSS, sans pour autant modifier ceux des autres parties contractantes<sup>23</sup>.

Afin de parer à toutes difficultés de ratifications par les États successeurs de l'URSS, il fut décidé de faire entrer en vigueur les dispositions du traité, avant que toutes les ratifications nécessaires ne fussent accomplies<sup>24</sup>. Après le dépôt du dernier instrument de ratification par la Biélorussie, le traité FCE entra en vigueur de façon définitive, le 9 novembre 1992, tous les instruments de ratification ayant été remis aux Pays-Bas, dépositaire du traité.

Dorénavant, la Russie ne pouvait plus déployer, dans la zone des flancs, plus de 700 chars, de 580 VBC et de 1 280 pièces d'artillerie dans les unités d'active. Elle avait, en outre, droit à 600 chars, à 800 VBC et à 400 pièces d'artillerie pouvant être entreposés dans des Dépôts permanents désignés (DPD)<sup>25</sup>. Pour sa part, l'Ukraine était autorisée à déployer un maximum de 280 chars, de 350 VBC et de 390 pièces d'artillerie dans la zone des flancs ainsi qu'à conserver jusqu'à 400 chars et 500 pièces d'artillerie dans des DPD. Les deux pays étaient les seuls

22.

| <i>Déclaration de Tachkent</i> |       |        |            |              |                  |
|--------------------------------|-------|--------|------------|--------------|------------------|
|                                | Chars | VBC    | Artillerie | Hélicoptères | Avions de combat |
| Azerbaïdjan                    | 220   | 220    | 285        | 50           | 100              |
| Arménie                        | 220   | 220    | 285        | 50           | 100              |
| Biélorussie                    | 1 800 | 2 600  | 1 615      | 80           | 260              |
| Géorgie                        | 220   | 220    | 285        | 50           | 100              |
| Kasakhstan                     | 0     | 0      | 0          | 0            | 0                |
| Moldavie                       | 210   | 210    | 250        | 50           | 50               |
| Russie                         | 6 400 | 11 480 | 6 415      | 890          | 3 450            |
| Ukraine                        | 4 080 | 5 050  | 4 040      | 330          | 1 090            |

Source: J.M.O. Sharp, *Striving for Military Stability in Europe. Negotiation, Implementation and Adaptation of the CFE Treaty*, Londres et New York, Routledge, 2006, p. 112.

23. « Le processus de désarmement. Les États de la CEI s'engagent à ratifier le traité sur les forces conventionnelles », *Le Monde*, 7 juin 1992. Afin de prévenir toutes « tentations » de contourner le document final d'Oslo, les États-Unis poussèrent les États signataires à signer un accord à Helsinki le 10 juillet 1992, en marge du sommet de la CSCE, lequel prévoyait que le traité FCE entrerait en vigueur, à titre provisoire, le 10 juillet 1992, puis définitivement le 9 novembre 1992 après le dépôt des derniers instruments de ratification par la Biélorussie et le Kazakhstan.
24. En faisant appel à l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les 23 États signataires du traité FCE signèrent le 10 juillet 1992 un document sur l'application provisoire du traité, à compter du 17 juillet.
25. Les DPD sont les lieux dont l'enceinte physique est clairement déterminée, contenant des armements et ELT comptés par le traité FCE adapté sous les plafonds nationaux mais qui ne sont pas soumis aux limites en unités d'active.

États parties au traité FCE dont les ELT étaient assujettis à des plafonds territoriaux en sus des plafonds nationaux. Dès lors, les forces russes et ukrainiennes avaient les coudées nettement moins franches que celles dont avait bénéficié l'Union soviétique. C'est ce qui poussa la Russie et l'Ukraine à demander aux autres parties au traité FCE d'assouplir les restrictions imposées dans la région des flancs.

## **L** E PROBLÈME DE LA CINQUIÈME « ZONE VIRTUELLE »

De toutes les difficultés d'application du régime FCE, celles relatives au respect par la Russie de ses obligations dans la zone des flancs constituaient la plus épineuse. L'Ukraine s'inquiétait particulièrement du fardeau économique associé au déplacement des ELT, au redéploiement des unités obligées de se retirer de la zone des flancs et de la construction d'une nouvelle infrastructure, à l'intérieur de son territoire, qui puisse les recevoir. La Russie partageait ces craintes, mais sa plus grande préoccupation était d'obtenir le relèvement de ses dotations (en particulier en VBC) sur les flancs de son territoire, au vu de l'instabilité qui prévalait dans la région militaire du Nord et du Sud-Caucase.

### **L'affaire des flancs**

Le « problème » de l'article V du traité FCE surgit, pour la première fois, en mars 1993, après une visite d'inspection du ministre russe de la Défense, Pavel Gratchev, dans des unités militaires dans le Caucase<sup>26</sup>. De son côté, l'ambassadeur ukrainien Yuri Kostenko demanda, au GCC, le 14 septembre 1993, une modification de l'article V. Kiev estimait que les limites imposées à son pays étaient « complètement injustifiées au regard de la nouvelle situation géopolitique ». Ces limites obligeaient, en effet, l'Ukraine à défendre un quart de son territoire avec seulement 17 % de ses chars disponibles, 7 % de ses VBC et 22 % de son artillerie<sup>27</sup>.

Le 28 septembre, le président Eltsine envoya aux principaux dirigeants occidentaux une lettre dans laquelle il revendiquait la suppression des limites imposées par l'article V. Plaidant au nom du « *changement fondamental de circonstances* » par rapport à celles qui prévalaient lors de la signature du traité, il estima que ces restrictions qui touchaient plus de la moitié de son territoire « russo-européen »

26. B. Starr, « Russia still looking to amend CFE Treaty », *Jane's Defence Weekly*, vol. 19, n° 12, 18 septembre 1993, p. 7.

27. Lord Newall (rapporteur), *La situation en matière de désarmement*, Paris, Assemblée de l'UEO, document 1590, 43<sup>e</sup> session, 5 novembre 1997, p. 9. Voir aussi J. McCausland, *Conventional Arms Control and European Security*, Londres, Adelphi Paper, n° 301, IISS, 1996, p. 23.



discriminaient les Russes. Afin d'étayer ses revendications, le président russe avança plusieurs arguments. Le traité FCE, tout d'abord, avait été conçu dans une logique de bloc à bloc. Or le nouvel environnement géopolitique européen rendait cette logique obsolète *de facto*. Le traité FCE avait, pour la Russie, un aspect inique, dans la mesure où elle était obligée de restreindre le déploiement de ses forces sur son territoire. De plus, l'évolution des menaces à sa frontière méridionale (apparition de plusieurs foyers de conflits à proximité de la frontière mais aussi sur son propre territoire, montée du séparatisme et du fondamentalisme et apparition d'éléments armés échappant au contrôle des autorités centrales) représentait, selon elle, le plus grand défi pour la sécurité du pays et requérait donc un déploiement significatif des forces militaires dans le Nord-Caucase. Les limitations de flancs, par ailleurs, n'avaient pas été conçues, à l'origine, à l'usage de la Russie ou de l'Ukraine mais à celui d'un groupe d'États dont faisait partie l'URSS<sup>28</sup>. La Russie, en 1990, n'aurait certainement pas accepté de signer, en son nom propre, un traité lui imposant les contraintes découlant de l'article V. Le rapatriement des forces russes stationnées en Europe de l'Est se trouvait, en outre, gêné par les dispositions de l'article V dans la mesure où Moscou ne pouvait les affecter dans ses bases méridionales alors que pourtant il existait des infrastructures pour les accueillir. La règle des flancs, enfin, imposait aux Russes de déployer la majeure partie de leurs forces classiques dans la RM de la Baltique et le long des frontières avec la Biélorussie et l'Ukraine, cela revenant à reconstituer l'affrontement Est-Ouest du temps de la guerre froide<sup>29</sup>.

L'objectif des Russes était de ne pas remettre en cause le traité dans son ensemble, mais de réviser les dispositions de l'article V<sup>30</sup>. Moscou, par la suite, proposa qu'une large partie du Nord-Caucase fût exclue des flancs pour être re-catégorisée et présenta une large gamme de solutions, soit dans le cadre des dispositions du traité, soit en marge<sup>31</sup>. L'Ukraine, de même, tenta, à plusieurs reprises, de convaincre ses partenaires au GCC de la nécessaire révision de l'article V. Kiev fit remarquer que les limites imposées par la règle des flancs ne l'autorisait à déployer qu'un petit pourcentage de ses forces armées sur la portion

28. Même si, et reconnaissons-le ici, la Russie était, dans les faits, le principal membre de l'URSS.

29. R. Falkenrath, « The CFE flank dispute », *International Security*, vol. 19, n° 4, 1995, p. 129-132. Voir aussi J.M.O. Sharp, *Striving for Military Stability in Europe, op. cit.*, p. 137-138.

30. P. Gratchev annonça en septembre 1994 que la Russie souhaitait déployer dans la zone des flancs : 400 chars, 2 420 VBC et 820 pièces d'artillerie. Cela devait permettre à la Russie de pouvoir équiper quatre divisions mécanisées.

31. Déploiements temporaires, réaffectation de VBCI à des fonctions de sécurité intérieure, décompte hors des plafonds des flancs des ELT dépendants de l'infanterie de marine et de la défense côtière, modification des dispositions du traité relatives aux dépôts d'ELT, révision des limites des régions militaires, exclusion de la Tchétchénie, utilisation des dotations d'ELT inutilisées par les Arméniens et les Géorgiens, suspension de l'article V, transfert d'ELT de la région de Kaliningrad à celle de Leningrad.

méridionale du DM d'Odessa, soit à peu près un quart de l'ensemble du territoire. Une application stricte de ces mêmes limites, en outre, obligeait les Ukrainiens à aligner la majeure partie de ses troupes armées dans la partie « nordico-occidentale » du pays (notamment dans le DM des Carpates), ce qui contrevenait à l'esprit même du traité ; leur argument téléologique semblait fondé puisque l'OTAN voulait justement éviter une concentration des forces armées de l'avant.

## Les solutions envisagées pour régler le problème des flancs

Pour les pays membres de l'OTAN, *a fortiori* ceux des flancs, la Turquie, la Grèce et la Norvège, il n'était pas question d'accepter les exigences de Moscou car cela aurait débouché sur un accroissement des forces classiques russes à leur frontière. L'Alliance déclara que la résolution du problème des flancs devait être trouvée dans les principes de flexibilité du traité d'autant plus que sur un plan purement juridique, une révision ou une suspension de l'article V était légalement impossible. La Russie se basait sur le « changement fondamental de circonstances » pour plaider une suppression de la règle des flancs.

La clause *rebus sic stantibus* signifie, en droit international, que les conventions doivent être considérées comme conclues dans le cadre d'une situation stable de sorte que le changement de circonstances peut conduire à l'extinction du traité. Si le changement de circonstances a été retenu par la Convention de Vienne sur le droit des traités comme mode d'extinction des traités, les conditions sont plutôt limitatives<sup>32</sup>. Cette restriction fut d'ailleurs confirmée, en novembre 1993, par le Foreign Office qui publia une analyse juridique sur la proposition russe de suspension de l'article V du traité FCE. Si la Convention de Vienne sur le droit des traités reconnaît la possibilité d'invoquer l'argument des « changements géopolitiques radicaux » pour demander la suspension

---

32. L'article 62 stipule ainsi : « Un changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion d'un traité et qui n'avait pas été prévu par les parties ne peut être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour s'en retirer, à moins que l'existence de ces circonstances n'ait constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité ; et que ce changement n'ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité. [...] ». La Cour internationale de Justice (CIJ), par ailleurs, estime dans l'arrêt *Compétence en matière de pêcheries* primo qu'il faut « que le changement de circonstances ait été fondamental ». Ainsi, le changement de circonstances ne peut être valablement invoqué que s'il opère un bouleversement radical à l'égard des engagements initialement consentis, ce qui signifie que tout changement qui ne modifierait pas véritablement l'économie générale du traité doit être considéré comme inopérant dans l'hypothèse d'une dénonciation sur ce fondement. La cour affirme secundo que la caducité des engagements ne saurait reposer sur un changement de circonstances dès lors que celui-ci n'est en aucun cas en rapport avec celles ayant déterminé le consentement des parties aux engagements en cause.

des effets d'un traité<sup>33</sup>, on reconnaissait, à Londres, que les « circonstances » (dissolution de l'URSS et du Pacte de Varsovie) avaient effectivement changé depuis la signature du traité. Les conditions posées par la Convention de Vienne n'étaient, cependant, pas remplies : la nécessité de restreindre la capacité des parties d'entreprendre des actions militaires dans la zone concernée apparaissait précisément comme l'une des raisons de l'adoption de la règle des flancs ; les « difficultés internes » ne pouvaient justifier, en droit, la suspension d'obligations juridiques ; lesdites circonstances n'affectaient pas seulement l'article V mais aussi l'ensemble du traité dont la validité avait été confirmée par le Document d'Oslo, agréé par la Russie et l'Ukraine.

Quant aux possibilités de souplesse offertes par le traité FCE, plusieurs solutions se dégagent, la première d'entre elles était la réallocation des plafonds dans la zone des flancs. Le traité permettait à chaque groupe d'États d'augmenter leurs plafonds tant que ceux-ci ne dépassaient pas le plafond global des zones dans lesquelles ces États se trouvaient<sup>34</sup>. Ceux appartenant à la zone des flancs auraient pu transférer une partie de leurs plafonds à la Russie afin que Moscou pût déployer, dans la proportion correspondant à ce transfert, « légalement », des unités dans le Caucase. Cette option n'aurait entraîné aucune modification du traité FCE. Elle aurait eu, cependant, deux inconvénients : d'une part, elle aurait permis à la Russie d'augmenter non seulement ses plafonds dans les flancs mais aussi ses plafonds nationaux et, d'autre part, les États appartenant à la zone des flancs (Roumanie, Moldavie, Géorgie, Bulgarie, Azerbaïdjan et Arménie) auraient vu diminuer d'autant les équipements de leurs armées respectives.

Il existait d'autres possibilités pour que le problème des flancs fût résolu. Elles auraient alors entraîné des changements mineurs dans le régime.

- 
33. Selon la jurisprudence de la CIJ, les changements invoqués doivent avoir affecté « un fondement essentiel pour le consentement des parties à être liées par ledit traité ». Les changements, de plus, doivent avoir « transformé radicalement l'étendue des obligations contractées ». La Convention de Vienne prévoit également la possibilité de la suspension partielle d'un traité, sous réserve des trois conditions suivantes : 1. L'application des clauses visées « peut être séparée » de celle du reste du traité ; 2. L'adoption de ces dispositions n'a pas constitué un élément essentiel pour le consentement des autres parties à être liées par le traité dans son ensemble ; 3. L'application des dispositions du traité conservées telles quelles ne serait pas « injuste ».
34. Article VII, paragraphe 3 : « Conformément aux limites prévues par les Articles IV, V et VI, chaque État Partie a le droit de changer les niveaux maximaux de ses dotations en armements et équipements conventionnels limités par le traité [...] Afin qu'aucune des limites prévues par les Articles IV et V ne soit dépassée, tout accroissement des niveaux maximaux des dotations d'un État Partie, susceptible d'avoir par ailleurs pour effet un dépassement de ces limites, est précédé ou accompagné d'une réduction correspondante des niveaux maximaux précédemment notifiés des dotations en armements et équipements conventionnels limités par le traité d'un ou de plusieurs États Parties appartenant au même groupe d'États Parties [...] ».

Les Russes proposèrent de revenir partiellement sur leur engagement à se partager avec les Ukrainiens les armements qui avaient été assignés en 1990 à la défense côtière et à l'infanterie navale<sup>35</sup>. Cette astuce aurait alors permis à ces équipements, basés dans la zone des flancs, d'échapper aux plafonds<sup>36</sup>. Le problème, néanmoins, était que les Soviétiques, lorsqu'ils avaient trouvé un compromis, le 14 juin 1991, avec les Occidentaux, s'étaient justement engagés à ce que ces équipements désormais intégrés dans l'infanterie navale et la défense côtière fussent inclus dans les limites des flancs.

Une révision des règles de dépôt, en outre, aurait été envisageable. Le traité FCE introduisait des limites d'équipements militaires en unités d'active et en DPD. Or, en vertu de l'article IV, il était interdit de placer dans la région des flancs des équipements terrestres en dépôt surveillé, faculté ouverte partout ailleurs dans la zone d'application du traité. Une dérogation avait néanmoins été accordée à l'URSS qui pouvait conserver un certain nombre d'équipements en dépôt dans la RM d'Odessa (désormais sous juridiction ukrainienne) et dans la partie méridionale de la RM de Leningrad.

Ces équipements pouvaient être retirés des dépôts à la condition que cela fût notifié à tous les États parties au traité FCE. Les équipements, en outre, devaient être re-catégorisés en dépôt dans les 42 jours qui suivaient. Chaque groupe, enfin, ne pouvait activer plus de 550 chars, 1 000 VBC et 300 pièces d'artillerie.

Le gouvernement russe proposa de changer ces deux dernières conditions, afin qu'il pût augmenter, sans contrainte, ses plafonds. Cette proposition aurait autorisé la Russie à détenir jusqu'à 600 chars, 800 VBC et 400 pièces d'artillerie supplémentaires, en service en plus des unités d'active de la RM de Leningrad<sup>37</sup>. Quant à l'Ukraine, elle aurait eu 400 chars et 500 pièces d'artillerie dans le DM d'Odessa.

Cette option, néanmoins, aurait présenté plusieurs désavantages. Elle aurait, tout d'abord, augmenté le montant total des équipements terrestres que chaque groupe pouvait avoir en dehors des dépôts. Par ailleurs, le fait d'abandonner la règle des 42 jours aurait enlevé tout sens à la distinction faite entre les équipements en dépôt et les équipements en unités d'active.

---

35. Souvenons-nous qu'après que les Soviétiques eurent tenté de soustraire, en 1990, par un tour de passe-passe plus de 3 700 ELT en les assignant à l'infanterie navale et à la défense côtière, ils s'étaient engagés auprès des Occidentaux à ne pas aller au-delà de ce chiffre, alors compensé par une réduction proportionnelle de leurs droits d'équipements militaires « normaux ». La Russie et l'Ukraine, par la suite, s'engagèrent à respecter cette « permutation » et à se partager l'allocation des équipements assignés à l'infanterie navale et à la défense côtière.

36. Soit, en supplément, pour la Russie, 662 chars, 872 pièces d'artillerie et 990 VBC et, pour l'Ukraine, 271 chars, 208 pièces d'artillerie et 735 VBC.

37. Pour l'Ukraine, 400 chars et 550 pièces d'artillerie supplémentaires, dans la RM d'Odessa.

La Russie et l'Ukraine auraient pu encore recatégoriser un certain nombre de leurs équipements situés dans la zone des flancs, en équipements destinés à la sécurité intérieure. Les plafonds FCE ne s'appliquant ni aux VBCI ni aux hélicoptères de transport de troupes qui dépendaient d'organisations de sécurité intérieure, cette astuce aurait permis aux deux États d'augmenter le nombre de VBC détenus dans la zone des flancs. Mais, de nouveau, les inconvénients auraient été nombreux. Cela aurait rouvert la question chatouilleuse – qui avait déjà été débattue lors des négociations sur le mandat du traité FCE – de la confiance faite à l'une des parties dans le changement du statut des équipements militaires. Comment être sûr que les Russes et les Ukrainiens n'auraient pas profité de cette faille pour recatégoriser un grand nombre d'équipements militaires ? Rien ne les aurait empêchés, en outre, d'effectuer de telles opérations en dehors de la zone des flancs.

Une autre solution aurait été de refondre le format des flancs. Pour la Russie, l'idéal aurait été de placer la RM du Nord-Caucase dans la zone centrale. Cela aurait laissé l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Géorgie, la Moldavie, la Roumanie et la RM de Leningrad dans la zone orientale des flancs. La Russie et l'Ukraine auraient été libres de déployer leurs forces dans le sud du territoire comme elles le souhaitaient. Cette option, néanmoins, aurait été difficile à mettre en œuvre dans la mesure où une réouverture du tracé des limites des zones aurait entraîné de forts différends entre les États.

La facilité et la rapidité de la résolution des différends qui ont pu surgir, dès le lendemain de la signature du traité FCE tranchent avec l'extrême difficulté qu'ont eue les parties à gérer la question des flancs. Pour expliquer ce décalage, il convient de rappeler le contexte politico-stratégique dans les relations entre la Russie, sous sa variante soviétique puis postsoviétique et les Occidentaux, à la fin des années 1980 et au tout début des années 1990. Déjà, succédait à la course aux armements la « course au désarmement » : une kyrielle de traités de désarmement et de maîtrise des armements était signée. Par ailleurs, le haut degré de confiance qu'entretenait Moscou avec ses partenaires occidentaux était très propice à une entente pour régler les différends liés à l'application du régime FCE. Même après que l'Union soviétique eut implosé, cette confiance ne fut pas, de suite, entamée si bien que, dans l'euphorie, la Russie et les Occidentaux continuaient à chercher à les résoudre. Quant à l'affaire des flancs, elle éclata concomitamment à la période d'incertitude et de remise en question de la diplomatie russe face à l'« intransigeance » occidentale : au moment où l'administration Clinton venait de créer le Partenariat pour la paix (PpP) sous les auspices de l'Alliance, on craignait, de plus en plus, que l'OTAN ne revînt sur sa décision de ne pas s'élargir<sup>38</sup>.

---

38. Souvenons-nous qu'au moment de la réunification allemande, certains leaders occidentaux avaient vaguement promis à Mikhaïl Gorbatchev que l'Alliance atlantique ne s'étendrait pas.





## **Les deux défis du traité FCE Les conflits dans le Caucase et l'élargissement de l'OTAN**

La raison fondamentale de la volonté russe de suspendre les limites quantitatives imposées par le régime FCE dans la zone des flancs résidait dans la perception qu'elle avait que désormais le Caucase était devenu une région instable, belliqueuse et surtout dangereuse pour ses frontières méridionales. Pour la Russie, cette région, devenue son ventre mou, c'est-à-dire son point de résistance le plus vulnérable, il importait, pour y affirmer son influence et sa sécurité, d'éviter que le traité FCE, notamment sa règle des flancs, ne contrariât ses capacités militaires et elle exigeait donc des Occidentaux un certain nombre de souplesses dans la région. Afin de contourner ses obligations en matière de déploiement de ses forces classiques, la Russie tenta même, avec plus ou moins de succès, de leur donner un habillage légal en prétendant

qu'elles étaient des forces de maintien de la paix. Elle exigea, par la suite, une modification du régime FCE qui s'avérait, selon elle, d'autant plus nécessaire que l'idée d'un l'élargissement de l'OTAN se précisait. Elle insistait ainsi sur les effets asymétriques dans les forces classiques de l'Est et de l'Ouest au cas où l'élargissement de l'OTAN devait se concrétiser, l'anachronisme du traité FCE s'en trouvant alors renforcé.

## **L** E TRAITÉ FCE ET LES CONFLITS DANS LE « VENTRE MOU » DE LA RUSSIE

Dans le flanc sud de la Russie, la zone géographique couverte par l'article V épousait, plus ou moins, la région dans laquelle une kyrielle de conflits et de différends éclata, empêchant du même coup un respect du traité. Moscou, de son côté, soufflant le chaud et le froid sur ses intentions de retirer ses troupes armées présentes depuis l'époque soviétique, voire d'en déployer de nouvelles, compliquait une application stricte du régime FCE.

### **Les conflits armés et leurs liens avec le traité FCE**

L'application du traité FCE, dans le Sud et Nord-Caucase, se trouva contrariée par les nombreux conflits armés qui ravageaient la région dès le début des années 1990.

#### ***Dans le Sud-Caucase, les conflits gelés***

Au sein de l'OSCE, le qualificatif de conflits gelés était attribué aux conflits du Nagorny-Karabakh (Azerbaïdjan/Arménie), de Transnistrie (Moldavie) et d'Ossétie du Sud (Géorgie) gérés, sans succès, depuis le début des années 1990.

#### ***En Azerbaïdjan et en Arménie***

L'application du traité FCE se heurta au conflit armé entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie au sujet du Nagorny-Karabakh<sup>1</sup>. S'inscrivant dans un contexte géopolitique très complexe, ce conflit opposait deux belligérants qui avaient en commun une hostilité envers le régime FCE mais pour des raisons différentes. Alors que pour l'Azerbaïdjan, le régime FCE pouvait potentiellement l'empêcher de puiser dans les équipements soviétiques afin d'établir sa propre force armée<sup>2</sup>, pour l'Arménie, le

- 
1. Sur cette question, voir l'analyse de V.-Y. Ghebaï, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste*, op. cit., p. 259-261.
  2. À la mi-octobre 1991, les Azéris annoncèrent la création d'une armée nationale forte de 350 000 hommes tandis que les équipements soviétiques allaient être, par la suite, nationalisés (T. Goltz, « Azerbaijanis move to create army », *Washington Post*,



régime FCE empêchait les troupes russes de rester sur son territoire, ce que *in fine* elle voulait. Pour compliquer la situation, la république autoproclamée du Nagorny-Karabakh, non reconnue par la communauté internationale, accumulait de plus en plus de matériels militaires qui n'étaient pas concernés par les dispositions du traité FCE.

L'Arménie, prise en « sandwich » entre deux pays potentiellement hostiles (Turquie et Azerbaïdjan), recherchait auprès de la Russie des garanties de sécurité collective<sup>3</sup> et demandait que ses troupes restent le plus longtemps possible, même si cela s'avérait incompatible avec le régime FCE. Les forces russes furent déployées sur le territoire arménien, en mars 1995, après qu'Érevan eut signé avec Moscou un accord octroyant des bases, pour une durée de 25 ans. Le gouvernement arménien, en même temps, accepta de réduire ses ELT, au profit de Moscou, de 80 chars, 160 VBC et 85 pièces d'artillerie<sup>4</sup>.

Après que les ministres arménien et azéri de la Défense et le chef des forces armées de la République autoproclamée du Nagorny-Karabakh, sous la présidence du ministre russe de la Défense, Pavel Gratchev, eurent signé, le 16 mai 1994, un accord permettant le déploiement de forces russes de maintien de la paix, sous l'égide de la CEI, afin de contrôler le cessez-le-feu, les autorités azerbaïdjanaises craignirent que Moscou n'utilise cet accord pour peser militairement dans la région et tricher ainsi sur le montant des ELT.

Les inquiétudes de l'Azerbaïdjan furent accentuées par la conclusion de l'Accord sur les flancs de 1996, Bakou craignant qu'un tel texte ne facilite les transferts d'armes russes, plus ou moins interlopes, aux Arméniens<sup>5</sup>. Ces transferts d'armements n'ayant pas été comptabilisés dans les échanges de données, ils échappaient *de facto* au régime FCE, ce qui était inadmissible pour l'Azerbaïdjan qui craignait, en plus, que les Russes n'invoquent la possibilité de déploiements temporaires, donnée par l'Accord sur les flancs, pour stationner leurs forces sur le territoire azéri.

11 octobre 1991). Voir aussi S. Shihab, « Le président de l'Azerbaïdjan se proclame commandant des forces armées sur son territoire », *Le Monde*, 20 décembre 1991. Ils refusèrent, par la suite, de signer le traité de sécurité collective de mai 1992 et iront même jusqu'à se retirer de la CEI en octobre de la même année.

3. Elle se montrait très enthousiaste à l'idée d'un système militaire au sein de la CEI et alla même jusqu'à demander, en août 1992, l'application du traité d'assistance mutuelle de Tachkent contre l'Azerbaïdjan. Voir « L'évolution du conflit du Haut-Karabakh inquiète Moscou », *Le Monde*, 13 août 1992.
4. Notons qu'après l'Accord de Tachkent, la Russie avait transmis à l'Arménie 164 chars, 329 VBC et 355 pièces d'artillerie et à l'Azerbaïdjan, 302 chars, 267 VBC et 810 pièces d'artillerie.
5. Au même moment, on apprenait qu'entre 1994 et l'automne 1996 (soit après la signature du cessez-le-feu au Nagorny-Karabakh), les Russes avaient fourni 47 millions de dollars de chars, de VBC, ainsi que des missiles SCUD, sans « qu'un kopeck de cette juteuse transaction ne soit reversé au budget russe » (M. Jégo, « Le marchandage sur les armes conventionnelles », *Le Monde*, 28 mai 1997).

## En Moldavie

Après son indépendance en août 1991, le gouvernement moldave tenta de favoriser un projet d'union avec la Roumanie. Le référendum du 6 mars 1992, au terme duquel les Moldaves se prononcèrent massivement contre, cristallisa la crainte des populations slaves de Moldavie, essentiellement celles de Transnistrie qui décida de proclamer son autonomie<sup>6</sup>. Pour sa « chance », cette bande de territoire de 5 000 km<sup>2</sup> à l'est du Dniestr accueillait la 14<sup>e</sup> armée<sup>7</sup> qui prit fait et cause pour les populations russophones dans les affrontements qui les opposèrent aux Moldaves.

La présence militaire russe n'était pas sans conséquences sur le régime FCE dans la mesure où la Transnistrie se trouvait dans la zone des flancs. Le traité de Tachkent, en outre, donnait approximativement le même nombre d'ELT à la Moldavie qu'à la 14<sup>e</sup> armée.

En vertu du cessez-le-feu, signé le 21 juillet 1992 par les présidents russe et moldave, les belligérants s'accordaient sur un ensemble de mesures à prendre pour résoudre le conflit en Transnistrie : négocier un cessez-le-feu, créer un corridor de démarcation entre les forces, introduire des forces « neutres » de maintien de la paix, octroyer un « statut politique » à la rive gauche du Dniestr et entamer des négociations bilatérales sur le retrait de Moldavie de la 14<sup>e</sup> armée russe<sup>8</sup>.

Une force, composée de soldats provenant de Russie, de Moldavie et de Transnistrie fut déployée<sup>9</sup>. Ils avaient pour mission d'assurer le respect du cessez-le-feu et d'empêcher sa violation par des formations armées « incontrôlées ». Si ces dispositions mirent fin aux affrontements dans la région, les Moldaves ne tardèrent pas à dénoncer le fait que les sécessionnistes de la République du Dniestr étaient autorisés à maintenir des unités armées et des stocks d'armements dans la zone où s'opérait le désengagement. Une telle partialité était difficile à éviter, vu la présence imposante dans la région de la 14<sup>e</sup> armée russe<sup>10</sup>.

6. La Transnistrie était déjà entrée en sécession dès le 2 septembre 1990.

7. Durant la guerre froide, elle avait pour mission de s'emparer, en cas de conflit, de l'Europe du Sud-est. Cantonnée à Tiraspol, la 14<sup>e</sup> armée comprenait, lors de l'indépendance de la Moldavie, près de 7 000 officiers, 5 000 engagés et 2 000 soldats qui disposaient d'armements pour quelque 100 000 hommes.

8. Texte de l'accord : CSCE Communication n° 224 du 29 juillet 1992 et ONU : S/24369 du 6 août 1992.

9. Soit, au total : cinq bataillons russes (2 130 hommes) ; trois bataillons moldaves (1 200 hommes) ; trois bataillons transnistriens (appartenant à la garde nationale de la « République du Dniestr »).

10. Sur cette question, voir l'analyse de V.-Y. Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996*, op. cit., p. 288-300.

CARTE 3.1  
La 14<sup>e</sup> armée



Source: Carte conçue par M. Chillaud et réalisée par P. Orcier.

À partir du Sommet de Budapest en 1994, l'OSCE considéra que la question du retrait des troupes russes devenait prioritaire. À chacun de ses sommets, l'organisation viennoise, tout en essayant de faire pression sur les Russes pour que le retrait s'accélérait, constatait tout aussi systématiquement un manque de volonté de Moscou et de Tiraspol.

En octobre 1994, la Russie et la Moldavie conclurent au sujet de la 14<sup>e</sup> armée une *Convention sur le statut juridique, la procédure et le calendrier de retrait des unités militaires se trouvant temporairement sur le territoire de la Moldavie*. L'instrument légalisa la présence de la

14<sup>e</sup> armée et stipula que le retrait des troupes aurait lieu trois ans après l'entrée en vigueur de la Convention, étant entendu que l'évacuation serait synchronisée avec le règlement du conflit de Transnistrie<sup>11</sup>.

Si le principe du retrait des troupes russes et des quelques 50 000 tonnes de munitions entreposées dans la région était acquis, le règlement du conflit se heurta à l'intransigeance de la Douma russe qui refusa de ratifier l'accord pour adopter carrément une résolution interdisant le retrait de la 14<sup>e</sup> armée. De leurs côtés, les autorités transnistriennes prirent un décret proscrivant le retrait des armements russes et organisèrent un referendum (positif à 93 %) sur le maintien de la 14<sup>e</sup> armée russe en Transnistrie.

Jusqu'au sommet de l'OSCE à Istanbul en 1999, la Russie, à qui la Moldavie permettait de préserver son influence dans les régions du Danube, alternait bonne et mauvaise volonté : tantôt elle semblait déterminée à accéder aux demandes moldaves (accord de principe pour retirer ses troupes de Transnistrie, dissolution de la 14<sup>e</sup> armée durant l'été 1995 pour faire place à un groupe opérationnel, etc.), tantôt elle se montrait rétive à toute résolution (refus d'accorder à l'OSCE la tâche de superviser le retrait et la destruction des armes, multiplication des manœuvres militaires, etc.).

### *En Géorgie*

Après le rétablissement de son indépendance le 9 avril 1991, la Géorgie devait faire face à deux conflits interethniques : celui d'Ossétie du Sud et celui d'Abkhazie.

La volonté de l'Ossétie du Sud de se séparer de la Géorgie pour s'unir à l'Ossétie du Nord (au sein de la Fédération de Russie) déboucha, à partir de janvier 1991 (soit presque quatre mois avant l'indépendance de la Géorgie), sur un affrontement avec les Géorgiens qui tourna vite en leur défaveur. Appelé au pouvoir en mars 1992, l'ancien ministre des Affaires étrangères de Gorbatchev, Édouard Chevardnadzé, n'eut d'autres choix que d'accepter la « médiation » de Moscou : les dirigeants de Russie, de Géorgie, d'Ossétie du Nord et d'Ossétie du Sud signèrent, en juin 1992, un accord sur le déploiement d'une force de maintien de la paix pour séparer les belligérants<sup>12</sup>. Les parties s'engagèrent à fournir chacune un bataillon afin de « surveiller le cessez-le-feu, procéder au retrait des unités armées, dissoudre les forces d'autodéfense et assurer la sécurité dans la région ». Cette force conjointe

11. « Moldavie : l'accord sur le retrait des troupes russes doit être signé le 21 octobre », *Le Monde*, 14 octobre 1994.

12. Un organisme de négociation quadripartite, la Commission mixte de contrôle (CMC), fut aussi mis en place. Composée des représentants de Géorgie, d'Ossétie du Sud, de Russie, d'Ossétie du Nord, ainsi que de l'OSCE, puis, plus tard, de l'UE, son objectif était d'aider à la réconciliation politique entre les différents camps.

se composait d'un régiment russe aéroporté de 950 hommes et de trois bataillons géorgiens et ossètes, totalisant 1 100 hommes environ, une autre force de 1 000 soldats géorgiens et ossètes étant tenue en réserve<sup>13</sup>.

Le 3 février 1994, Tbilissi et Moscou signèrent un accord au terme duquel les Géorgiens accordaient aux Russes : des droits de stationnement, sur le territoire géorgien, à deux divisions russes ; le déploiement de gardes-frontières russes le long de la frontière turco-géorgienne ; le droit d'utiliser l'espace aérien géorgien ; un bail pour la base navale de Poti pour la flotte russe de la mer Noire.

Quant au conflit abkhaze, ses origines sont encore bien plus complexes. Après que la Géorgie eut déclaré son indépendance, l'Abkhazie fit de même, ce qui était évidemment inadmissible pour Tbilissi qui considérait le territoire abkhaze comme relevant de la souveraineté géorgienne. C'est dans un contexte de guerre civile entre Géorgiens que les événements dérapèrent ; un conflit éclata en août 1992 entre les forces géorgiennes et les sécessionnistes abkhazes aidés par des « volontaires » russes, arméniens et transnistriens. Après un an de combats tournant en leur défaveur, les Géorgiens, aux abois, furent contraints de demander l'aide de Moscou qui porta sur les fonts baptismaux plusieurs cessez-le-feu. En déployant des forces de « maintien de la paix » en Abkhazie, la Russie devenait un acteur clef du règlement politique.

Le 22 mars 1994, un nouvel accord fut signé qui « contractualisa » la présence militaire russe, pour une durée de 25 ans, dans quatre bases – respectivement situées à Vaziani (près de Tbilissi), Goudaouta (en Abkhazie), Batoumi (la capitale de l'Adjarie) et Akhalkalaki (dans une région à majorité arménienne et limitrophe de l'Arménie) –, ainsi que deux prétendues forces de « maintien de la paix », en fait dominées par la Russie, l'une en Ossétie du Sud et l'autre en Abkhazie<sup>14</sup>. La Géorgie, en outre, accepta de rétrocéder à la Russie plus de 50 % de ses quotas accordés par le régime FCE : elle lui transféra un certain nombre de ses ELT, soit 115 chars (sur ses 220), 160 VBC (sur ses 220) et 170 pièces d'artillerie (sur ses 285).

Bien qu'étant officiellement incluses au sein de la Géorgie, vues de Tbilissi, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud donnaient l'impression d'être, de plus en plus, des satellites de la Russie<sup>15</sup> pour qui un désengagement

---

13. J.-A. Fralon, « Les premières “forces de la paix” de la CEI sont arrivées en Ossétie du Sud », *Le Monde*, 16 août 1992.

14. Notons que cet accord ne fut jamais ratifié par le parlement géorgien.

15. Les Géorgiens accusaient fréquemment les Russes de saper leur souveraineté en soutenant les provinces séparatistes. Le russe est la langue officielle de la région tandis que le rouble russe est la monnaie officielle. Comme le relève Tracey C. German, en février 2004, le dirigeant sud ossète Édouard Kokoity déclara que 95 % des quelque 100 000 habitants de la république avaient opté pour la citoyenneté russe pouvant être obtenue, par ailleurs, très facilement ; en effet, un régime spécial permettait aux personnes d'ethnie ossète, ainsi qu'aux Abkhazes, d'obtenir la citoyenneté russe en évitant la procédure habituelle. La majorité de la population d'Ossétie du Sud ayant

signifierait un refoulement, après près de deux siècles de présence militaire en Géorgie méridionale, aux frontières septentrionales du Sud-Caucase.

### **Dans le Nord-Caucase : la Tchétchénie**

À la fin de l'année 1994, alors que la Russie se préparait à intervenir militairement en Tchétchénie, elle informa les autres États parties qu'elle aurait besoin de déployer temporairement des unités dans la république « rebelle ». De son côté, le ministre russe de la Défense, le général Gratchev, affirma que la Russie ne pouvait pas observer « toutes les réductions » d'armements prévues par le traité FCE. « Nous nous efforcerons de persuader nos partenaires occidentaux que les dirigeants de l'ex-Union soviétique ont commis une erreur en signant ce document [...] Au moment de sa signature, la situation sur le flanc sud de la Russie [Nord-Caucase] était différente<sup>16</sup>. »

Il était évident que les Russes ne voulaient pas être bridés dans leurs opérations en Tchétchénie. Quelques jours plus tard, le général Semenov, chef des forces terrestres russes, déclara qu'une « nouvelle armée » allait être créée<sup>17</sup>. Les propos du général Semenov sur le maintien d'une présence militaire durable en Tchétchénie n'étaient, *a priori*, pas contraires au régime du traité. Les Russes profitèrent de la possibilité qu'ils avaient encore – jusqu'au 15 novembre 1995 – de ne pas paraître violer juridiquement le traité.

En juin 1995, le président Eltsine annonça donc la formation de la 58<sup>e</sup> armée à Grozny, chargée de renforcer le dispositif militaire russe déployé dans le Nord-Caucase. Le chef d'état-major de l'armée russe admit que la création de la 58<sup>e</sup> armée « ne faisait pas bon ménage » avec le traité FCE mais estimait que « les intérêts de sécurité et d'intégrité de la Russie devaient dominer les dispositions » d'un traité qui devra être « réexaminé<sup>18</sup> ». Le 15 août, la Russie notifia officiellement aux autres États parties au traité la constitution d'une « zone d'exclusion » dans laquelle la règle des flancs serait suspendue. Mise devant le fait accompli, l'Alliance atlantique rejeta véhémentement cette mesure unilatérale car, selon les Occidentaux, cela aurait constitué une violation du traité.

---

choisi la citoyenneté russe, Moscou peut invoquer la sécurité de ses ressortissants comme motif d'escalade dans le conflit (T.C. German, « Le conflit en Ossétie-du-Sud : la Géorgie contre la Russie », *Politique étrangère*, vol. 68, n° 1, 2006, p. 52-53).

16. Cité dans « La Russie ne veut plus diminuer son arsenal d'armes classiques », *Le Monde*, 20 avril 2005.
17. La 58<sup>e</sup> armée devait être formée sur la base d'un corps d'armée existant à Vladikavkaz (Ossétie du Nord) auquel devraient venir s'ajouter de nouvelles unités.
18. J.-A. Fralon, « La création d'une nouvelle armée russe dans le Caucase inquiète les Occidentaux », *Le Monde*, 28 avril 1995. Sur la question de la création de la 58<sup>e</sup> armée, voir aussi J.-B. Naudet, « L'armée russe reprend les bombardements aériens sur la Tchétchénie », *Le Monde*, 16 mars 1996.

## Exigences russes et concessions accordées par les Occidentaux

Parmi les arguments avancés par la Russie, Moscou soulignait le caractère « croisé » de la question de la règle des flancs et celle du maintien de la paix<sup>19</sup>. Néanmoins, comme l'avait bien montré Roy Allison, dans sa très intéressante étude menée dans le cadre de l'Institut d'Étude de Sécurité, la stratégie des Russes visait à exclure les forces (supposément) de maintien de la paix des plafonds du régime FCE, cela leur permettant sous couvert d'un tel alibi d'aligner, sans contrainte, leurs forces classiques :

les ambitions de maintien de la paix et la création de nouvelles forces mobiles au nord du Caucase sont les raisons latentes pour lesquelles les Russes souhaitent tant que soient révisées les sous-limites, en ce qui concerne les flancs, du traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE). La Russie cherche à exclure les unités qu'elle a affectées au maintien de la paix, au nord du Caucase et ailleurs, de la comptabilisation des équipements limités par traité<sup>20</sup>.

En déployant des forces de « maintien de la paix », la Russie allait chercher à obtenir des pays dans lesquels ses troupes étaient stationnées un transfert de leur ELT. Suspicieux, les Occidentaux allaient difficilement laisser carte blanche au Kremlin d'autant plus que les Russes non seulement ne pouvaient pas se montrer impartiaux mais, en plus, employaient des contingents non neutres tels que des Géorgiens en Géorgie et des Moldaves en Moldavie. Un tel artifice ne trompait personne. En plus, les moyens mis à la disposition des forces de maintien de la paix (armes lourdes) révélaient une logique davantage de coercition que de médiation<sup>21</sup>.

Pour Moscou, il fallait aussi, et même surtout, obtenir des Occidentaux un allègement de leurs contraintes numériques dans les flancs. Le ministre de la Défense P. Gratchev, en estimant qu'« en l'état actuel des choses, nous ne sommes pas encore prêts à respecter les

19. Le caractère croisé entre le traité FCE et la manœuvre russe visant à donner un vernis « légal » à sa stratégie dans le Caucase se confirma lors du Sommet de Tachkent – le même qui avait réparti les ELT – le 15 mai 1992 lorsque six pays membres de la CEI décidèrent de signer un Pacte de sécurité collective en vertu duquel « une agression contre l'un de ses membres sera considérée par les autres comme une agression contre eux tous ». Le 16 juillet de la même année, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères de sept pays membres de la CEI (Arménie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavie, Tadjikistan, Russie et Ouzbékistan) signèrent un Protocole créant des forces communes de maintien de la paix.

20. R. Allison, *Le maintien de la paix dans les États successeurs de l'Union soviétique*, Paris, Les Cahiers de Chaillot, 1994.

21. Notons que si aucune des opérations de « maintien de la paix » ne fut formellement mandatée par la communauté internationale, le Conseil de sécurité, en août 1993, décida, par la résolution 858, de déployer une mission d'observation en Abkhazie, la MONUG, chargée de vérifier le respect de l'accord de cessez-le-feu conclu entre la Géorgie et les autorités abkhazes. Son mandat a été, par la suite, élargi et renouvelé.

dispositions du traité FCE. Dans sa forme actuelle, le traité exclut les mesures de sécurité minimum pour notre pays<sup>22</sup> », suggérait que les Russes n'entendaient pas respecter les dispositions de l'article V, d'autant plus que la nouvelle stratégie russe serait inapplicable si les forces armées étaient bridées par un traité signé à un moment où « la situation sur le flanc sud de la Russie [Caucase du Nord] était différente<sup>23</sup> ».

À l'Ouest, on proposa des concessions aux Russes<sup>24</sup>. En vertu de l'accord signé le 29 octobre 1995, les Occidentaux acceptèrent de dispenser les Russes d'appliquer le traité dans trois oblasts, au Sud (Krasnodar, Stavropol et Volgograd) et une au Nord (oblast de Pskov dans la RM de Leningrad)<sup>25</sup>.

La Turquie se manifesta de nouveau contre cet accord, prétextant son exposition à ces régions, surtout à celle de Volgograd. Pour Ankara, aucune menace n'était dirigée contre la Russie depuis le Sud du Caucase, alors que l'inverse était sans doute plus vrai, comme en témoignait le rôle joué par les militaires et les matériels russes dans les conflits entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, pour ne pas parler de la Tchétchénie<sup>26</sup>.

## **L** E COUPLAGE DES DOSSIERS FCE ET ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN

À l'instar de l'OTAN, le Pacte de Varsovie était chargé de la gestion et de la répartition des ELT, au sein du Groupe de l'Est. La plupart des États candidats à l'OTAN étant membres du bloc de l'Est, donc soumis au régime FCE<sup>27</sup>, les études de l'Alliance portèrent sur les conséquences dans les répartitions d'ELT, au sein des deux groupes d'État. Mâtinées d'arguments tantôt juridiques tantôt stratégiques, les thèses de la Russie et de l'OTAN s'avéraient largement opposées : alors que la première mettait en avant l'incompatibilité structurelle entre le traité FCE et

22. S. Kaufmann, « Entre Washington et Moscou, la fin des illusions », *Le Monde*, 15 avril 1995.

23. « La Russie ne veut plus diminuer son arsenal d'armes classiques », *Le Monde*, 20 avril 1995.

24. Ainsi, les Occidentaux proposèrent aux Russes des solutions alternatives afin de garder l'intégrité du traité FCE, par exemple déplacer tout ou partie des équipements en unité d'active de la RM de Leningrad à ceux situés dans le Sud, laissant ainsi les équipements en dépôt dans son flanc nord ou bien équiper les forces russes, déployées dans les flancs, d'armes légères non visées par le régime FCE, voire remplacer les unités militaires des RM du Caucase par des troupes paramilitaires ou des gardes-frontières, unités dépendant du ministère de l'Intérieur.

25. « Accord américano-russe sur le désarmement conventionnel », *Le Monde*, 31 octobre 1995.

26. J.-B. Naudet, « Moscou ne veut pas respecter le traité sur la réduction des armements conventionnels », *Le Monde*, 18 novembre 1995.

27. Excepté les trois pays baltes.



l'élargissement de l'OTAN, cette dernière, au contraire, estimait que, comme le traité fonctionnait indépendamment de son existence, un élargissement n'altérerait en rien le régime FCE.

## Des thèses contraires

En écho aux discours des officiels russes à Moscou qui avertissaient, par des philippiques, les Occidentaux des risques de disparition du traité FCE si aucun compromis sur l'OTAN et sur les flancs n'était dressé, le représentant russe au sein du GCC, commença, en juillet 1994, à délaissier le thème récurrent de l'article V pour celui lié au régime FCE et à l'édification d'une nouvelle architecture européenne de sécurité<sup>28</sup>. Selon lui, l'équilibre assuré, au départ, par le traité FCE avait disparu, les deux « plateaux » de l'équilibre étant désormais constitués, d'un côté, par l'OTAN, l'un groupe d'États parties d'origine, et, de l'autre, par un ensemble non structuré de pays. Il s'inquiétait, en outre, des perspectives de déséquilibre qu'allait entraîner l'absorption par l'Alliance d'anciens pays de l'Est, ce qui porterait alors un « coup fatal » au régime FCE<sup>29</sup>. Le délégué russe au GCC affirma même, en juillet 1994, que l'élargissement de l'OTAN violerait le traité FCE, lequel était un régime de désarmement fonctionnant dans une logique de « bloc à bloc<sup>30</sup> ».

Pour utiliser une litote, reconnaissons que la thèse du lien logique entre la question du régime FCE et celle de l'OTAN n'était pas si absurde : non seulement le traité continuait à fonctionner dans une logique d'alliance alors même que la guerre froide était terminée et que le Pacte de Varsovie – l'organisation *de facto* qui gérait les ELT à l'Est –

28. V. Chernov, « The expansion of NATO and the future of the CFE Treaty », *Comparative Strategy*, vol. 14, n° 1, 1995, p. 87-90.

29. Le 15 novembre 1994, au sein du GCC, le délégué russe chercha à mettre en évidence combien les modifications politico-militaires intervenues en Europe depuis quatre ans avaient changé les objectifs initiaux du traité. Il examina comment avait évolué ce rapport de force entre l'OTAN et successivement le Pacte de Varsovie tout entier, puis l'Union soviétique, et enfin la Russie, en présentant les chiffres suivants. À la signature du traité, le rapport entre les nombres d'équipements détenus par le Pacte de Varsovie et l'OTAN était de 1,34 pour les chars, 1,27 pour les VBC, 1,51 pour l'artillerie, 1,47 pour les avions, 1,04 pour les hélicoptères. Globalement, le rapport s'établissait à 1,3 ou 1,4 en faveur du Pacte de Varsovie. Après la disparition du Pacte de Varsovie, l'équation de base du traité avait été profondément modifiée. Entre l'OTAN et l'URSS, la situation était en fait renversée, puisque les ratios précédents s'établissaient ainsi : 0,69 pour les chars, 0,67 pour les VBC, 0,72 pour l'artillerie, 0,77 pour les avions, 0,75 pour les hélicoptères. L'OTAN disposait alors au total de 1,4 fois plus d'équipements que l'URSS. Après l'éclatement de celle-ci, la disparité OTAN/Russie était encore plus éclatante, les ratios devenant : 0,33 pour les chars, 0,38 pour les VBC, 0,35 pour l'artillerie, 0,52 pour les avions, 0,45 pour les hélicoptères.

30. J.M.O. Sharp, « Let's make a deal: NATO and CFE », *Bulletin of Atomic Scientists*, mars-avril 1995, p. 21.

et l'Union soviétique avaient disparu mais, en plus, les perspectives d'élargissement de l'OTAN allaient forcément compliquer la question du nombre d'ELT des deux groupes d'État.

Les Occidentaux, de leur côté, étaient *a priori* favorables à un élargissement de l'OTAN mais ils ne souhaitaient ni diminuer leurs ELT proportionnellement au nombre des nouveaux arrivants ni augmenter ceux de la Russie. De toute façon, la question des alliances pouvait et devait rester indépendante de l'application du traité. Le système des « Groupes d'État » prévu par le traité FCE pouvait fonctionner indépendamment de la composition des alliances. En fait, notons que dans le corps même du traité, les expressions « États parties » et « groupes d'États parties » étaient utilisées de façon parallèle et, en même temps, de façon indépendantes. La première phrase du préambule du traité FCE donnait la liste exhaustive de tous les États parties au traité FCE, soit 22 pays. Ensuite, l'article 2-1-A définissait l'expression « groupe d'États parties », en l'occurrence les États « ayant signé le traité de Varsovie de 1955 » et ceux « ayant signé le traité de Bruxelles de 1948 ou le traité de Washington de 1949 ou y ayant accédé ». Ni l'OTAN, ni le Pacte de Varsovie n'étaient cités *per se* même si, sous l'appellation « groupe d'États parties », le texte mettait en avant une certaine entité collective. Mais, en même temps, en utilisant régulièrement le terme « États parties », il laissait des marges de manœuvre à chaque État<sup>31</sup>.

En septembre 1995, l'OTAN présenta sa position officielle sur la question – éventuelle – d'un lien entre son élargissement et celle de la modernisation du traité<sup>32</sup>. Si effectivement l'Alliance considérait le traité FCE comme « la pierre angulaire de la sécurité européenne », elle estima que son élargissement ne pouvait être directement lié à une éventuelle modernisation du traité, dans la mesure où elle n'était pas partie au traité : « L'OTAN, en tant que telle, n'est pas signataire du traité FCE, ni signataire d'aucun autre accord de maîtrise des armements. Par conséquent, d'un point de vue juridique, l'élargissement de l'OTAN n'a, en soi, aucune incidence sur le traité. » Prolongeant les arguments de l'Alliance, le diplomate américain Thomas Graham Jr., dans un entretien à *Arms Control Today*, s'exprima en ces termes :

L'OTAN considère que sur le plan juridique, il n'existe aucune relation entre le processus de l'élargissement de l'Alliance atlantique et le traité sur les Forces conventionnelles en Europe. En effet, le traité FCE façonne la situation dans le domaine de la sécurité sur le continent. L'OTAN, pour sa part, n'est qu'une alliance militaire qui d'ailleurs n'a signé aucun accord de désarmement ou bien de maîtrise des armements<sup>33</sup>.

31. J.-M. Lavieille, *Droit international du désarmement et de la maîtrise des armements*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 199.

32. *Étude sur l'élargissement de l'OTAN*, Bruxelles, septembre 1995, <<http://www.nato.int/docu/fonda/ela-9503.htm>>.

33. T. Graham Jr., « The CFE Treaty review conference: strengthening the cornerstone' of European security », *Arms Control Today*, avril 1996, p. 6 (interview). Traduction de l'auteur.

Si, sur un plan juridique, le raisonnement de l'Alliance se tenait, sur un plan politique, elle savait pertinemment que les Russes allaient instrumentaliser la question de l'élargissement afin de moderniser le traité.

## **FCE au service de la diplomatie russe hostile à l'élargissement de l'OTAN**

La Russie, convaincue que l'OTAN n'avait d'autres objectifs que de l'évincer et de l'empêcher de jouer son rôle « naturel » dans la sécurité européenne, avait axé sa diplomatie par une opposition véhémente à son élargissement. Deux raisons essentielles peuvent expliquer son hostilité. Tout d'abord, pour les pays de l'Est, leur candidature à l'OTAN s'inscrivait dans une logique de recherche de garanties de leur sécurité nationale par rapport à la Russie; l'Alliance atlantique était sollicitée pour sa fonction de protection par l'engagement d'assistance mutuelle. Le principal inconvénient d'une alliance étant sa capacité de créer un sentiment de menace pour les États qui n'en sont pas membres, pour la Russie, l'élargissement de l'OTAN était considéré comme une menace. Il existait, ensuite, une autre appréhension liée au traité FCE : si l'OTAN devait s'élargir, il y aurait mécaniquement un effet déséquilibrant dans les ELT, perspective, vue de Moscou, d'autant plus vraisemblable que si l'OTAN installait des forces armées sur le territoire de ses nouveaux membres, cette asymétrie allait s'aggraver.

Le lien structurel entre les deux questions que la diplomatie russe commença à établir prenait, de plus en plus, l'allure d'un chantage : si l'OTAN s'élargissait, la Russie serait alors prête à se retirer du régime FCE.

Elle semblait faire alors un double calcul : soit, grâce au traité FCE, elle empêcherait un élargissement de l'OTAN, soit, si cet élargissement devait se faire, elle obtiendrait le plus de compensations possibles, notamment un allègement de ses contraintes dans le cadre du même traité FCE.

Le 3 avril 1995, le Secrétaire d'État américain à la Défense William Perry et son homologue russe Pavel Gratchev abordèrent la question du lien entre élargissement de l'Alliance et révision du traité. Le ministre russe menaçait son homologue de représailles si l'Alliance devait s'élargir à l'Est, à travers, par exemple la création de nouvelles unités militaires, le redéploiement de forces armées existantes ainsi que l'établissement de relations militaires plus proches entre les États membres de la CEI. Il proposa, en outre, que les zones de conflits et les opérations de combat fussent exclues du traité, ce qui aurait donné à la Russie une plus grande liberté dans les zones affectant sa sécurité.

Le discours de l'OTAN consistait donc à nier officiellement l'existence d'un lien quelconque entre les deux questions et, en même temps, à mener une politique de gestes avec la Russie confirmant cette

liaison. Cette tactique lui donnait les mains libres dans la poursuite de son processus d'élargissement et, concomitamment, permettait d'éviter d'accepter des revendications russes allant bien au-delà de ce que pouvaient admettre les Occidentaux lesquels, en même temps, savaient que la situation n'était pas tenable. Le nombre d'alliés militaires parties au régime FCE de la Russie ayant réduit comme peau de chagrin (Arménie, Biélorussie et Kazakhstan), le système de plafonds répartis entre groupe qu'avait établi le traité n'était plus pertinent. Des pays comme la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie appartenaient au même groupe d'assujettissements que la Russie mais n'étaient pas militairement alliés avec cette dernière. Certains, par ailleurs, avaient vocation à adhérer à l'Alliance. De leurs côtés, les pays baltes cumulaient la double caractéristique de ne pas être soumis au régime FCE et de vouloir adhérer à l'OTAN<sup>34</sup>.

L'Alliance émit l'idée astucieuse d'échanger un élargissement contre une satisfaction des revendications russes concernant la zone des flancs, bien que les limites numériques concernant cette zone ne fussent pas proportionnelles aux dotations des pays postulants à l'Alliance<sup>35</sup>.

---

34. Alors que les pays baltes avaient délibérément refusé d'adhérer au régime du traité FCE, ils voyaient, à partir du milieu de la décennie 1990 dans ce régime, des assurances supplémentaires pour leur sécurité, mais aussi pour faciliter leur entrée dans l'OTAN. Jusqu'à la conclusion du traité FCE adapté, ils craignaient, néanmoins, qu'une adhésion ne poussât les Russes à demander à ce qu'ils fussent tous les trois inclus dans le régime des flancs. Or, privilégiant une approche psychologique de leurs relations avec l'Alliance atlantique, ils tendaient à considérer qu'une inclusion dans le régime des flancs amoindrirait l'intérêt qu'aurait l'Alliance atlantique à s'élargir à ces trois pays. Si une intégration dans la zone des flancs aurait en effet limité leur faculté de renforcement temporaire exceptionnel, il n'en restait pas moins que, compte tenu du caractère modeste du format de leurs armées respectives, la gêne occasionnée par le régime des flancs n'aurait été que relative. Les obligations pratiques liées à la participation au traité n'auraient été, *a priori*, pas plus restrictives que le Document de Vienne. Voir K. Bolving, *Baltic CFE Membership*, Copenhague, DUPI, 2001, et Z. Lachowski, *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO*, Solna, SIPRI, Policy paper n° 1, 2002.

35. En juin 1994, les revendications russes étaient celles-ci : la suspension de l'article V ; le transfert de la RM du Nord-Caucase hors de la zone des flancs (ce qui reviendrait à modifier le traité car le Nord-Caucase est inclus dans la zone des flancs) ; l'« interprétation » de la déclaration du 14 juin 1991 permettant la sortie du plafond imposé dans les flancs pour les équipements de l'infanterie navale et de la défense côtière ; le recours à une lecture « particulière » de l'article X du traité. Cet article permettait à un groupe d'États de retirer des dépôts permanents, sous réserve de notifications dans certains cas et temporairement lorsqu'il ne s'agissait pas d'entretien, de réparation ou de modification, 550 chars, 1 000 véhicules blindés de combat (VBC) et 300 pièces d'artillerie. Il était interprété par les Russes comme pouvant s'appliquer à chaque État partie d'un même groupe.



## CHAPITRE 4

# Le processus d'adaptation du traité FCE

En dépit de la kyrielle de différends qui ont pu surgir, le traité FCE avait rempli son mandat<sup>1</sup>. Tel était le constat, au milieu de la décennie 1990, qui s'imposait, de manière unanime, aux États parties conscients aussi que le traité devait impérativement refléter les réalités stratégiques qui s'étaient alors dessinées en Europe. Après quelque trois ans de négociation, les parties s'entendirent enfin sur le contenu d'un texte qui avait vocation alors à prendre en compte autant les nouveaux équilibres stratégiques que les intérêts de chacun.

---

1. Rappelons qu'il s'agissait alors de « l'élimination, en priorité, de la capacité de lancer une attaque par surprise et déclencher une action offensive de grande envergure ».

## **L**ES NÉGOCIATIONS EN VUE D'UN NOUVEAU TRAITÉ FCE

Entre l'organisation de la Conférence des États parties, prévue par les dispositions du traité<sup>2</sup>, et la signature d'un nouveau traité FCE, il importait de trouver des arrangements entre les parties, autant sur la question des flancs que sur celle de l'élargissement de l'OTAN.

### **La Conférence des États parties et l'adoption de l'Accord sur les flancs**

Avant que ne commençât la Conférence des États parties chargée d'examiner le fonctionnement du traité, la Russie fit pression sur tous les États parties au traité FCE au sein du GCC. Au mois de juillet 1995, le représentant russe réitéra les exigences du Kremlin d'extraire de l'article V la partie méridionale du DM du Nord-Caucase. Il informa, en même temps, les autres États parties que Moscou allait augmenter substantiellement ses forces, avec notamment des équipements lourds, dans la zone des flancs<sup>3</sup>. Selon le diplomate russe, une telle augmentation ne violerait pas le traité FCE si, d'une part, la distinction active/dépôts était abolie et si, d'autre part, les autres États de la CEI membres de la zone des flancs donnaient à la Russie leurs quotas. L'oukase russe était difficilement acceptable pour les autres États parties d'autant plus que les pays de l'Alliance membres des flancs (Turquie et Norvège) manifestaient leur crainte de voir à leur porte un accroissement des forces russes. D'autres manifestèrent une profonde hostilité vis-à-vis d'une Russie accusée de brutalité dans le conflit en Tchétchénie. Pour Washington, il importait, néanmoins, de faire preuve de souplesse à un moment où l'on cherchait à obtenir la coopération des Russes en Bosnie d'autant plus qu'il fallait éviter à tout prix qu'à l'issue de la date du 17 novembre 1995 l'entrée en vigueur du traité FCE fût repoussée. Les Américains proposèrent donc un compromis, accepté par tous les membres de l'OTAN et proposé à la Russie en septembre 1995. L'arrangement consistait à redessiner la zone des flancs, dans un sens plus favorable aux revendications russes, notamment en augmentant le nombre de chars et de pièces d'artillerie autorisé<sup>4</sup>. Il se composait, en

- 
2. Conformément à l'article XXI-1 du traité FCE disposant que «quarante-six mois après l'entrée en vigueur du présent traité, et ensuite à intervalles de cinq ans, le dépositaire convoque une Conférence des États parties en vue d'examiner le fonctionnement du présent traité».
  3. Elle comptait déployer dans le DM du Nord-Caucase : 360 chars, 1 690 VBC et 400 pièces d'artillerie. Dans l'ensemble des flancs (dans le Nord et le Sud confondus), les chiffres seraient : 1 950 chars (le traité autorise 1 300) dont 1 500 en unités d'active (le traité autorise 700), 2 700 pièces d'artillerie (le traité autorise 1 680) dont 2 300 en unités d'active (le traité autorise 1 280) et 4 500 VBC (le traité autorise 1 380) dont 4 200 en unité d'active (le traité autorise 580).
  4. «L'OTAN est prête à faire des concessions vis-à-vis de Moscou pour s'élargir vers l'Est», *Le Monde*, 22 septembre 1995.

plus, de plusieurs éléments particuliers, à savoir : le maintien des plafonds spécifiés dans l'Accord sur les flancs ; l'exclusion de certaines zones initialement incluses dans la région des flancs de la Russie et de l'Ukraine<sup>5</sup>, de sorte que l'aire d'application de l'accord se trouve restreinte, et que le déplacement des ELT fût encouragé vers l'intérieur ; l'assujettissement des ELT à de nouveaux paramètres dans les régions ne faisant plus partie des flancs et l'adoption de mesures supplémentaires de transparence et de vérification dans les « nouvelles » et les « anciennes » zones des flancs. Ainsi, certaines régions administratives russes (oblasts d'Astrakhan, de Novgograd, de Pskov, de Volgograd et de Vologda et l'oblast ukrainien d'Odessa) seraient exclues de la zone sud des flancs. La Russie aurait disposé, dans ce cas, d'une zone plus petite, mais assujettie aux mêmes limites quantitatives<sup>6</sup>.

Sceptique sur les propositions de l'OTAN, la Russie estima qu'elles n'allaient pas suffisamment loin. D'abord, les zones frontalières où elle souhaitait placer des appelés et des armes lourdes restaient soumises aux dispositions du traité. Ensuite, comme les oblasts dont l'exclusion du traité était proposée ne comptaient pas un grand nombre d'ELT, la Russie n'aurait pas perçu de diminution sensible de la contrainte résultant des limitations imposées aux flancs<sup>7</sup>. Le Kremlin tout de même accepta que l'offre pût constituer une base pour un compromis final avec l'OTAN qui se trouvait, de son côté, débordée par une Turquie de plus en plus inquiète sur des possibles concessions accordées à la Russie dans ses flancs, qui, en plus, n'était pas en conformité avec ses obligations de destruction des ELT (les deux tiers de ses assujettissements étaient encore à détruire)<sup>8</sup>.

Aucune solution d'ensemble ne put être trouvée avant l'organisation de la Conférence des États parties en mai 1996.

Les deux semaines de la conférence furent consacrées aux négociations visant à un redécoupage de la zone des flancs. La Russie obtint la division de celle-ci en deux distinctes : des zones flancs réduites

- 
5. Cinq oblasts (trois dans le Nord et deux dans le Sud) seraient exclus de la zone des flancs. En contrepartie, les Russes devaient accepter des inspections supplémentaires.
  6. S. Walking, « Clinton, Eltsin accept NATO plan to resolve CFE Treaty flank issue », *Arms Control Today*, novembre 1995.
  7. J. von Block et R. Nücken, « FCE : poursuites des négociations sur la nouvelle définition de la règle des flancs », *La Lettre de l'UNIDIR*, n° 30, 1995, p. 114.
  8. La Russie n'était pas la seule à ne pas pouvoir se conformer à ses obligations. Ainsi, le 23 février 1995, la Biélorussie, pour des raisons financières et stratégiques, annonça que le processus de réduction du traité FCE ne pouvait plus s'appliquer sur son territoire (« Le traité CFE ne peut plus être appliqué en Biélorussie », *Le Monde*, 11 mars 1995). Voir aussi S. Walking, « Belarus suspends CFE-required weapons reduction », *Arms Control Today*, avril 1995, p. 19.

en taille et conservant les mêmes plafonds et une nouvelle zone constituée par le reliquat de l'ancienne où les déploiements étaient également plafonnés<sup>9</sup>. Moscou, en contrepartie, accepta de geler ses forces et d'autoriser un plus grand nombre d'inspections dans les régions concernées.

En vertu de l'Accord, plusieurs régions ne faisaient plus partie de la zone des flancs (l'oblast d'Odessa, en Ukraine, celles de Volgograd, de Kouchtchevskaya et d'Astrakhan, dans le sud de la Russie, une portion orientale de la province de Rostov, également dans le sud ; l'Oblast de Pskov, dans le nord de la Russie) mais demeuraient soumises aux plafonds territoriaux globaux imposés par le traité FCE<sup>10</sup>. Le texte, enfin, imposa des restrictions globales dans la zone initiale du flanc russe en limitant à 1 800 le nombre de chars (500 de plus que dans le traité de 1990), à 3 700 celui des VBC (720 de plus que dans le traité de 1990) et à 2 400 celui des pièces d'artillerie (720 de plus que dans le traité de 1990). Il s'agissait d'une façon de limiter le transfert d'ELT de la nouvelle zone vers l'ancienne. Ainsi, les concentrations russes d'ELT dans les régions limitrophes de l'Ukraine, du Caucase, de la Turquie, des pays baltes et des pays nordiques étaient assujetties à certaines restrictions. Les régions russes bordant la mer Noire (territoire de Krasnodar, portion occidentale de l'oblast de Rostov) et la mer Baltique (RM de Leningrad) restaient, en outre, dans la zone des flancs.

Les 30 États signataires décidèrent qu'un rapport intérimaire sur les résultats provisoires du processus d'adaptation du traité devrait être examiné lors du prochain sommet de l'OSCE, prévu pour le mois de décembre à Lisbonne. L'Accord sur les flancs, enfin, prévoyait des mesures supplémentaires de transparence dans la zone initiale des flancs, effectives en vertu de l'application provisoire du traité<sup>11</sup>.

Si, logiquement, la Russie se félicita de l'Accord sur les flancs, plusieurs États de l'OSCE s'irritèrent du texte qui était, selon eux, le fruit d'une initiative américano-russe. Ainsi, les deux pays des flancs membres de l'Alliance, la Turquie et la Norvège, tout comme la Géorgie,

- 
9. Les nouvelles dispositions devaient être respectées d'ici le 31 mai 1999. Toutefois, l'Accord sur les flancs stipule que la Russie ne doit pas accroître ses cantonnements d'ELT dans la zone initiale après le 1<sup>er</sup> mai 1996, en vertu de l'application provisoire de l'Accord.
  10. S. Walking, « CFE Treaty final cuts completed ; progress made on “flank” dispute », *Arms Control Today*, décembre 1995-janvier 1996, p. 26.
  11. Dix inspections supplémentaires sur site déclaré pourront être effectuées dans les diverses régions qui ne font plus partie de la zone des flancs. Les échanges d'informations militaires prévus par le traité, en outre, devaient se faire tous les six mois pour la zone initiale des flancs, et non plus une fois par an, et tous les trois mois pour Kouchtchevskaya.



l'Ukraine, l'Azerbaïdjan et la Moldavie<sup>12</sup>, et même les pays baltes<sup>13</sup>, manifestèrent leur inquiétude sur les conséquences du texte pour leur sécurité.

## Le jeu de négociations entre l'OTAN et la Russie

Prendre en compte la disparition du Pacte de Varsovie et l'élargissement de l'OTAN et donc faire disparaître l'approche de bloc à bloc qui caractérisait le traité était devenu l'objectif des parties. D'importantes contradictions existaient entre le texte en vigueur et la nouvelle situation de l'Europe, en dépit de l'entrée en vigueur de l'Accord sur les flancs le 15 mai 1997. La solution des ajustements simplement techniques signifiait le maintien de la structure des Groupes d'États parties. Un groupe pouvant juridiquement fonctionner indépendamment de la composition d'une alliance, certains jugeaient inutile de modifier le mécanisme clef du traité. Une adaptation des mécanismes des plafonds et des souplesses associées semblait nécessaire. La perspective de l'élargissement de l'OTAN renforçait ce postulat, d'autant plus que la position russe, à ce moment-là, était encore très imprégnée d'hostilité à l'égard de ce scénario et exigeait donc des garanties de la part des Occidentaux. Ainsi, quelques jours avant l'ouverture officielle des négociations sur l'adaptation du traité FCE, le 21 janvier 1997, le ministre russe des Affaires

- 
12. L'Accord sur les flancs précisait que les États parties devaient scrupuleusement respecter le principe des négociations libres et celui du respect intégral de la souveraineté des États parties. Ces dispositions renforçaient celle prévue par l'Article IV du traité lui-même et selon laquelle, dans le contexte du traité FCE, un État partie ne pouvait pas stationner de forces armées sur le territoire d'un autre État partie sans la permission de ce dernier. Toutefois, si le texte disposait que les « déploiements temporaires sur les territoires de d'autres États doivent être le fruit de négociations libres et respectueuses de la souveraineté des États parties concernées », cette précision ne suffit pourtant pas à apaiser la crainte des États du Caucase. L'Ukraine s'inquiétait des unités d'infanterie navale en mer Noire. La Moldavie souhaitait se débarrasser des forces russes en Transnistrie. Quant à l'Azerbaïdjan, elle craignait qu'il y eût des transferts d'armements russes en Arménie. Son président déclara ainsi que « l'Accord des flancs légitime la présence militaire russe à nos frontières et peut se révéler un formidable levier de pression sur nous » (cité par M. Jégo, « Le marchandage sur les armes conventionnelles », *Le Monde*, 28 mai 1997).
13. Alors que le retrait des troupes russes des pays baltes était sur le point de s'achever, ceux-ci manifestèrent une vive inquiétude au sujet de l'Accord sur les flancs. En effet, celui-ci permettait à la Russie de porter de 180 à 600 le nombre de VBC autorisés à Pskov, ville proche de la frontière estonienne et lettone (« CFE Treaty alterations damaging to Estonia's security », *Estonian Review*, vol. 6, n° 23, 3-9 juin 1996). D'après le ministre letton des Affaires étrangères, Valdis Birkavs, « [l]e problème est davantage la préservation de l'accord [le traité FCE] que les pays baltes. Les Baltes sont, dans une certaine mesure, sacrifiés pour le bénéfice de l'intérêt général [...] l'accord est très fragile [...] s'il ne s'élargit pas, notre situation va s'aggraver » (cité dans *Baltic Times*, n° 12, 6-12 juin 1996). Notons d'ailleurs que c'est à la suite de la signature de l'Accord des flancs qui révéla le lourd handicap d'être absent du régime FCE – ils n'avaient pas de prise directe pour pouvoir influencer sur les limites numériques imposées à la Russie dans la région militaire de Leningrad – que les pays baltes cherchèrent à rejoindre le traité.

étrangères, E. Primakov, demanda ouvertement l'introduction de limites préalables aux capacités d'armement des nouveaux membres de l'Alliance atlantique. Le même jour, dans un entretien accordé à l'agence russe ITAR-TASS, il souligna que la modernisation du traité FCE constituait un préalable pour que la Russie donnât son consentement à la signature du futur Document sur les relations américano-russes<sup>14</sup>. Il estimait, en outre, qu'il voyait dans la renégociation du traité « un indicateur important quant au sérieux des intentions<sup>15</sup> » des partenaires occidentaux de la Russie. Moscou donnait donc des signes implicites de non-opposition au principe de l'élargissement de l'Alliance atlantique mais ne cachait pas non plus qu'elle souhaitait, en même temps, lui arracher un maximum de compensations.

Le 20 février 1997, les pays membres de l'OTAN présentèrent au GCC un document intitulé *Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty*. Les États-Unis cherchaient alors à rassurer autant les Russes que l'élargissement de l'OTAN ne se ferait pas aux dépens de leurs intérêts de sécurité que les « petits » États européens de l'Est, pour beaucoup lésés par l'Accord sur les flancs, et cherchant à obtenir des garanties que l'OTAN pourrait se déployer rapidement en cas de besoin.

L'OTAN, dans ce document, proposa trois pistes de réflexion : premièrement, l'abolition de la structure de bloc à bloc ; deuxièmement, l'introduction d'une nouvelle structure de plafonds pour les ELT – son idée consistait à remplacer le système de Groupes Est/Ouest et des zones par un système de plafonds territoriaux (quantité maximale d'équipements qu'un État partie peut accueillir sur son territoire) coexistant avec des plafonds nationaux (dotation maximale en équipements qu'un État partie est autorisé à détenir) : troisièmement, l'OTAN se déclara prête à effectuer de nouvelles réductions d'ELT et invita tous les États parties aux efforts visant à entraîner une diminution générale du niveau d'équipement militaire en Europe<sup>16</sup>.

La réponse officielle de la Russie à la proposition de l'OTAN fut présentée le 7 mars 1997. Moscou, tout d'abord, se montra favorable à certaines de ses suggestions, notamment l'idée de remplacer la structure des blocs par des limites nationales. Les Russes, néanmoins, estimaient que les Occidentaux n'allaient pas assez loin dans leurs propositions. Ils exigeaient, en effet, l'élimination de la zone des flancs, les exemptions d'équipements destinés à être utilisés par des forces armées pendant des opérations de maintien de la paix et surtout l'introduction de la « règle de la suffisance » afin d'empêcher définitivement l'OTAN

14. Futur Acte fondateur signé le 27 mai 1997 à Paris. On notera d'ailleurs que ce texte comportait un certain nombre d'engagements visant à donner à la Russie des assurances de stabilité dans le cadre du traité FCE (réduction générale des niveaux d'armements, retenue en matière de déploiement et de stationnement des forces de combat).

15. E. Primakov, entretien pour ITAR-ITASS, cité par AFP, 8 janvier 1997.

16. IISS, « NATO enlargement and the CFE Treaty », *Strategic Comments*, vol. 3, n° 2, mars 1997.

d'augmenter le niveau de son équipement<sup>17</sup>. Pour rassurer les Russes qui s'inquiétaient surtout des perspectives de déploiements des forces de l'Alliance sur le territoire des nouveaux États membres, les Occidentaux estimaient que la stabilité serait renforcée par la conclusion d'un accord prévoyant qu'aucun nouveau stationnement ne devait venir s'ajouter à ceux existants déjà. C'est dans ce contexte que le Conseil de l'Atlantique Nord publia une déclaration le 14 mars 1997 :

Dans le contexte de sécurité actuel et prévisible, l'Alliance remplira ses missions de défense collective et ses autres missions en veillant à assurer l'interopérabilité, l'intégration et la capacité de renforcement nécessaires plutôt qu'en recourant au stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat<sup>18</sup>.

### **L'adoption du document sur les « éléments fondamentaux » en vue de l'adaptation du traité**

Malgré la difficile compatibilité entre les requêtes russes et ce que pouvait accepter l'Alliance, les 30 États parties annoncèrent le 23 juillet 1997, au sein du GCC, qu'ils étaient parvenus à un accord sur « certains éléments fondamentaux de l'adaptation du traité<sup>19</sup> ». Cet accord, qui devait préfigurer les grandes lignes du futur traité FCE adapté, préconisait plusieurs principes.

Le premier concernait le remplacement de la structure bloc à bloc par un système de plafonds nationaux et de plafonds territoriaux pour les armements et les ELT. Les plafonds nationaux déterminaient le nombre d'ELT que chaque État partie était autorisé à avoir dans la zone d'application du traité. Quant aux plafonds territoriaux, ils remplaçaient le système actuel des zones emboîtées. Ils détermineraient la quantité d'armements que les forces nationales et étrangères déployées ou susceptibles d'être déployées dans un pays donné seraient autorisées à détenir. Pour les forces stationnées, il fut décidé d'imposer des obligations supplémentaires en matière d'information et d'élaborer de nouvelles mesures de transparence comprenant la notification préalable des changements affectant les équipements détenus par une unité appartenant à une force stationnée. Les États parties, enfin, décidèrent d'inclure dans le traité FCE adapté des dispositions visant à permettre à un État partie d'accueillir sur son territoire, avec son consentement exprès, des forces qui dépasseraient son plafond territorial pour des exercices

---

17. S. Walking, « Russian proposal for CFE adaptation seeks new limits on NATO arms », *Arms Control Today*, avril 1997.

18. « Statement on CFE ministerial meeting of the North Atlantic Council with the three invited countries held in Brussels », *Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE): Restraint And Flexibility*, <<http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-141e.htm>>.

19. *Draft Decision Adopted by the States Parties to the CFE Treaty, Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation*, 23 juillet 1997, <<http://www.fas.org/nuke/control/cfe/text/cfecert.htm>>.

militaires notifiés ou dans le cadre de déploiements temporaires, à condition que ces deux mesures fussent compatibles avec les objectifs d'un traité adapté<sup>20</sup>. L'autre question chatouilleuse était celle qui avait trait au décompte des matériels stockés. En effet, le traité distinguait, pour les ELT terrestres, ceux déployés dans des unités opérationnelles et ceux qui devaient être placés dans des DPD. Souhaitant disposer de toute sa liberté d'utilisation de l'ensemble de ses équipements, surtout dans la zone des flancs, la Russie proposa que la règle des stockages fût abolie et que les matériels placés dans des dépôts fussent transférés aux unités d'active. L'OTAN, de son côté, présenta deux options : s'en tenir au régime existant pour les ELT terrestres ou supprimer le placement en DPD en détruisant 80 % des matériels stockés et en transférant le reste aux autres unités d'active.

### **Les idées de l'Alliance en vue de l'adaptation du régime FCE**

La question des flancs fut abordée l'année suivante. Lors de la réunion du HLTTF de mars 1998, les Alliés se mirent d'accord sur une proposition visant « à maintenir la substance du régime des flancs tout en la réconciliant avec la structure du traité adapté ». La référence explicite à un plafond de zone fut abandonnée. Mais, les contraintes actuelles étaient maintenues, voire augmentées, grâce à un système de plafonds nationaux et territoriaux, attribués à chacun des États de la zone, de sous-plafonds pour les régions russes et ukrainiennes de la zone des flancs et de limitations appliquées aux oblasts singularisés par l'Accord sur les flancs de mai 1996.

Le 23 juin 1998, l'Alliance présenta, à Vienne, une proposition prévoyant des possibilités de déploiements temporaires<sup>21</sup>, en dépassement des plafonds territoriaux en cas de crise. L'idée de l'abandon de la structure bloc à bloc et celle de l'introduction de plafonds nationaux et territoriaux étaient jugées nécessaires. Le projet de l'OTAN consistait, d'une part, à donner à chaque État le droit de déclarer ses propres limites nationales dans chacune des cinq catégories d'ELT et, d'autre part, grâce aux plafonds territoriaux, de permettre aux États d'accueillir sur leur sol des forces armées étrangères.

---

20. Schloten (rapporteur), *Conventional armaments control – The CFE Treaty and Its Implications for the European Security and Defence Policy (ESDP)*, 47<sup>e</sup> session, Document A/1731, Assemblée de l'UEO, 20 juin 2001, p. 11.

21. Au sens de la proposition de l'OTAN, il s'agissait des mécanismes permettant le dépassement des plafonds territoriaux en cas de crise. Ils intégraient des mesures de transparence (convocation d'une conférence des États parties et informations aux organes dirigeants de l'OSCE). En outre, ils n'étaient pas limités dans le temps et ne s'appliquaient pas aux hélicoptères d'attaque et aux avions de combat.

Les plafonds nationaux concernaient les cinq catégories d'ELT. Tout en sollicitant un niveau d'ELT plus bas dans la zone d'application du traité, l'Alliance se déclara prête à « prendre des mesures significatives » pour arriver à la situation où les plafonds d'armement des 16 membres seraient « sensiblement inférieurs » aux plafonds prévus par l'Alliance atlantique dans le traité actuel<sup>22</sup>. Quant aux plafonds territoriaux, ils englobaient les plafonds nationaux, ainsi que les équipements stationnés sur le ou les territoires de chaque État partie dans la zone d'application du traité<sup>23</sup>. Ils ne concerneraient que trois catégories d'équipements terrestres, à savoir les chars, les VBC et les pièces d'artillerie. La proposition de l'OTAN, en outre, introduisait une catégorie de « mesures particulières de stabilisation » qui s'appliqueraient aux quatre pays du Groupe de Visegrad, au district de Kaliningrad, à la Biélorussie et à la partie occidentale de l'Ukraine, jusqu'à la prochaine Conférence des États parties. Ces mesures consisteraient à établir le gel des plafonds territoriaux. L'apparition de forces armées sur ces territoires signifierait soit une réduction de ses propres équipements par le pays accueillant, soit un excès de plafonds territoriaux, donc une violation du traité. Par ce document, les Occidentaux signalaient aux Russes que l'élargissement de l'Alliance atlantique n'amènerait aucune augmentation des équipements militaires. En effet, les nouveaux adhérents seraient obligés de réduire préalablement leurs propres arsenaux militaires pour pouvoir accueillir des forces militaires de l'OTAN, sur leur territoire. La proposition de l'OTAN, de plus, visait à résoudre le problème des équipements stockés. Alors que Moscou était en faveur de l'élimination de la distinction entre équipements « actifs » et équipements « stockés », l'Alliance proposait de donner le choix aux États parties : soit préserver les dotations concernant les stocks, soit éliminer 80 % de ces dotations et attribuer le reliquat aux unités d'active. L'OTAN, enfin, se prononça en faveur de l'introduction d'une « clause d'accession », permettant aux pays européens, non membres du traité FCE, de rejoindre son régime. Cette clause visait surtout les pays baltes et les pays balkaniques qui restaient à la marge du traité.

Lors de la réunion du HLTF du 22 septembre 1998, les délégations reconnurent unanimement la possibilité d'avoir dans le traité adapté une clause qui prévoyait la possibilité d'accession de nouveaux États parties ; l'accession de nouveaux États conduirait à une augmentation

---

22. La proposition de l'OTAN du 20 février 1997 ne constituait pas une offre de désarmement unilatéral. L'Alliance se déclarait prête à réduire les plafonds d'équipements auxquels elle avait droit dans le traité actuel. Étant donné que la majeure partie de ses équipements militaires était sensiblement inférieure aux plafonds autorisés par le traité, l'OTAN n'entendait pas réduire les équipements qu'elle détenait. Néanmoins, les États issus de l'ex-Pacte de Varsovie, invités également à effectuer des réductions, seraient obligés de détruire une partie de leurs arsenaux, puisque leurs plafonds étaient très proches de ceux autorisés par le traité.

23. Il ne pourrait y avoir de plafonds territoriaux que dans trois cas : dans le cadre d'exercices militaires notifiés ; dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, sous mandat ONU ou OSCE ; dans le cadre de déploiements temporaires.

du niveau des forces dans la zone et serait donc sans effet sur les plafonds des États parties au traité. Le plafond des nouveaux États parties serait dérivé des niveaux existants et négociés au cas par cas. Dans son document, la Pologne proposa de n'ouvrir le traité qu'à des États membres de l'OSCE situés dans la zone allant de l'Atlantique à l'Oural.

À l'occasion de la réunion ministérielle d'Oslo, les 30 États parties convinrent que l'adaptation du traité devrait être achevée lors du Sommet d'Istanbul, de novembre 1999, mais que les questions les plus importantes devaient être impérativement résolues dans les premiers mois de l'année 1999. Il s'agissait des termes du compromis auquel la Russie faisait allusion pour obtenir des garanties de sécurité en contrepartie de l'élargissement, de même qu'un allègement des contraintes de la règle des flancs.

### **L'Acte fondateur et les concessions accordées par les Occidentaux**

L'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles, signé à Paris le 27 mai 1997, par l'OTAN et la Fédération de Russie, comportait un certain nombre d'engagements visant à donner à cette dernière des assurances de stabilité dans le cadre du traité FCE, notamment le principe de réduction générale des niveaux d'armements (« L'OTAN et la Russie encouragent tous les États Parties au traité FCE à envisager des réductions de leurs droits à dotation en équipements FCE, dans le cadre d'un effort global pour parvenir à des niveaux d'équipement plus bas conformes à la transformation de l'environnement de sécurité en Europe<sup>24</sup>. ») et celui de retenue en matière de déploiement et de stationnement des forces de combat (« Les États membres de l'OTAN et la Russie s'engagent à faire preuve de retenue au cours de la période de négociation [...] en ce qui concerne les postures et les capacités actuelles de leurs forces armées conventionnelles – et en particulier leurs niveaux de forces et leurs déploiements [...] de manière à éviter toute évolution de la situation en matière de sécurité en Europe qui affaiblisse la sécurité d'un État Partie, quel qu'il soit<sup>25</sup>. »).

Les Russes, néanmoins, estimaient que les garanties accordées par l'Acte fondateur n'étaient pas satisfaisantes. Lorsqu'il devint évident que les négociations de Vienne étaient proches de l'impasse, les pays de l'OTAN firent savoir qu'ils étaient prêts à réduire unilatéralement 80 % des armements qu'ils pouvaient stocker, en vertu du traité FCE.

24. *Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie* signé à Paris, 27 mai 1997, <[http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_25468.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_25468.htm)>.

25. *Ibid.*

Il s'agissait de matériels que les Britanniques, les Américains et les Allemands auraient pu conserver dans des dépôts, en tant que réserves utilisables en cas de crise<sup>26</sup>. Les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie déclarèrent qu'ils étaient disposés à réduire, sur une base nationale, les quantités d'armements prêts à déployer au sein de leurs unités opérationnelles. La France annonça une réduction d'environ 5 % de ses plafonds nationaux pour les armements terrestres. Le Royaume-Uni fit une offre similaire pour toutes les catégories d'armes visées par le traité. Les États-Unis acceptèrent un plafond de 1 812 chars (au lieu de 4 006), 3 037 VBC (au lieu de 5 372), 1 553 pièces d'artillerie (au lieu de 2 492) et 404 hélicoptères (au lieu de 431). Enfin, le 14 mars 1997, l'OTAN déclara qu'elle ne prévoyait pas de base en permanence d'importantes forces de combat supplémentaires dans les nouveaux pays membres, après son élargissement.

### **L'Accord intérimaire du 30 mars 1999**

Le 30 mars 1999, les parties signèrent un nouvel accord, en dépit de la très mauvaise conjoncture dans les relations OTAN/Russie<sup>27</sup>. Il confirma la nouvelle structure basée sur le système des plafonds nationaux et territoriaux. Si jusque-là, le nombre d'ELT alloué aux États parties était réparti par les blocs, l'accord du 30 mars stipulait que les ELT seraient limités au regard du nombre de plafonds nationaux.

Les membres de l'OTAN, désormais 19 avec la récente adhésion de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque, proposèrent d'abaisser leurs limites nationales agrégatives à 80 000 unités<sup>28</sup>.

L'OTAN, par ailleurs, confirma l'engagement qu'elle avait pris lors de la signature de l'Acte fondateur, au terme duquel elle n'entendait pas envoyer sur le sol des nouveaux États membres de l'OTAN des forces armées importantes. Néanmoins, afin de répondre aux préoccupations de ces derniers soucieux de pouvoir accueillir des forces de l'Alliance en cas de crise avec la Russie, des possibilités de déploiements temporaires d'équipements sur le territoire d'un allié étaient aussi prévues.

---

26. De manière générale, l'OTAN abaisserait ses plafonds globaux en matière d'armement de 10 %, ce qui signifie qu'elle n'aurait plus droit qu'à 16 794 chars et 17 372 pièces d'artillerie, au lieu des 20 000 autorisés pour chacune des deux catégories, conformément au traité FCE. Elle aurait droit également à 27 718 VBC contre 30 000 prévus initialement.

27. Fait remarquable pour le souligner, la Russie acceptait de poursuivre le processus de modernisation en dépit du raidissement de ses relations avec l'Alliance atlantique.

28. Sur les cinq catégories d'ELT, les limites totales de l'Alliance atlantique étaient de 89 026 unités.



En vertu de l'accord, chaque État pouvait excéder ses limites territoriales respectives en cas d'exercices ou de déploiements temporaires ou de déploiements de forces de maintien de la paix, mandatées par l'OSCE ou l'ONU.

Chaque État pouvait recevoir un « déploiement temporaire de base » à condition qu'il n'excédât pas 153 chars, 241 VBC et 140 pièces d'artillerie. Quant aux États de la zone des flancs, ils pouvaient accueillir un « déploiement temporaire exceptionnel », s'il n'excédait pas 459 chars, 723 VBC et 420 pièces d'artillerie<sup>29</sup>.

## **L** E TRAITÉ ADAPTÉ

Le 19 novembre 1999, les chefs d'État et de gouvernement des 30 États parties au traité FCE signèrent, lors du Sommet d'Istanbul, l'Accord d'adaptation du traité<sup>30</sup>. Savant compromis entre les différentes conceptions de la sécurité européenne, le texte prenait enfin en compte les nouvelles réalités stratégiques. Pourtant, son application se heurta au refus russe de respecter ses engagements de retrait de ses forces du Sud-Caucase condition *sine qua non*, à l'Ouest, pour que les pays de l'Alliance pussent ratifier le traité adapté.

### **La prise en compte des exigences des parties dans le traité adapté**

Le traité adapté incorpora un nouveau système de limitations et un principe de flexibilité dans les plafonds. Il harmonisa, par ailleurs, le régime des flancs. Enfin, des accords connexes y furent intégrés.

### **Un nouveau système de limitations**

Il supprima le système de limitations par Groupe d'États parties et par zone, remplacé par un système de plafonds nationaux et territoriaux. Le plafond national, attribué à chaque État partie, limitait le nombre d'équipements qu'il pouvait détenir dans la zone d'application<sup>31</sup>. Il correspondait, dans le traité adapté, à la transcription des niveaux maximaux de dotations existants dans le traité actuel. Le plafond territorial, attribué à chaque État partie disposant d'un territoire dans la zone d'application, limitait le nombre d'équipements terrestres que l'on

29. J. McCausland, « Endgame: CFE adaptation and the OSCE summit », *Arms Control Today*, septembre-octobre 1999, p. 17.

30. Texte disponible sur <[http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13760\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13760_en.pdf)>.

31. Seuls les États-Unis et le Canada ne disposeront que d'un plafond national.



pouvait déployer sur ce territoire, quelle que fût leur origine<sup>32</sup>. Les plafonds territoriaux<sup>33</sup> étaient destinés à remplacer le système de l'« ancien » traité FCE de limitations par zone, conçu pour prévenir toute accumulation destabilisatrice des forces<sup>34</sup>.

### **Le principe de flexibilité**

Le traité adapté prévoyait certaines mesures de souplesse : le recours à un mécanisme de révision des plafonds, la possibilité de dépasser les plafonds territoriaux à l'occasion d'exercices ou de déploiements temporaires notifiés et la non prise en compte sous les plafonds territoriaux des ELT en transit ou engagés dans une opération de soutien de la paix, sous mandat. Les plafonds étaient élastiques dans la mesure où chaque État partie avait le droit de les réduire et de les augmenter à la seule condition qu'une baisse équivalente fût effectuée dans un ou plusieurs autres États parties<sup>35</sup>.

### **Flexibilité dans les plafonds territoriaux**

Entre deux Conférences d'examen, des révisions à la hausse étaient possibles dans la limite de 20 % de plafond territorial et d'un maximum de 150 chars, 250 VBC et 100 pièces d'artillerie. Au-dessus de cette limite, le consensus des États parties était exigé. Toute révision à la hausse du plafond territorial d'un État partie devait être précédée ou accompagnée d'une baisse équivalente du plafond territorial d'un ou

32. Des stationnements étrangers pourront être effectués sur le territoire d'un État partie, avec son consentement exprès, dans la limite de son plafond territorial (marge d'accueil = plafond territorial – dotations réellement présentes sur le territoire).
33. Conformément à ce que souhaitaient les États de l'OTAN, les équipements aériens ne furent pas pris en compte sous les plafonds territoriaux. Au-delà de l'argument de la difficulté de la vérification du respect des limites d'équipements aériens, du fait de leur mobilité, les états-majors alliés voulaient s'assurer d'une grande souplesse pour la mise en place de dispositifs d'attaque aérienne. Les opérations menées au Kosovo avaient démontré l'avantage stratégique de la composante aérienne.

34.

| <i>Comparaison des ELT entre le traité de 1990 et celui de 1999</i> |            |        |        |            |        |              |
|---|------------|--------|--------|------------|--------|--------------|
|   |            | Chars  | VBC    | Artileries | Avions | Hélicoptères |
| Groupe OTAN   | 1990       | 19 142 | 29 822 | 18 286     | 6 662  | 2 000        |
|   | 1999 (+ 3) | 19 096 | 31 787 | 19 529     | 7 273  | 2 282        |
| Groupe PdV  | 1990       | 20 000 | 30 000 | 20 000     | 6 800  | 2 000        |
|   | 1999 (- 3) | 16 478 | 24 783 | 16 783     | 5 930  | 1 712        |
| Totaux  | 1990       | 39 142 | 59 822 | 38 286     | 13 462 | 4 000        |
|   | 1999       | 35 574 | 56 570 | 36 612     | 13 203 | 3 994        |
| Différence  |            | -3 568 | -3 252 | -1 974     | -259   | -6           |

Source: Z. Lachowski, « Conventional arms control », *SIPRI Yearbook 2000*, Oxford University Press, 2000, p. 592.

35. Dans l'« ancien » traité, lorsqu'un ou plusieurs alliés souhaitaient modifier leurs droits maximaux à dotations, ces modifications étaient soumises au HLTf, avant d'être entérinées par le Conseil.

plusieurs autres États parties. Pour les États situés dans la zone des flancs, l'échange ne pouvait intervenir qu'entre États parties situés dans cette zone. Des dépassements de plafonds territoriaux pouvaient être effectués dans le cadre d'exercices ou de déploiements temporaires, pour des opérations sans mandat. Ces dépassements pouvaient atteindre 153 chars, 241 VBC, 140 pièces d'artillerie au-dessus du plafond territorial. Ils pouvaient aller, dans une seconde étape, jusqu'à 459 chars, 723 VBC et 420 pièces d'artillerie pour tout État situé hors zone des flancs. Ces dispositions avaient été introduites sous l'impulsion de l'Alliance atlantique qui craignait que des limitations trop restrictives ne décrédibilisent les capacités de projection de ses forces dans les territoires « hors zone OTAN ». Tout dépassement entraînait mécaniquement la convocation d'une Conférence des États parties.

### *Flexibilité dans les plafonds nationaux*

Des révisions à la hausse étaient possibles pour les ELT terrestres (dans la limite de 20 % du plafond national et d'un maximum de 150 chars, 250 VBC et 100 pièces d'artillerie) et pour les ELT aériens (dans la limite de 25 hélicoptères d'attaque et 30 avions de combat). Au-delà de ces limites, le consensus des États parties était requis. À l'instar du mécanisme de révision des plafonds territoriaux, toute révision à la hausse du plafond national d'un État Partie devait être précédée ou accompagnée d'une baisse équivalente du plafond national, d'un ou de plusieurs autres États parties. Des dépassements des plafonds territoriaux pouvaient être effectués dans le cadre d'exercices notifiés. Ces dépassements, néanmoins, étaient limités en volume. Ils pouvaient atteindre 153 chars, 241 VBC, 140 pièces d'artillerie au-dessus du plafond territorial de tout État partie et aller, dans une seconde étape, jusqu'à 459 chars, 723 VBC et 420 pièces d'artillerie par État partie dont le territoire est situé hors de la zone actuelle des flancs. Le dépassement du premier volume de déploiements temporaires devait entraîner, en outre, la convocation d'une Conférence des États parties et l'information des instances de l'OSCE.

### ***Les dépassements de plafond territorial***

Des dépassements de plafonds territoriaux pouvaient être effectués dans le cadre d'exercices, d'opérations sous mandat de l'ONU ou de l'OSCE et de déploiements temporaires (opérations sans mandat). Lors des déploiements temporaires, ces dépassements étaient limités en volume. Ils pouvaient atteindre 153 chars, 241 VBC, 140 pièces d'artillerie au-dessus du plafond territorial de tout État partie (déploiement temporaire de base). Dans une seconde étape, ils pourront aller jusqu'à 459 chars, 723 VBC, 420 pièces d'artillerie (déploiement temporaire exceptionnel) pour tout État partie dont le territoire est situé hors de la zone des flancs. Le dépassement du premier volume de déploiements temporaires

devait entraîner la mise en œuvre de mesures politiques d'accompagnement : la convocation d'une Conférence des États parties et l'information des instances de l'OSCE.

### ***Les transits***

Les équipements limités par le traité n'étaient pas comptabilisés sous les plafonds territoriaux lors des transits. Le volume des équipements qui transitaient de la zone d'application vers l'extérieur de la zone n'était limité que par le plafond national de l'État à qui ils appartenaient. La quantité d'équipements qui transitaient tout en restant à l'intérieur de la zone d'application était limitée par le niveau d'équipements autorisés à stationner sur le territoire de destination. Ce niveau dépendait du but du transit (stationnement sous plafond territorial, exercice, opération avec mandat, déploiement temporaire).

### ***L'harmonisation du régime de la zone des flancs***

Les États parties situés dans la zone des flancs<sup>36</sup> ne pouvaient recevoir sur leur territoire qu'un déploiement temporaire d'un volume de 153 chars, de 241 VBC et de 140 pièces d'artillerie. Ils ne pouvaient échanger des parts de plafonds qu'entre eux. L'accord d'adaptation entérina, pour la Russie, les modifications de la géographie de la zone décidées lors de la Conférence de mai 1996, à savoir les stationnements d'ELT au 1<sup>er</sup> janvier 1999<sup>37</sup>. De plus, conformément à l'engagement pris en mai 1996 d'examiner les dispositions sur les droits en DPD, ceux-ci, dans cette zone, étaient intégralement convertis en droits en unités d'active.

Pour l'Ukraine, seul l'oblast d'Odessa était soumis à des contraintes particulières (400 chars, 400 VBC et 350 pièces d'artillerie).

Lors de l'adoption de l'accord intérimaire, l'Azerbaïdjan refusa d'annoncer les niveaux envisagés, pour ses plafonds, dans le cadre du futur traité FCE adapté. Bakou justifiait son refus par la présence d'armements incontrôlés sur son territoire qui échappaient à la comptabilité du régime FCE car ils étaient aux mains d'indépendantistes, notamment ceux du Nagorno-Karabakh.

---

36. Conformément à la décision du 23 juillet 1997 qui stipulait que « la substance du régime des flancs tel que modifié à l'occasion de la première Conférence d'examen sera maintenue, mais réconciliée avec la structure du traité adapté ».

37. Soit 1 300 chars, 2 140 VBC et 1 680 pièces d'artillerie.

### ***Des mesures particulières de stabilisation prévues pour l'Europe centrale***

Afin de répondre aux préoccupations de la Russie à la suite de l'élargissement de l'Alliance atlantique, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque prirent l'engagement de baisser leur niveau d'équipement et de ne pas utiliser les mécanismes de révision des plafonds<sup>38</sup>. Conformément à la proposition déposée par les Alliés à Vienne le 20 février 1997, ce choix devrait conduire à une baisse des plafonds national et territorial de ces États d'un volume égal à 80 % de ces droits en DPD. La Pologne et la Slovaquie devaient diminuer leurs dotations et leurs plafonds d'ici 2003, tandis que la Biélorussie renonçait à augmenter son plafond territorial de 20 % comme elle l'avait indiqué le 5 mai 1998.

### ***L'accord passé entre la Russie et la Turquie en marge du traité adapté***

Les États-Unis estimaient que la question de la règle des flancs devait être considérée directement entre la Russie et la Turquie afin d'éviter de la lier au processus d'élargissement, convenu lors du Sommet de Washington. C'est à partir du début de l'année 1999 que la Turquie commença à adopter une position plus ouverte aux revendications russes. À l'instar d'Oslo, Ankara avait longtemps revendiqué une position « minimaliste » sur toutes questions relatives à l'adaptation du traité FCE. Son objectif était de s'en tenir à l'accord des flancs de mai 1996. Elle visait ainsi à préserver toutes les limitations existantes (plafond de zone, limitations sur les régions militaires russes et ukrainiennes ainsi que sur les oblast retirés des flancs). La Turquie n'était d'ailleurs entrée dans les négociations sur l'adaptation du traité qu'à la condition que le principe de sous-limitations régionales ne fût pas remis en cause<sup>39</sup>. Elle a ainsi largement inspiré les déclarations de l'Alliance sur les flancs de mars 1998 qui préservait quasiment l'intégralité du régime actuel des flancs. En ce qui concernait les déploiements temporaires (à l'inverse de ce qu'envisageait l'Alliance), elle estimait qu'ils devaient être ni limités dans le temps, ni subir de régimes d'inspections contraignants. L'objectif principal d'Ankara était le maintien des niveaux de plafonds en Transcaucasie afin d'éviter une course aux armements dans la région et de préserver les limitations qui s'appliquaient à la zone des flancs. Lors de l'adoption en mars 1998 de la proposition de l'Alliance sur les flancs, la Turquie, avec la Grèce, demanda que les dispositions concernant les déploiements temporaires (limités à 153 chars, 241 VBC et 140 pièces d'artillerie) fussent cependant complétées au cours des

38. Ainsi, Varsovie et Budapest annoncèrent qu'ils renonçaient à leurs actuels droits en DPD d'ici 2002.

39. Voir sa déclaration interprétative du 31 mai 1996 sur l'Accord sur les flancs.

discussions. La Turquie (avec la Norvège) indiqua qu'elle était prête à engager des discussions avec la Russie sur le niveau des armements, dès lors que celle-ci acceptait le principe du maintien de sous-limites. Parallèlement à la rencontre Albright/Primakov à Moscou le 25 janvier 1999, des discussions russo-turques, à Ankara, ont permis de définir le contenu d'un régime adapté qui établirait notamment une sous-limite pour la partie du territoire russe située dans les flancs et permettrait d'envisager un rapatriement des forces actuellement stationnées hors de son territoire chez d'autres pays de la zone des flancs.

### **Vers l'ouverture du régime FCE à la Finlande et à la Suède**

La traité FCE avait été signé dans une logique d'alliances (OTAN et Pacte de Varsovie) bien que l'enceinte dans laquelle les négociations avaient été menées était la CSCE, organisation regroupant tous les pays européens. Ni la Finlande ni la Suède ne pouvaient donc être des États parties au régime<sup>40</sup>. Même après la fin de la guerre froide, il leur aurait été impossible, de toute manière, de participer directement au régime FCE, en raison du caractère *de facto* fermé du traité. Ils auraient pu, tout au plus, avancer des mesures unilatérales dans le cadre des MDCS. Par ailleurs, en raison de leur doctrine de sécurité, elles ne voulaient surtout pas permettre à des États tiers de mener des investigations sur leur territoire et dévoiler ainsi les plans de mobilisation massive et les lieux de très nombreux matériels militaires dans des endroits tenus secrets, système constituant la clef de voûte de leur concept de défense territoriale. Conformément à leur stratégie de défense totale, la majeure partie de l'équipement de combat est entreposée dans des dépôts de matériel répartis sur tout le territoire afin de permettre une mobilisation rapide et décentralisée. Or, si les deux États neutres avaient postulé au régime FCE dans la décennie 1990, les mesures de transparence imposées par le traité auraient été manifestement incompatibles avec leur stratégie de défense. C'est pourquoi les deux pays neutres ont davantage misé sur un développement des MDCS jugées quant à elles compatibles avec leur système de défense<sup>41</sup>.

Cette impossibilité de rejoindre le traité n'a pas empêché les deux pays de suivre avec une très grande attention l'évolution du régime FCE car, bien que n'étant pas parties, elles ont largement bénéficié du

---

40. Rappelons qu'à l'origine (Communiqué de Reykjavik du 10 juin 1987), l'OTAN avait prévu l'organisation de réunions régulières entre les 23 et les 12 pays européens neutres et non alignés afin d'échanger des vues et des informations sur les progrès accomplis aux entretiens FCE. Les 23, en outre, s'engageaient à prendre en considération les vues exprimées par ces pays lors des réunions.

41. Ainsi, par exemple, la Russie et la Finlande ont signé un accord en 2000 au terme duquel chacun des deux pays a des droits de visite sur l'autre (dans le district militaire de Leningrad pour la Russie). Cet arrangement doit être renouvelé automatiquement tous les ans.



régime des flancs. Leur intérêt pour l'évolution du régime a ainsi redoublé à partir de la Conférence d'examen de mai 1996, laquelle conduisit à un renforcement de la présence russe dans cette zone.

La signature du traité FCE adapté en 1999 laissait présager un changement radical pour les deux pays neutres dans la mesure où la philosophie d'alliances qui caractérisait l'ancien traité a laissé la place à un schéma basé sur la participation individuelle de chaque État partie<sup>42</sup>. Si d'aventure le traité adapté entre en vigueur, la Finlande et la Suède auront donc vocation à y adhérer. Elles devront, toutefois, réduire le format de leurs armées et modifier substantiellement leur doctrine de sécurité en révélant aux autres États parties la localisation – jusqu'ici secrète – de leurs dépôts d'armements<sup>43</sup>.

### **Les perspectives incertaines d'entrée en vigueur du traité adapté**

L'Alliance atlantique avait clairement conditionné la ratification du « nouveau » traité FCE au respect, par les Russes, de la règle des flancs, issue de l'« ancien » traité<sup>44</sup>. Cette condition était donc préalable à toute ratification, par les Occidentaux, du traité adapté. Or, à partir de 2003, après le déclenchement de l'opération *Iraqi Freedom* et à un moment, en plus, où l'élargissement de l'OTAN se précisait, Vladimir Poutine semblait ne plus considérer que la Russie était liée par ces engagements qui, selon lui, avaient été extorqués à un Boris Eltsine chancelant.

---

42. Chacun d'entre eux se voit imposer un plafond national (qui limite le nombre d'équipements que l'État peut détenir dans la zone d'application ; il correspond, dans le traité adapté, à la transcription des niveaux maximaux de dotations existants dans le traité actuel) et un plafond territorial (qui limite le nombre d'équipements terrestres que l'on peut déployer sur le territoire de l'État, quelle que soit leur origine). Ils sont destinés à remplacer le système actuel de limitations par zone, conçu pour prévenir toute accumulation déstabilisatrice des forces.

43. Voir P. Olin, « A Finnish perspective of the CFE Treaty », *Baltic Defence Review*, n° 4, 2000, p. 67-70, et R. Daljö, « A Swedish perspective on the Treaty on Conventional Forces in Europe », *Baltic Defence Review*, vol. 7, 2002, p. 171-184.

44. Paragraphe 51 du Communiqué final émis, le 24 mai 2000, par le Conseil de l'Atlantique Nord siégeant à Florence (<<http://www.nato.int/docu/pr/2000/p00-052f.htm>>). Cette décision fut adoptée à l'initiative des États-Unis. Voir H.-J. Schmidt, « The uncertain future of CFE between Istanbul commitments and NATO-enlargement », V.-Y. Ghebali et D. Warner (dir.), *The Politico-Military Dimension of the OSCE : Arms Control and Conflict Management Issues*, Genève, HEI/PSIO, 2005, p. 154. Ajoutons que le traité avait été doté d'un paragraphe nouveau stipulant que « les armements et équipements d'un État Partie dans les catégories limitées par le traité ne sont présents sur le territoire d'un autre État Partie qu'en conformité avec le droit international, le consentement explicite de l'État Partie hôte, ou une résolution pertinente du Conseil de sécurité des Nations Unies ». C'est donc logiquement que la Russie s'engagea à réduire le niveau de ses ELT excédentaires en Moldavie et en Géorgie, ainsi qu'à évacuer les forces stationnées dans les deux pays contre la volonté de ceux-ci.

## **La problématique de la conformité des engagements russes relatifs à la Moldavie et à la Géorgie**

Lors du Sommet d'Istanbul, la Russie prit un certain nombre d'engagements à l'égard de la Moldavie et de la Géorgie afin que le pays pût être en conformité avec la règle des flancs. C'est avec réticence, mâtinée d'une mauvaise foi certaine, qu'ils les exécutèrent.

### *La Moldavie*

La Russie, à l'égard de la Moldavie, contracta deux engagements : elle accepta, d'une part, de retirer et/ou détruire ses armements et ELT d'ici la fin de 2001 et, d'autre part, d'achever le retrait de ses forces d'ici la fin de 2002.

En juillet 2000, elle communiqua à l'OSCE un inventaire de l'ensemble du matériel entreposé en Transnistrie – soit 51 000 tonnes de matériel et quelque 1 400 pièces d'équipement – et un calendrier des opérations à achever avant le 31 décembre 2001. En dépit de plusieurs tentatives faites par Tiraspol pour y faire obstacle, le processus de retrait/destruction des armements et ELT finit par être mené à son terme dès le 14 novembre<sup>45</sup>.

En dépit des efforts de la Moldavie qui devait faciliter ce retrait – elle déclara, par exemple, qu'elle renonçait au droit de recevoir un déploiement temporaire sur son territoire, conformément à ses dispositions constitutionnelles qui réglementaient et interdisaient toute présence de forces militaires étrangères sur le territoire moldave<sup>46</sup> –, le second engagement des Russes ne fut pas honoré ; d'un côté, les autorités transnistriennes multipliaient les manœuvres d'obstruction tandis que, de l'autre, Moscou ne cessait de promettre un retrait rapide tout en l'ajournant *sine die* tout aussi systématiquement.

45. *Retrait confirmé par le Conseil ministériel de l'OSCE à Bucarest en décembre 2001.* Neuvième Réunion du Conseil ministériel 3 et 4 décembre 2001. Décision n° 2, Déclarations du Conseil ministériel (MC (9). DEC/2/Corr.1), <[http://www.osce.org/documents/mcs/2001/12/4173\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2001/12/4173_fr.pdf)>.

46. Rappelons qu'en vertu de la constitution adoptée le 29 juillet 1994, la Moldavie est, selon l'article 11, un État neutre qui n'admet pas, en plus, le stationnement de troupes étrangères sur son territoire. Plusieurs textes confirmant le statut de neutralité du pays furent, par la suite, publiés. Par exemple, le concept de politique étrangère adopté en février 1995 stipule que le pays « a adopté une politique de neutralité permanente, s'est engagé à ne pas participer à des conflits armés, à des alliances politiques, militaires ou économiques ayant pour objectif de préparer la guerre, à ne pas abriter sur son territoire des bases militaires étrangères ». Quant au concept de sécurité nationale du 5 mai 1995, il stipule que la Moldavie « est un État démilitarisé et qu'il ne permettra pas le déploiement de troupes étrangères ou de bases militaires sur son territoire ». Par l'adoption d'une doctrine de neutralité permanente (remarquons qu'elle n'a cependant pas reçu de reconnaissance internationale), les Moldaves espéraient obtenir l'évacuation militaire russe de Transnistrie et la justification de la non-adhésion de la Moldavie au traité de sécurité collective.



## La Géorgie

Les engagements russes à l'égard de la Géorgie étaient au nombre de trois : Moscou, tout d'abord, s'engagea « à réduire au plus tard le 31 décembre 2000, les niveaux de ses ELT situés sur le territoire de la Géorgie, de sorte qu'ils ne dépassent pas 153 chars, 241 véhicules blindés de combat et 140 pièces d'artillerie<sup>47</sup> » et, en même temps, de retirer les ELT se trouvant dans les installations de réparation de Tbilissi et dans les bases militaires russes de Vaziani et Goudaouta. Elle promit, ensuite, que ces deux dernières seraient démantelées et retirées d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2001. La Russie et la Géorgie, enfin, s'engagèrent à achever, au cours de l'année 2000, « les négociations concernant les délais et modalités de fonctionnement des bases militaires russes de Batoumi et d'Akhalkalaki ainsi que des installations militaires russes sur le territoire de la Géorgie<sup>48</sup> », avec l'appui financier des pays de l'OSCE.

Les Russes semblaient, dans un premier temps, faire preuve de bonne volonté. Ainsi, le retrait des ELT excédentaires dont la Géorgie accordait le stationnement sur son territoire devint effectif le 25 décembre suivant. La Russie convint de se limiter à un « déploiement temporaire de base », au sens du traité FCE, condition posée par la Géorgie pour qu'elle ratifiât le traité FCE adapté. La base de Vaziani, en outre, fut fermée et transférée à la Géorgie dans les délais prévus. Quant à celle de Goudaouta, si les équipements furent bien retirés, elle ne fut pas pour autant fermée, Moscou laissant passer le délai du 1<sup>er</sup> juillet sans se conformer à ses obligations et posant de nouvelles conditions au retrait. Les Géorgiens soupçonnaient les Russes de vouloir laisser tous les équipements de la base aux mains des Abkhaz.

Quant aux deux autres bases russes, à Akhalkalaki et à Batoumi, Moscou demanda à ce qu'elles fussent maintenues encore 14 ans, alors que Tbilissi n'était disposée à consentir que trois années de plus<sup>49</sup>. La Russie conditionna tout démantèlement à l'exigence d'un nouveau bail et de dédommagements destinés à couvrir les frais de rapatriement et de réinsertion de ses militaires. Elle exigea, par ailleurs, que la Géorgie offrît des garanties sur la non-utilisation des bases russes par un pays tiers après leur évacuation. Les Russes, déjà très irrités par l'orientation atlantiste des Géorgiens, soupçonnaient ces derniers de vouloir confier à l'OTAN les bases abandonnées.

47. Acte final de la conférence des États parties au traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe. Annexe 14, *Déclaration commune de la Fédération de Russie et de la Géorgie*, Istanbul, le 17 novembre 1999, <[http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761_fr.pdf)>.

48. R.L. Larsson, « The enemy within : Russia's military withdrawal from Georgia », *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 17, n° 3, 2004, p. 410.

49. N. Nougayrède, « Moscou exerce des pressions sur la Géorgie et retarde la fermeture de ses bases militaires », *Le Monde*, 5 août 2001.

Dans un climat tendu entre Moscou et Tbilissi – les Russes reprochaient aux Géorgiens de soutenir les Tchétchènes<sup>50</sup> tandis que les Géorgiens reprochaient aux Russes de soutenir les rebelles abkhazes –, les négociations piétinaient jusqu'au 30 mai 2005 date à laquelle, après de discrètes pressions américaines, une déclaration russo-géorgienne annonça que le retrait des bases de Batoumi et d'Akhalkalaki – mais non de Goudaouta – interviendrait au cours de l'année 2008<sup>51</sup>.

### **L'ambiguïté de la position russe**

Du fait du second conflit en Tchétchénie, commencé à l'automne 1999, les Russes pouvaient difficilement prétendre qu'ils respectaient le régime FCE. Comme en 1995-1996, les Russes excédaient largement les limites numériques des flancs en chars, VBC et pièces d'artillerie<sup>52</sup>.

Peu de temps après son élection à la présidence, Poutine, conscient des critiques croissantes des pays membres de l'OTAN irrités par les violations de la Russie du régime FCE dans le Nord-Caucase, entreprit de rassurer ses partenaires, d'autant plus que la seconde Conférence des États parties s'approchait. Il promit ainsi, à la fin du mois de mars 2000, un désengagement croissant des forces armées russes dans le Nord-Caucase<sup>53</sup>.

La tactique des Russes était de tenter d'amadouer leurs partenaires au sein du GCC en annonçant derechef un retrait « imminent » de leurs forces armées du Caucase, tout en mélangeant plusieurs données de l'« ancien » et du « nouveau » traité. En utilisant ces artifices de comptabilité, ils souhaitaient, à l'approche de la conférence, démontrer leur bonne volonté.

---

50. Moscou avait, dès le début de ses opérations en Tchétchénie à l'automne 1999, demandé à Edouard Chevardnadze d'accorder un droit d'utilisation du territoire géorgien afin de prendre à revers les combattants indépendantistes. Le refus du président géorgien avait alors entraîné une série de représailles.

51. N. Nougayrede, « La Russie s'engage à retirer ses troupes de Géorgie avant la fin 2008 », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juin 2005. Voir aussi W. Boese, « Deal reached in Georgia, Russia dispute », *Arms Control Today*, juillet-août 2005.

52. Le 19 octobre 1999, la Russie rapporta que dans la zone des flancs, elle avait 1 493 chars de bataille, 3 534 VBC et 1 985 pièces d'artillerie. Ces chiffres excédaient ceux arrêtés lors du compromis arrêté au sein du GCC le 30 mars 1999 (193 chars, 1 394 VBC et 305 pièces d'artillerie).

53. Il n'y aurait plus, selon lui, que 25 000 hommes, dont près de 16 000 dans le cadre d'une division d'infanterie motorisée dans quatre bases séparées et près de 10 000 affectés dans une brigade de police de sécurité intérieure. J.M.O. Sharp, *Striving for Military Stability in Europe...*, op. cit., p. 193. Pour la Tchétchénie, afin de se conformer à leurs engagements, les Russes firent savoir qu'une nouvelle division (la 42<sup>e</sup> DFM), comprenant 70 chars, 500 VBC et 130 pièces d'artillerie, allait y être implantée, d'ici le 1<sup>er</sup> mai 2000. Cette création devait s'accompagner du retrait d'autres armements, afin que les limites du traité adapté par la zone des flancs ne fussent pas dépassées. Les Russes estimaient, au début de l'année, que grâce à cette réorganisation, ils pouvaient respecter les plafonds au début de l'été.

Lors de la Seconde Conférence des États parties, le délégué russe informa que son pays était désormais en conformité avec ses obligations dans la zone des flancs. Pour le Kremlin, la Russie avait rempli sa part du marché ; le processus de ratification du traité adapté pouvait donc être lancé. Les débats au sein de la Douma, cependant, montrèrent très vite que les parlementaires russes étaient, pour la plupart, réticents non pas parce qu'ils considéraient le traité FCE adapté comme contraire aux intérêts de la Russie mais bien parce qu'ils comptaient l'utiliser, comme une monnaie d'échange, à l'approche du sommet de l'OTAN à Prague.

C'est d'ailleurs à partir de ce moment-là que les Russes exigèrent que les pays baltes, qui, selon toute vraisemblance, allaient être invités à rejoindre l'Alliance, adhèrent à FCE. La question de l'adhésion des baltes au traité FCE constituait ainsi le leitmotiv du discours russe, espérant ainsi limiter les possibilités de déploiements de forces étrangères sur leur territoire. La Russie exigeait, non seulement, que les pays baltes rejoignent le régime FCE, arguant que ce seraient les seuls membres de l'Alliance atlantique à ne pas être membres de ce régime<sup>54</sup> (avec la Slovaquie) mais, en plus, elle demandait des garanties de retenues de la part de l'OTAN en matière de déploiements de troupes étrangères<sup>55</sup>, dans le but manifeste d'éviter que celle-ci n'installât des bases dans les trois pays baltes. Pour les Américains, les garanties données dans le cadre du Conseil OTAN-Russie<sup>56</sup> étaient toutefois suffisantes. Force est de reconnaître, en plus, que les justifications du Kremlin étaient mâtinées d'ambiguïté. Moscou, en effet, savait que les trois pays baltes ne pouvaient rejoindre ni l'« ancien » traité FCE, ni le « nouveau », le premier étant *de facto* fermé et le second n'entrant en vigueur que si justement les Russes respectaient leurs engagements pris à Istanbul, condition *sine qua non* pour que les trois pays pussent y adhérer. Les Russes exigeaient donc que le « trou noir » balte fût comblé par un traité dont l'application dépendait d'eux-mêmes. Poussant l'ambiguïté de leur position à leur comble, les Russes, peu de temps avant l'adhésion pleine et entière des pays baltes dans l'OTAN, exprimaient leurs inquiétudes quant à la possibilité d'un déploiement des forces de l'Alliance atlantique sur le territoire des pays baltes : « Nous allons

54. N. Coleman, « Balts reject Russian NATO demand », *The Baltic Times*, 23 juillet 2002.

55. Déclaration d'A.V. Yakovenko, porte-parole du MAE russe, *À propos de l'élargissement de l'OTAN*, 29 mars 2004. En marge du processus de modernisation du traité, de nombreux États parties avaient pris des engagements politiques liés à l'application du traité. Ainsi, la Russie s'était engagée à une retenue pour le niveau de déploiement à Kaliningrad, qui ne se situe pas dans la zone des flancs (ce qu'auraient préféré les États baltes) et qui pourrait donc accueillir des concentrations considérables de matériel.

56. Créé en 2002, le Conseil OTAN-Russie était un forum de consultation.

observer attentivement le processus et si ces actions violent le traité sur les forces conventionnelles en Europe, nous avons le droit de prendre des mesures dans les intérêts de notre sécurité<sup>57</sup>. »

L'OTAN, à l'occasion de sa réunion ministérielle de Reykjavik en mai 2002, rappela à la Russie que tant qu'elle ne se conformerait pas à ses engagements, ses membres ne ratifierait pas le traité FCE adapté. Derechef, lors du Sommet de Prague de novembre 2002, l'Alliance releva le lien entre le retrait des forces russes de Géorgie et de Moldavie et la ratification du traité FCE adapté :

Nous prenons note avec satisfaction des résultats significatifs des efforts de la Russie tendant à réduire ses forces, dans la zone visée à l'article V du traité, jusqu'aux niveaux agréés. Nous appelons de nos vœux la prompte exécution des engagements d'Istanbul restant à remplir au sujet de la Géorgie et de la Moldova, exécution qui créera les conditions requises pour que les Alliés et les autres États parties aillent de l'avant s'agissant de la ratification du traité FCE adapté<sup>58</sup>.

Pour le Kremlin, la persistance de l'OTAN à exiger des Russes un retrait de leurs forces du Caucase était d'autant plus intolérable que l'Alliance continuait à s'élargir et, en plus, affirmait des nouvelles compétences<sup>59</sup>. Ainsi, lors du Sommet de Prague, l'Alliance atlantique affirma qu'elle comptait désormais entreprendre des missions de maintien de la paix « hors zone ».

La Russie redoutait effectivement par-dessus tout un stationnement permanent de troupes de l'OTAN sur le territoire des États baltes qui, de leurs côtés trop heureux d'avoir enfin rejoint l'Alliance, ont pu jouer aux boutefeux. Ainsi, en juin 2003, le ministre lituanien de la Défense affirma imprudemment que l'OTAN allait déployer une base permanente en Lituanie, déclaration aussitôt démentie par l'Alliance.

Comme le soulignait le ministre russe de la Défense,

personne ne pourrait comprendre en Russie que l'élargissement soit accompagné de l'installation de bases de l'OTAN dans les pays baltes [...] La menace est au Proche-Orient. On pourrait donc à la limite

57. Cité dans « Moscou contre le déploiement d'avions de l'OTAN dans les pays baltes », *AFP*, 24 mars 2004. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, pour justifier le moratoire, Moscou avait avancé *inter alia* les mêmes revendications. La Russie estimait effectivement qu'il était « nécessaire de parvenir à un accord sur la façon de compenser le potentiel supplémentaire acquis par l'OTAN suite à son élargissement [...] de permettre l'adhésion au traité des nouveaux membres de l'OTAN, à savoir de la Lettonie, de la Lituanie, de l'Estonie et de la Slovaquie » (*Déclaration de la délégation russe à l'OSCE*, FSC.JOUR/539, 12 décembre 2007).

58. *Déclaration du Sommet de Prague*, diffusée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Prague le 21 novembre 2002, <<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127f.htm>>.

59. Rappelons que le Sommet de Prague invita, outre les pays baltes, la Slovaquie, la Roumanie et la Slovaquie à rejoindre l'Alliance.

comprendre que des bases puissent être installées en Bulgarie ou en Roumanie, sur la route des éventuels terroristes, mais en Pologne et dans les pays baltes, c'est incompréhensible<sup>60</sup>.

À cette question se greffait celle de la police du ciel balte assurée par l'Alliance après l'adhésion des trois États à l'OTAN. D'après Moscou, ces avions n'auraient d'autre mission que de déceler une hypothétique menace russe, mais s'avéreraient incapables de prévenir une attaque terroriste<sup>61</sup>.

Dès l'été 2004, Poutine annonça que la Russie allait commencer le processus de ratification du « nouveau » traité FCE (et s'attendait aussi à ce que les pays de l'OTAN en fissent autant<sup>62</sup>). Si le traité FCE adapté était mis en œuvre, il n'y aurait plus aucun obstacle à une adhésion des pays baltes. La Russie se trouvait dans une situation curieuse : elle ratifia le traité FCE adapté afin *inter alia* que les pays baltes pussent y adhérer alors même qu'elle avait deux ans plus tôt refusé de le ratifier pour protester contre l'exclusion de ces trois mêmes pays du régime FCE. Il est vrai qu'entre-temps les trois États avaient adhéré à l'OTAN.

---

60. L. Mandeville et P. Rousselin, « Sergueï Ivanov : “La Russie ne comprendrait pas que l'OTAN installe des bases en terre balte” », *Le Figaro*, 8 mars 2004.

61. L. Hill, « Russia resents alliance in Baltic aerospace », *Jane's Defence Weekly*, vol. 41, n° 14, 7 avril 2004.

62. D. Polikanov, « Nato-Russia relations : present and future », *Contemporary Security Policy*, vol. 25, n° 3, 2004, p. 493.





---

## Le moratoire russe et l'incertitude de l'avenir du traité FCE

C'est dans un contexte où Moscou percevait toute une série de revers politico-stratégiques considérés alors comme une « entreprise de refoulement » que la Russie, après avoir échoué à obtenir des Occidentaux qu'ils ratifient le nouveau traité FCE, décida d'annoncer, le 14 juillet 2007, un moratoire sur l'application du traité. Après l'élargissement de l'OTAN en 2004, la Russie estimait qu'elle avait fait trop de concessions et que le traité FCE ressemblait de plus en plus à un « traité inégal ». Les Russes devaient ainsi se libérer d'un régime de désarmement qui, selon eux, comportait plus d'inconvénients que d'avantages. Mais la décision russe constituait-elle vraiment une surprise ? Effectivement, Moscou, à force de subir des affronts, comme l'entrée des États baltes dans l'OTAN et le retrait unilatéral des États-Unis du traité *Anti Ballistic Missile* (ABM), sans que cela eût amené Washington à des concessions en retour, avait envoyé, depuis plusieurs années, des signaux

d'irritation présageant de son intention. La Russie, désormais, entendait crédibiliser les lignes rouges qu'elle comptait bien défendre en annonçant ce retrait – qui a certes vocation à être provisoire puisqu'il s'agit d'un moratoire – lequel a indéniablement des conséquences politico-stratégiques sur l'architecture européenne de sécurité et de défense.

## **U** NE TACTIQUE IMPÉTUEUSE POUR DES REVENDICATIONS TRADITIONNELLES

Dans un environnement stratégique où les Russes voulaient, d'une part, arrêter l'effritement de leur sphère d'influence dans le Caucase et, d'autre part, « punir » les Américains pour les avoir trop longtemps négligés en ne prenant pas en considération leurs intérêts de sécurité (élargissement de l'OTAN, retrait du traité ABM, campagne aérienne au Kosovo, guerre en Irak, dossier iranien, etc.), la décision du Kremlin prit effet le 12 décembre 2007. Les Occidentaux, de leur côté, tentaient de convaincre, sans succès, les Russes de revenir sur leur décision en leur proposant des mesures de souplesse dans l'application de leurs engagements pris à Istanbul.

### **La suspension russe au régime FCE : un choix prévisible ?**

Après son vigoureux propos prononcé à Munich, le 10 février 2007, au cours duquel il s'en était véhémentement pris aux États-Unis, les accusant de pratiquer des « *politiques unilatéralistes hégémoniques* », Poutine évoqua dans son discours annuel à la nation du 26 avril de la même année que la Russie pourrait imposer un moratoire sur sa participation au régime FCE si la conférence extraordinaire des pays signataires qu'elle comptait alors convoquer, pour modifier le traité FCE, devait s'achever sur un échec.

Or, durant cette conférence, organisée en juin à Vienne, les parties constatèrent que leurs thèses et leurs revendications étaient trop opposées pour arriver à un compromis<sup>1</sup>. D'un côté, la Russie se plaignit que le comportement de certains pays de l'OTAN se révélait incompatible avec le régime FCE. Les perspectives de déploiements des forces américaines en Bulgarie et en Roumanie, en outre, allaient forcément excéder les déploiements permanents et temporaires issus de l'Accord sur les flancs et seraient, en tout état de cause, en violation avec les engagements de l'OTAN à ne pas déployer des forces substantielles sur les nouveaux territoires de l'Alliance. Enfin, les promesses des pays de l'OTAN de ratifier rapidement le « nouveau » traité n'avaient manifestement pas

1. L. Zecchini, « Échec à la conférence de Vienne sur les forces conventionnelles en Europe », *Le Monde*, 17 juin 2007.



été tenues<sup>2</sup>. De l'autre, les pays membres de l'OTAN continuèrent à soutenir que seul le respect par la Russie de ses engagements pris à Istanbul permettrait une ratification du traité FCE adapté.

Intervenant au GCC, la Russie, pour justifier sa démarche, estima qu'il était nécessaire

[...] de parvenir à un accord sur la façon de compenser le potentiel supplémentaire acquis par l'OTAN à la suite de son élargissement; de convenir des paramètres de retenue concernant le déploiement de forces sur les territoires étrangers; de prendre une décision relative à la suppression des limitations dans la zone des flancs pour le territoire de la Russie (elles entravent notre lutte commune contre le terrorisme); de permettre l'adhésion au traité des nouveaux membres de l'OTAN, à savoir de la Lettonie, de la Lituanie, de l'Estonie et de la Slovaquie; de faire entrer en vigueur, le plus rapidement possible et sans condition artificielle, le traité FCE adapté et de procéder à sa modernisation plus avant<sup>3</sup>.

Dans un contexte où le Kremlin entretenait crescendo des relations tendues avec l'OSCE, la Russie stigmatisait, de plus en plus, le lien entre les engagements d'Istanbul et la procédure de ratification: reporter cette dernière pour des prétextes aussi « futiles » ne contribuait pas à la sécurité européenne<sup>4</sup>. La stratégie du Kremlin visait donc à endosser le « bon rôle » – après tout la Russie, contrairement aux pays membres de l'OTAN, avait ratifié le traité<sup>5</sup> – en soulignant, en même temps, que les engagements pris à Istanbul étaient de nature politique et certainement pas juridique. Les accords entre la Russie et la Géorgie et ceux entre la Géorgie et la Moldavie, en plus, étaient de nature bilatérale et n'impliquaient pas, en tout état de cause, une partie tierce<sup>6</sup>. La Russie, par ailleurs, était disposée à retirer ses équipements de Transnistrie et si elle ne le faisait pas, c'était seulement parce que Tiraspol s'y opposait.

La fermeté de la position russe s'expliquait par une stratégie manifeste visant à utiliser le traité FCE comme une pièce d'échange avec les Occidentaux. En effet, l'application du traité FCE, dans sa version « nouvelle » ou « ancienne », a toujours été dans l'intérêt de la Russie, malgré les plafonds territoriaux qu'elle devait respecter dans

- 
2. Z. Lachowski, *The CFE Treaty one year after its unilateral suspension: a forlorn treaty?*, SIPRI Policy Brief, 2009, p. 4.
  3. Déclaration de délégation russe à l'OSCE (FSC.JOUR/539, 12 décembre 2007), <[http://www.osce.org/documents/fsc/2007/12/28850\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/fsc/2007/12/28850_fr.pdf)>. Traduction de l'auteur.
  4. V.-Y. Ghebali, « Growing pains at the OSCE: the rise and fall of Russia's Pan-European expectations », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, n° 3, 2005, p. 388. Voir aussi du même auteur « La présence militaire russe en Moldova et en Géorgie: analyse du contentieux OSCE/Russie relatif aux engagements du Sommet d'Istanbul de 1999 », dans *La sécurité internationale entre rupture et continuité. Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Guilhaudis*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 199-218.
  5. En 2010, la Biélorussie, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine avaient ratifié le traité FCE adapté.
  6. V. Chernov et A. Mazur, « CFE Treaty: Russia has unravelled its part of the road », *International Affairs*, vol. 51, n° 1, 2005, p. 79-80.

le Caucase. Le régime FCE présentait ainsi l'énorme avantage de brider les ambitions atlantistes de la Géorgie et, dans une moindre mesure, de la Moldavie, toutes les deux soumises aux règles des flancs. Si le « nouveau » traité FCE, en outre, entre en vigueur, non seulement sa structure « ouverte » permettra l'adhésion des pays non membres comme les pays baltes et la Slovénie mais, en plus, les possibilités qu'il offre en matière de dépassement des plafonds territoriaux lui permettrait davantage de flexibilité dans le déploiement de ses forces dans le Caucase. Par ailleurs, ni le régime *Ciel ouvert*<sup>7</sup>, ni le Document de Vienne<sup>8</sup> n'ont été – pour l'instant – concernés par la crise amorcée par le moratoire russe, ce qui démontre l'intérêt indéniable de la Russie pour le désarmement classique en Europe.

Notons, en outre, que la forme juridique de la décision russe – un moratoire et non un retrait – permet d'envisager un retour de la Russie dans le giron du régime FCE. En fait, un moratoire, qui est la cessation provisoire des effets d'un traité, a plus une signification *de facto* que *de jure*. Le droit international public, en effet, ne reconnaît pas cette notion ; la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) ne parle pas de « moratoire » mais bel et bien de « suspension<sup>9</sup> ». Le traité FCE, de son côté, ne parle que de « retrait<sup>10</sup> ». Dans ces conditions, le moratoire russe ressemblait davantage à une attitude non conforme au traité.

- 
7. En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le traité *Cieux ouverts*, *Ciels ouverts* ou *Ciel ouvert* (c'est cette dernière appellation qui est, en français, la plus couramment utilisée) fonctionne sur une base qui consiste à donner à chaque État les moyens de survoler librement, moyennant un préavis de trois jours, le territoire d'un autre en suivant un plan de navigation entre 120 et 5 300 mètres. Le traité prévoit l'accès sans restriction, hormis celle de la sécurité des vols, à l'espace aérien de tous les États parties au traité. Les vols *Ciel ouvert* peuvent être menés de jour comme de nuit, par tous les temps, en toutes circonstances. Il instaure un régime de libre survol dans une zone d'une importance considérable qui s'étend de Vancouver à Vladivostok, c'est-à-dire de la côte ouest du Canada à la côte est de la Russie en passant par l'Atlantique et l'Oural. Elle couvre l'intégralité des territoires des États parties, autrement dit la quasi-totalité de l'hémisphère Nord.
  8. Le Document de Vienne (1999) sur les mesures de confiance et de sécurité (MDCS) institue des mesures d'information (notification de certaines activités militaires menées sur le terrain ou planifiées, échanges périodiques d'informations sur les forces militaires et la planification de la défense...), des MDCS de communication (visites de bases aériennes, démonstrations de nouveaux types de systèmes d'armes et équipements d'importance majeure, etc.), des MDCS de contrainte (restrictions à l'organisation et la conduite de certaines activités militaires) et des MDCS destinées à la gestion des crises (mécanismes pour la clarification d'activités militaires dites « inhabituelles » et d'incidents militaires qualifiés de « dangereux »).
  9. Son article 72 stipule qu'« à moins que le traité n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement, la suspension de l'application d'un traité [...] libère les parties entre lesquelles l'application du traité est suspendue de l'obligation d'exécuter le traité dans leurs relations mutuelles pendant la période de suspension [...]. Pendant la période de suspension, les parties doivent s'abstenir de tous actes tendant à faire obstacle à la reprise de l'application du traité ».
  10. « Un État Partie ayant l'intention de se retirer du traité notifie sa décision au dépositaire et à tous les autres États Parties. Cette notification est donnée au moins 150 jours avant le retrait prévu du présent traité. »

Pourtant, la Russie, tout en mettant en avant le fait que son geste était « en conformité avec le droit international », insista bien, dans le décret, sur le fait que sa notification allait être donnée au moins 150 jours avant le retrait<sup>11</sup>, ce laps de temps correspondant « incidemment » à celui exigé par l'article XIX du traité FCE pour un retrait. Son astuce consistait donc à parler d'un concept (le moratoire) n'existant ni dans la Convention de Vienne sur le droit des traités ni dans le traité FCE lui-même en le justifiant par le respect de la notification donnée à un autre concept juridique (le retrait) qui, lui, existe bel et bien dans le droit international positif.

### **La dynamique de négociations entre la Russie et les pays occidentaux**

L'Alliance, bien que divisée entre les membres plaidant pour une certaine souplesse à l'égard de la Russie (la majorité des pays de l'OTAN), ceux exigeant que la Russie respectât ses engagements dans les flancs (Turquie et, dans une moindre mesure, la Norvège) et ceux plaidant plus pour leurs intérêts de sécurité immédiat, comme la Roumanie, qui demandait l'application des accords sur la Moldavie, tenta, après le moratoire russe, de faire fléchir la position des Russes.

Tout d'abord, la réaction de l'OTAN et des pays occidentaux à la décision russe fut plutôt prudente, y compris sur la question de la légalité de la décision russe. Dans sa déclaration de décembre 2007, l'Alliance observa que la « suspension » décidée par la Fédération de Russie était une mesure unilatérale non prévue par les dispositions du traité FCE<sup>12</sup>. Par la suite, elle proposa, alors que la date effective du moratoire s'approchait, plusieurs solutions.

En mars 2008, elle proposa son plan, baptisé « Ensemble de mesures parallèles ». Les pays membres de l'Alliance se déclarèrent prêts à amorcer le processus de ratification du traité FCE adapté à condition que concomitamment la Russie procédât au retrait de ses forces de Géorgie et de Moldavie : « Les Alliés iront de l'avant s'agissant de la ratification du traité FCE adapté tandis que la Fédération de Russie mettra en œuvre des mesures particulières agréées visant à régler les questions en suspens concernant les forces/installations russes en République de Moldova et en Géorgie<sup>13</sup>. »

---

11. « On suspending the Russian Federation's participation in the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related International Agreements », 14 juillet 2007, <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2007/07/137839.shtml>>.

12. *Déclaration de l'Alliance sur la décision de la Fédération de Russie de « suspendre » ses obligations au titre du traité FCE*, 12 décembre 2007, <[http://www.nato.int/cps/fr/SID-386747AA-84E7F858/natolive/news\\_15500.htm](http://www.nato.int/cps/fr/SID-386747AA-84E7F858/natolive/news_15500.htm)>.

13. *Déclaration du Conseil sur le traité FCE*, 28 mars 2008, <[http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_8439.htm?selectedLocale=fr](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_8439.htm?selectedLocale=fr)>.

Elle accepta de demander aux pays baltes et à la Slovénie qu'ils adhèrent, en concertation avec la Russie, au traité FCE adapté lorsqu'il sera entré en vigueur.

Les pays membres de l'OTAN qui ne sont pas parties au traité FCE [pays baltes et Slovénie] rappelleront publiquement qu'ils sont prêts à demander leur accession au traité adapté dès son entrée en vigueur. Après consultation entre Alliés, ils seront ouverts à des discussions avec tous les États parties au traité, notamment la Russie, sur les conditions de leur accession<sup>14</sup>.

Par ailleurs, pour répondre aux inquiétudes russes sur les plafonds des pays membres de l'Alliance, celle-ci s'engageait (certes vaguement) à envisager « les changements qui pourraient être apportés au niveau des plafonds d'équipements<sup>15</sup> ». Notons enfin qu'en dépit d'un ton plutôt volontaire envers les exigences russes, le texte ne mentionnait pas du tout la demande russe d'abolir les plafonds des flancs.

Une réunion informelle regroupant les 30 États parties, ainsi que les pays baltes et la Slovénie, fut, par la suite, organisée en Allemagne entre le 30 septembre et le 3 octobre 2007 ; les États-Unis y présentèrent un plan (« *Achieving CFE Ratification and Fulfilling the Istanbul Commitments* ») qui reprenait les grandes lignes des propositions de l'OTAN : retrait graduel des forces russes de Géorgie et de Moldavie et ratification concomitante du traité FCE adapté par les pays membres de l'OTAN<sup>16</sup>. Toutes les recherches de compromis, néanmoins, se heurtèrent à l'intransigeance de la Russie qui exigeait autant une « réinterprétation » des engagements d'Istanbul qu'une hausse numérique de ses ELT dans les flancs.

La Russie, concomitamment, avançait une kyrielle de propositions. En juin 2008, le président Medvedev, lors d'un déplacement en Allemagne, présenta un projet de création d'un « nouveau pacte de sécurité<sup>17</sup> » européen, juridiquement contraignant. Signe d'une volonté russe d'affirmer son rôle incontournable sur les questions stratégiques touchant l'architecture européenne de sécurité, la proposition de Medvedev visait manifestement à marginaliser, voire remplacer, les structures existantes, en premier lieu, l'OTAN. Un « pacte régional » fixerait les conditions de l'emploi de la force « dans les relations au sein de la communauté euro-atlantique ». Les États agiraient « à titre individuel, laissant de côté toute allégeance à des blocs ou autres groupes », en fonction de leurs seuls « intérêts nationaux » et sans « motivations idéologiques déformantes ». Ce pacte « pourrait parvenir à une

---

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

16. V. Soccor, « “Action for action” on the CFE Treaty : opportunity and risks », *Eurasia Daily Monitor*, vol. 4, n° 186, 9 octobre 2007.

17. *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders*, 5 juin 2008. Voir aussi C. Calla, « M. Medvedev plaide en faveur d'un nouveau pacte de sécurité européen », *Le Monde*, 7 juin 2008.

résolution générale des questions de sécurité et de maîtrise des armements en Europe<sup>18</sup> ». Ballon d'essai à destination des chancelleries occidentales, la proposition du président russe fut prolongée, par touches successives, dans d'autres initiatives et propositions. Peu de temps après le conflit armé contre la Géorgie, le chef de l'État plaida pour une nouvelle doctrine en parlant d'« intérêts privilégiés<sup>19</sup> » de la Russie pour ses régions avoisinantes. À Évian, lors de son discours à la *World Policy Conference* (octobre 2008), il affina sa proposition de Pacte. D'après lui, l'OSCE devait garantir une sécurité égale à ses États membres : chacun d'entre eux ne devait pas accroître sa sécurité aux dépens des autres tandis que les alliances militaires ou les coalitions ne pouvaient pas saper l'unité de l'espace euro-atlantique par de quelconques actes<sup>20</sup>.

L'OSCE, de son côté, a aussi tenté de pousser la Russie à revenir sur sa décision. Lors de la présidence grecque de l'OSCE, les ministres des Affaires étrangères des pays membres, lors de la rencontre informelle tenue en juin 2009 dans l'île de Corfou, se déclarèrent intéressés par la proposition russe d'un « *nouveau pacte de sécurité* » européen, à condition que la Russie fit preuve de bonne volonté à l'égard du traité FCE et des conflits gelés<sup>21</sup>. Par la suite, au sein de l'OSCE, eut lieu une série de rencontres, connues sous le nom de « processus de Corfou<sup>22</sup> ». Les États membres de l'organisation viennoise tentèrent de ranimer le dialogue politique, avec la Russie, sur les questions de désarmement et de mesures de confiance.

Les exigences de la Russie pour qu'elle revînt dans le giron FCE étaient certes connues<sup>23</sup>. Pourtant, le statu quo prévalait, en dépit des tentatives des États-Unis, de l'OTAN, et même de l'OSCE. Inflexible, la Russie savait que sa position de force lui était avantageuse pour imposer ses vues.

---

18. *Ibid.*

19. Entretien du président Medvedev à la télévision russe, 31 août 2008.

20. D. Medvedev, « La Russie, la crise mondiale et la sécurité européenne », *Politique étrangère*, n° 4, 2008, p. 733-743.

21. W. Zellner, « De Corfou à Athènes. Un nouveau départ pour la coopération en matière de sécurité en Europe ? », *Magazine de l'OSCE*, octobre-novembre 2009, p. 14-15.

22. *Ministerial Declaration on the OSCE Corfu Process*, MC.DOC/1/09, 2 décembre 2009, [http://www.osce.org/documents/cio/2009/12/41848\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2009/12/41848_en.pdf).

23. Elle les codifia dans un aide-mémoire (*Restoring the viability of the CFE Treaty: a way forward*) qu'elle dévoila en mai 2009 au GCC. 1. Elle exigea des garanties concrètes que le traité FCE adapté serait ratifié selon un calendrier précis ; 2. Comme le processus de ratification pouvait s'avérer excessivement long, elle demanda à ce que fussent mises en œuvre des mesures *provisoires* d'application ; 3. Comme « condition préalable absolue », elle demanda aussi que les plafonds territoriaux dans les flancs jugés « discriminatoires » fussent abandonnés afin que la Russie pût garantir « la lutte commune contre le terrorisme » ; 4. Elle réclama ensuite d'avoir la possibilité, le premier jour de l'application provisoire, de donner son accord sur les niveaux des armements des pays venant d'adhérer à l'OTAN ; 5. Les conditions dans lesquelles les pays membres de l'OTAN adhéreraient au régime FCE devraient faire partie du

## **L** E TRAITÉ FCE, LEVIER D'UN AGGIORNAMENTO STRATÉGIQUE

Tout en entretenant sciemment une certaine ambiguïté sur ses projets, la Russie souhaitait manifestement arracher aux Occidentaux, et en particulier aux Américains, un maximum de concessions. Elle sous-entendait ainsi, si ces derniers prenaient en compte ses intérêts de sécurité, qu'elle pouvait possiblement revenir sur sa décision. En attendant un hypothétique retour de la Russie dans le giron FCE, le moratoire a des conséquences stratégiques immédiates en Europe.

### **La prise en compte des intérêts russes**

Durant la décennie 1990, la Russie avait menacé ses partenaires occidentaux de se retirer du traité FCE si l'Alliance atlantique était amenée à s'élargir. Pour Moscou, si l'OTAN s'était élargie à plusieurs reprises, c'était bien parce que les Russes n'avaient pas exécuté leur menace. Maintenant qu'elle s'est retirée du traité FCE, elle se sent en position de force pour exiger des Occidentaux, et en premier lieu des États-Unis, qu'on lui reconnaisse ses intérêts.

Alors que pour Moscou, les Russes ont un droit « naturel » d'exercer leur influence dans leur « sphère de responsabilité », pour Washington, au contraire, les pays de l'ex-URSS doivent être soutenus dans l'affirmation de leur souveraineté et leur démarche d'adhésion dans les institutions européennes et transatlantique.

Après le Sommet de Prague qui avait vu un élargissement de l'Alliance atlantique, pour la première fois, à des anciennes républiques de l'ex-Union soviétique – les pays baltes –, les perspectives d'adhésion d'autres pays semblables étaient perçues comme un danger imminent d'autant plus que le soutien manifeste de Washington à l'Ukraine et à

---

paquet des mesures sur lesquelles la Russie devrait donner son accord; 6. L'OTAN se doit de définir plus précisément ce qu'elle entend par « forces de combat substantielles » (il s'agissait de l'expression utilisée par l'Alliance lorsqu'elle s'était engagée auprès des Russes de ne pas déployer de telles forces sur le territoire des nouveaux pays de l'OTAN); 7. Dès le début des négociations, il conviendrait que les parties se mettent d'accord sur les principaux points en vue de la modernisation du traité lorsque celui-ci entrera en vigueur; 8. Les États parties devraient s'accorder sur une ébauche de texte, incorporée au paquet de mesures, approuvant le déploiement des forces russes de « maintien de la paix » en Moldavie; 9. La Russie se déclara prête à proposer des mesures de transparence en Moldavie et en Transcaucasie; 10. Une ébauche de ce « paquet de mesures » incorporant l'ensemble des exigences russes devrait être approuvée à la Conférence des États parties du traité FCE; 11. Une fois le traité FCE adapté entré en force, la Russie appliquera ses dispositions. Elle pourra même faire un « geste de bonne volonté » en appliquant, sur une base réciproque, des mesures de transparence provisoires; 12. La Russie se déclara prête, enfin, à travailler, pour élaborer ce « paquet de mesures », avec les États-Unis et éventuellement avec les autres pays du GCC (*Joint Consultative Group Document*, JCG.JOUR/693, Annexe 3, pièce jointe, 5 mai 2009). Voir aussi Y. Belobrov, « To find solution to the CFE crisis », *International Affairs* (Moscou), n° 5, 2009, p. 21-31.

la Géorgie lors des « Révolutions de couleur » en 2002 et en 2003 prouvait que l'objectif des Occidentaux était bien d'encercler la Russie. Autre indice saillant de la stratégie atlantique : lors du Sommet de Bucarest d'avril 2008, si les candidatures ukrainienne et géorgienne – sur insistance de l'Allemagne et de la France et contre l'avis des États-Unis – avaient été certes ajournées, la déclaration finale, cependant, souligna bien que toutes les deux avaient la ferme assurance de rejoindre à terme la famille atlantique<sup>24</sup>. Le conflit russo-géorgien d'août 2008 et l'élection de Viktor Ianoukovitch, hostile à une adhésion de son pays à l'OTAN, à la présidence de l'Ukraine en février 2010<sup>25</sup> ont certes contrarié le processus d'élargissement de l'Alliance. Moscou, pour autant, comptait bien faire preuve de vigilance, comme en témoignait la publication de la nouvelle doctrine de sécurité de la Russie au moment même de l'élection ukrainienne. Selon ce document, l'OTAN était en tête de liste des menaces extérieures. Parmi les autres menaces citées figuraient les revendications territoriales faites à la Russie et à ses alliés, les tentatives d'« ingérence » dans les affaires internes, les « démonstrations de force militaire » lors d'exercices d'entraînement menés sur des territoires « attenants à ceux de la Russie ou de ses alliés » à des fins de « provocation ». La nouvelle doctrine envisageait l'envoi de troupes hors des frontières si « les intérêts de la Fédération et de ses citoyens » étaient menacés.

La nouvelle doctrine russe semblait être, à bien des égards, la codification de la démonstration de force en Géorgie laquelle, pour autant, avait largement bafoué les principes de l'OSCE, tout comme ceux inscrits dans le préambule du traité FCE<sup>26</sup>.

Le conflit russo-géorgien d'août 2008, par ailleurs, entrava les tentatives de l'Alliance pour que Moscou revînt sur sa décision ; il restait difficilement imaginable, en effet, que la Russie acceptât le plan de l'OTAN de mettre « en œuvre des mesures particulières agréées visant à régler les questions en suspens concernant les forces/installations

---

24. « L'OTAN se félicite des aspirations euro-atlantiques de l'Ukraine et de la Géorgie, qui souhaitent adhérer à l'Alliance. Aujourd'hui, nous avons décidé que ces pays deviendraient membres de l'OTAN ». Notons que, en outre, que la présence, au sommet de Bucarest, de deux chefs d'État d'Asie centrale – l'Ouzbek Islam Karimov et le Turkmène Gourbangouli Berdimoukhamedov –, demandeurs d'une plus grande coopération avec l'Alliance, n'était pas perçue inaperçue à Moscou.

25. Rappelons que six ans plus tôt, la Révolution orange avait eu pour conséquence directe un rapprochement de l'Ukraine avec l'OTAN et l'UE. Selon Moscou, la Révolution orange, après celle en Géorgie en novembre 2003, (« la Révolution des Roses »), traduisait la mainmise rampante de Washington dans la région. Voir M. Jégo, « La Russie cherche à contenir les avancées américaines dans l'ex-URSS », *Le Monde*, 28 août 2005.

26. Les parties ont « l'obligation de s'abstenir, dans leurs relations mutuelles ainsi que dans leurs relations internationales en général, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État, soit de tout autre manière incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies ».



russes en République de Moldova et en Géorgie» d'autant plus que le format et l'équipement du contingent russe, dans les deux enclaves, avaient depuis fortement augmenté. La décision du Kremlin de reconnaître, au lendemain du conflit avec la Géorgie, l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud a, par ailleurs, compliqué la situation surtout que Moscou avait signé, avec elles, des accords de défense leur permettant «légalement» d'y déployer des forces militaires.

Il n'existe certes aucune preuve tangible permettant de relier la décision russe de procéder à un moratoire sur le régime FCE avec la guerre qu'elle a menée contre la Géorgie. La quasi-simultanéité entre les deux événements, pourtant, peut interroger. L'atmosphère belliqueuse entretenue par les deux pays avant le conflit<sup>27</sup>, en tout cas, a été indéniablement nourrie par le moratoire russe, cela contribuant à la «guerre psychologique» que les deux États menaient alors. En effet, en termes de capacités opérationnelles, si la Russie avait été encore membre du régime FCE, cela ne l'aurait pas empêché de mener la guerre contre la Géorgie.

### **La portée stratégique de la décision russe et les interrogations sur le devenir du régime FCE**

La Russie, toujours membre du GCC, donnait des assurances en vertu desquelles elle ne concentrerait pas ses troupes aux frontières avec ses pays voisins. Après l'annonce de Poutine, le chef d'état-major des armées russes, le général Balouïevski, précisa que Moscou «*ne prévoyait pas de déployer des troupes*» supplémentaires sur ses frontières occidentales. La Russie, outre le fait qu'elle n'avait pas les moyens «financiers et militaires de relocaliser son dispositif conventionnel face à l'Europe ou alors cette relocalisation se ferait aux dépens d'autres programmes militaires très importants<sup>28</sup>», savait que le jeu n'en valait pas la chandelle. Ne voulant pas devenir «l'arroseur arrosé», elle connaissait les risques : si les capitales européennes et surtout d'Europe centrale voyaient des troupes et autres blindés aux frontières occidentales de l'UE, ces dernières chercheraient un ajustement proportionnel de forces de l'OTAN.

Néanmoins, désormais, tant les inspections que les échanges de données n'étaient plus possibles<sup>29</sup>. Or il s'agissait précisément là de vertus de confiance qui émanaient du régime FCE ; elles permettaient de réduire les risques d'escalade par une connaissance précise du

27. Une série d'événements, par exemple des violations répétées de l'espace aérien géorgien, avait précédé le *casus belli*.

28. J.-S. Mongrenier, « La Russie et la "maîtrise des armements" : enjeux stratégiques et représentations géopolitiques », *Hérodote*, n° 129, 2008, p. 217.

29. Notons qu'en 2009 l'OTAN se déclara prête à fournir à la Russie ses données, tout en lui demandant de faire de même (OSCE, *Statement by the Delegation of Denmark, 17th Meeting of the OSCE Ministerial Council*, document MC.DEL/78/09, 2 décembre 2009).



montant d'armements classiques mais aussi de décourager l'usage par les États d'une pression militaire à des fins d'intimidations politiques. Il s'agit là d'ailleurs d'un risque pour la stabilité politique en Arménie et en Azerbaïdjan : une course « régionale » aux armements affaiblirait les chances de parvenir à une solution pacifique pour le Nagorno-Karabakh<sup>30</sup>. D'une façon générale, tous les États du Caucase ont commencé à réévaluer le format de leurs armées et de leurs équipements en prévision d'un échec prolongé du régime FCE. Le régime des MDCS issu du Document de Vienne de 1999 et celui de *Ciel ouvert*, par ailleurs, risquent d'être des victimes collatérales si le traité FCE devait disparaître<sup>31</sup>. Il existe, enfin, un risque dans le domaine du nucléaire ; la Russie, en effet, pourrait être tentée de déployer des missiles nucléaires tactiques pour compenser un déséquilibre des armements classiques<sup>32</sup>, voire carrément de dénoncer le traité INF<sup>33</sup>.

---

30. Notons d'ailleurs que (coïncidence ou non) très peu de temps avant l'annonce par le Kremlin du moratoire, l'Azerbaïdjan déclara avoir dépassé les plafonds de chars et de pièces d'artillerie (J. Mamedov, « Azerbaijan flexes military muscles », *UNDP Azerbaijan Bulletin*, Caucasus Reporting Service Special Report: Military Build-Up in the Caucasus, n° 51, juillet 2007, <<http://www.un-az.org/undp/bulnews51/is1.php>>).

31. Reconnaissons que s'il n'existe aucun lien formel entre les régimes FCE, MDCS et *Ciel ouvert*, il y a, néanmoins, une consubstantialité dans leur philosophie axée sur la *construction* de la confiance. Ces régimes, indépendants les uns des autres (bien qu'ils soient tous chapeautés par l'OSCE), sont, en fait, quasiment inextricables. La disparition de l'un rendrait très difficile la pérennité des deux autres.

32. W. Zellner, « Can this treaty be saved? Breaking the stalemate on Conventional Forces in Europe », *Arms Control Today*, septembre 2009, p. 15.

33. Bien que le Kremlin soit conscient que le choix d'abandonner ce traité amènerait les États-Unis à rétorquer immédiatement en installant des missiles en Europe, ce qui renforcerait l'asymétrie : si les missiles intermédiaires américains pourraient atteindre le territoire russe, l'inverse ne serait pas vrai.



---

## Conclusion

L'objectif initial du traité FCE était de réduire toutes possibilités d'attaques armées par l'une des deux alliances. Pour y parvenir, les parties s'engageaient à réduire le nombre d'armements classiques et à accroître ainsi la transparence. Si ce but fut incontestablement atteint au milieu des années 1990 – lors de la première conférence des États parties, en mai 1996, le constat s'imposa, parmi ces derniers, que l'objectif initial était effectivement rempli –, depuis, au sein de l'Alliance, plus aucun pays, exceptés peut-être ceux à la bordure ou à la périphérie de la Russie, ne craint une invasion armée d'autant plus que le format des forces classiques russes tend, depuis une quinzaine d'années, à se réduire comme « peau de chagrin ». Les Occidentaux estiment maintenant que la Russie ne semble pas disposer des moyens requis pour reconstituer, à échéance prévisible, une menace massive pour l'Europe occidentale.

Son objectif ayant été atteint, il n'aurait pas été si absurde, après, que le régime FCE disparaisse. Or il a subsisté et ce qui était d'autant plus remarquable, c'est qu'il eût pu survivre à une kyrielle de contradictions et d'incohérences, qui auraient dû précipiter sa fin<sup>1</sup>. Ainsi, alors même qu'après la fin de la guerre froide, le chute du Mur et l'écroulement de l'Union soviétique, on souhaitait construire quasiment *ex nihilo* une nouvelle architecture européenne de sécurité, on continuait à utiliser un régime de désarmement classique devenu, à bien des égards, anachronique, et cela, dès le lendemain de sa signature. Certes, le traité FCE avait été « modernisé ». Pourtant, il continuait à fonctionner dans une logique d'alliances alors même que le Pacte de

---

1. Remarquons, en plus, qu'il a fait mieux que survivre : il a aussi constitué le modèle du régime de désarmement inscrit dans les Accords de Dayton. L'Accord sur la limitation des armements au plan sous-régional, conclu le 14 juin 1996 entre la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la République fédérale de Yougoslavie, était très proche des dispositions du traité FCE. Il fixait des plafonds pour cinq types d'armements (les chars de batailles, les véhicules blindés de combat, l'artillerie lourde, les avions et les hélicoptères) et pour le déploiement du personnel militaire.

Varsovie avait disparu. Les raisons pour lesquelles les pays avaient accepté de s'engager dans le cadre du régime FCE, par ailleurs, s'étaient substantiellement modifiées. Il bannissait, en outre, l'accumulation de types d'armes utilisés dans le cadre de guerres de grande échelle. Certes, ces limitations n'interdisaient pas l'évolution nécessaire des forces armées européennes pour s'adapter à des risques nouveaux. Si les armements terrestres les plus lourds, ceux adaptés à un conflit classique sur le continent européen, subissaient les contraintes les plus fortes, en conservant pour les hélicoptères des limites numériques acceptables, on préservait autant la mobilité tactique qu'imposait une densité de forces moins grande que celle stratégique puisque l'on excluait des limitations les forces navales. Aucune contrainte technologique n'était retenue et le nombre d'ELT se limitait à cinq catégories, ce qui permit aux forces armées de s'adapter aux besoins nouveaux, autres que ceux qu'imposerait un conflit intensif sur le théâtre européen. Néanmoins, reconnaissons que, désormais, pour les états-majors, les affrontements armés ont vocation à être d'intensité moindre et beaucoup plus localisés et requièrent de l'infanterie, des capacités de renseignement, de mobilisation, de commandement et de protection<sup>2</sup>. Effectivement, depuis le milieu des années 1990, les doctrines occidentales s'orientent crescendo, d'une part, vers le concept de projection et de déploiement rapide des forces et concomitamment à une réduction du format des conscrits au profit d'une augmentation des forces professionnelles et, d'autre part, vers les guerres non conventionnelles et la contre-insurrection.

Dans ces conditions, si le traité FCE est depuis longtemps qualifié, selon le cliché alors en vogue au SHAPE, de « pierre angulaire de l'architecture de sécurité européenne<sup>3</sup> », c'est en raison d'abord des vertus d'ajustement qu'il pouvait avoir, par ricochet, entre la Russie et les autres membres du régime FCE, en premier lieu les pays membres de l'OTAN. Cette fonction d'ajustement du traité FCE se retrouvait dans deux dossiers – élargissement de l'OTAN et gestion des conflits gelés –, au départ, plus ou moins distincts pour, par la suite, s'entremêler.

À l'Est, la tactique était invariablement la même : lorsque la Russie entendait défendre ses intérêts de sécurité, elle mettait en avant l'effet nocif que cela aurait sur le régime FCE (élargissement de l'OTAN) ou pouvait carrément menacer de quitter le traité si les Occidentaux ne lui accordaient pas soit des compensations dans le régime FCE (comme ce fut le cas dans l'affaire des flancs), soit des garanties qu'ils cesseront d'éroder sa « sphère de responsabilité » en Ukraine et surtout dans le Sud-Caucase. Conscients qu'à force de crier ainsi au loup, ils faisaient, peu à peu, perdre en crédibilité leur menace, les Russes, en annonçant un moratoire sur le traité, savaient désormais qu'ils étaient manifestement

---

2. Y. Joly, « Sécurité en Europe et maîtrise des armements conventionnels », *Revue défense nationale*, n° 729, avril 2010, p. 80.

3. Qualifié de tel dans quasiment tous les communiqués officiels de l'OTAN.

en position de force pour obtenir des assurances. Cherchant à verrouiller ses « gains » politiques dans le Caucase, la Russie sait qu'elle a toutes les cartes en main surtout qu'elle a démontré, lors de la guerre menée contre la Géorgie, que ses postures diplomatiques n'étaient pas seulement des gesticulations mais pouvaient être suivies d'effets concrets. Il est vrai qu'à force d'utiliser, depuis le début des années 1990, des philippiques contre les Occidentaux, sans pour autant que ses menaces se concrétisent, la diplomatie de la Russie avait perdu une certaine crédibilité d'autant plus que les revers de son armée en Tchétchénie avaient jeté un certain trouble sur l'efficacité de sa machine militaire<sup>4</sup>.

Après l'élection de Barak Obama à la présidence des États-Unis, la nouvelle administration américaine a lancé des signes en faveur des revendications de Moscou. Rose Gottemoeller, la nouvelle responsable des questions de désarmement, affirma devant le comité des Affaires étrangères du Sénat américain que la résolution de l'impasse relative au traité FCE était même sa priorité<sup>5</sup>. Pour cette ancienne directrice du centre Carnegie à Moscou, spécialiste des affaires politico-stratégiques russes, cet engagement ne semblait pas être une gageure intenable.

Notons, enfin, qu'une lecture orthodoxe de la diplomatie du désarmement classique ne permettrait pas de comprendre les fortunes du traité FCE. En effet, si on devait (uniquement) considérer le désarmement intrinsèquement souhaitable car il n'aurait que des conséquences positives sur la stabilité internationale – il priverait les États ou les alliances des moyens de se faire la guerre tout en utilisant de manière plus productive les dépenses d'armement –, un élément de taille échapperait à notre réflexion : celui de sa fonction connexe de construction de confiance entre les parties, cela étant d'autant plus vrai que les armes ne sont que des moyens pour faire la guerre. Nous avons émis l'hypothèse que c'est bien en améliorant les relations entre les acteurs du système international par, notamment, la construction d'un certain degré de confiance que la sécurité coopérative permettait de venir à bout du dilemme de sécurité. Le traité FCE ayant été l'un des instruments les plus importants dans la construction de cette confiance, le risque est donc que le dilemme de sécurité, en premier lieu, celui de la Russie, s'accroisse. Certes, dans le domaine de la maîtrise des armements, les relations entre les deux capitales sont plutôt bonnes

---

4. Comme le note Sergeï Rogov, avec un brin d'aigreur et de réalisme, « [e]n quelques années, l'ensemble des forces terrestres de la Fédération de Russie étaient devenues inférieures aux anciennes forces soviétiques déployées en Allemagne, et moins équipées et entraînées. Comme devait le montrer la guerre contre les séparatistes tchétchènes, la Russie n'était "même plus capable de s'envahir elle-même" » (S. Rogov, « L'OTAN et la Russie : vu de Moscou », *Politique étrangère*, vol. 74, n° 4, 2009, p. 836).

5. « [...] *helping to resolve the impasse with Russia on the CFE Treaty also will be one of my top priorities* » (*Testimony of Rose Gottemoeller, Assistant Secretary of State-designate for the Bureau of Verification and Compliance, March 26, 2009, Senate Foreign Relations Committee*).

(signature d'un « nouveau » traité START en mars 2010, engagement de Washington à faire ratifier le traité d'interdiction complète des essais nucléaires [CTBT] par le Congrès, perspectives de traité interdisant la production de matière fissile, coopération pour la défense antimissiles). Cependant, pour Moscou, les hésitations de l'Ouest sur les fondements politico-stratégiques de son architecture de sécurité, tout comme sur son étendue territoriale, représentent un défi encore trop saillant pour ses intérêts de sécurité. Il est vrai que depuis le début des années 1990, le sentiment à Moscou est que l'objectif des Occidentaux est de construire des arrangements de sécurité sans que les Russes y soient associés. Désormais, avec le traité FCE, la Russie semble disposer d'un atout pour que, enfin, ses partenaires occidentaux lui reconnaissent sa qualité d'acteur primordial de la sécurité européenne. C'est donc en l'admettant comme partenaire à part égale dans la construction d'une architecture européenne de sécurité et de défense et acteur primordial de la sécurité européenne que le traité FCE pourra s'inscrire dans la continuité.

---

# Chronologie

## 1968

**25 juin**: Appel de Reykjavik en faveur d'une « *réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe centrale* ».

## 1970

**26-27 mai**: Conseil Atlantique à Rome qui définit les principes d'une réduction des forces en Europe.

## 1973

**30 octobre**: Ouverture des négociations MBFR.

## 1984

**De janvier 1984 à septembre 1986**: Négociations CSCE à Stockholm.

## 1985

**19-21 novembre**: Rencontre au sommet de Reagan et Gorbatchev, à Genève, qui discutent des dossiers de désarmement.

## 1986

**30 mai**: Création du HLTF.

**11 juin**: Les membres du Pacte de Varsovie lancent un appel à Budapest aux membres de l'OTAN et à tous les États européens, concernant « *un programme de réduction des forces conventionnelles en Europe* ».

**11 décembre**: *Déclaration de Bruxelles sur la maîtrise des armements conventionnels*. Le Conseil de l'Atlantique Nord appelle à un nouveau cycle de négociations en matière de désarmement classique.

## **1987**

**29 mai** : *Communiqué de Berlin-Est*. Les pays du Pacte de Varsovie reconnaissent, pour la première fois, que les rapports des forces classiques sur le continent leur étaient favorables à certains égards et que des réductions asymétriques se justifient.

**10 juillet** : Les pays membres de l'OTAN présentent à la CSCE une proposition prévoyant, outre une suite de la conférence de Stockholm sur les MDCS en Europe, l'organisation de négociations sur le désarmement classique en Europe.

## **1988**

**7 décembre** : Annonce par Gorbatchev, devant l'Assemblée générale des Nations unies, d'une réduction unilatérale par l'Union soviétique de ses armes classiques.

## **1989**

**2 février** : Clôture des négociations MBFR.

**9 mars** : Ouverture des négociations FCE.

## **1990**

**15 novembre** : La Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne émettent une déclaration interprétative précisant que l'expression « groupe d'États parties » utilisée dans le traité n'a pour objet que de définir deux groupes de pays pour les seuls besoins du traité FCE.

**19 novembre** : Signature à Paris, lors du Sommet de CSCE, du traité FCE.

## **1991**

**25 février** : Dissolution du Pacte de Varsovie.

**14 juin** : Résolution du différend sur l'article III.

**18 octobre** : Les parties acceptent d'exclure les pays baltes du régime FCE.

**26 décembre** : Dissolution de l'URSS.

## **1992**

**5-6 juin** : Adoption lors de la conférence d'Oslo des droits et obligations des nouveaux États issus de l'éclatement de l'URSS

**15 mai** : Les anciennes républiques soviétiques visées par le traité (Russie, Ukraine, Biélorussie, Kazakhstan, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) concluent à Tachkent un accord relatif à la répartition des dotations accordées à l'ancienne Union soviétique.



**10 juillet**: Les parties au traité FCE acceptent à Helsinki de faire entrer en vigueur le traité provisoirement.

**9 novembre**: Entrée en vigueur officielle du traité FCE.

## 1995

**Septembre**: Étude sur l'élargissement de l'OTAN. Pour l'OTAN, il n'y a pas de lien entre son élargissement et le traité FCE.

## 1996

**Mai**: Première Conférence des États parties.

## 1997

**20 février**: Les pays membres de l'OTAN présentèrent au GCC un document intitulé *Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty*.

**15 mai**: Entrée en vigueur de l'Accord sur les flancs.

**27 mai**: Signature à Paris de l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles.

## 1999

**19 novembre**: Signature du traité adapté.

## 2007

**14 juillet**: Annonce par la Russie d'un moratoire sur le traité FCE.

**12 décembre**: Entrée en vigueur du moratoire.

## 2008

**28 mars**: Proposition par la Russie de l'« *ensemble de mesures parallèles* ».

**5 juin**: Lors d'un déplacement en Allemagne, le président Medvedev propose la création d'un Pacte européen de sécurité.

## 2009

**28 juin**: Sur l'île de Corfou, les États membres de l'OSCE se déclarent intéressés par la proposition russe d'un « *nouveau pacte de sécurité* » européen, à condition que la Russie fasse preuve de bonne volonté à l'égard du traité FCE et des conflits gelés.



---

# Bibliographie

## Livres et documents

- ALLISON, R., *Le maintien de la paix dans les États successeurs de l'Union soviétique*, Paris, IES, Les cahiers de Chaillot n° 18, novembre 1994.
- BOLVING, K., *Baltic CFE Membership*, Copenhague, DUPI, 2001, 154 pages.
- BUZAN, B. et E. HERRING, *The Arms Dynamic in World politics*, Londres, Boulder/Rienner, 1998, 324 pages.
- CHILLAUD, M., *Les pays baltes en quête de sécurité*, Paris, ISC-Economica, 2009, 316 pages.
- DAVID, C.-P., *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- FALKENRATH, R., *Shaping Europe's Military Order. The Origins and Consequences of the CFE Treaty*, Cambridge et Londres, MIT Press, CSIA Studies, 1995, 300 pages.
- GHEBALI, V.-Y., *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 741 pages.
- KLEIN, J., *Sécurité et désarmement en Europe*, Paris, IFRI, 1987, 387 pages.
- KOULIK, S. et R. KOKOSKI, *Conventional Arms Control. Perspectives and Verification*, Stockholm, SIPRI, 1994, 323 pages.
- LACHOWSKI, Z., *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO*, Solna, SIPRI, Policy paper n° 1, 2002, 52 pages.
- LAVIEILLE, J.-M., *Droit international du désarmement*, Paris, L'Harmattan, 1997, 368 pages.
- LEVIN, C., *Beyond the Bean Count: Realistically Assessing the Conventional Military Balance in Europe*, Report of the Chairman of the Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Conventional Forces and Alliance Defense, juillet 1988.
- MCCAUSLAND, J., *Conventional Arms Control and European Security*, Londres, Adelphi Paper, IISS, n° 301, 1996, 70 pages.

- MARRET, J.-L., *La France et le désarmement*, Paris, L'Harmattan, 1997, 506 pages.
- MEARSHEIMER, J.J., *Conventional Deterrence*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1983, 296 pages
- MONTBRIAL, T. de et J. KLEIN (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, Paris, Presses universitaires de France, 2000.
- NEWALL, Lord (rapporteur), *La situation en matière de désarmement*, Paris, Assemblée de l'UEO, document 1590, 43<sup>e</sup> session, 5 novembre 1997.
- RUEHL, L., *MBFR: Lessons and Problems*, Londres, Adelphi Paper, IISS, n° 171, 1982, 37 pages.
- SCHLOTEN (rapporteur), *Conventional Armaments Control – The CFE Treaty and Its Implications for the European Security and Defence Policy (ESDP)*, forty-seventh session, Document A/1731, Assemblée de l'UEO, 20 juin 2001.
- SHARP, M.O.J., *Striving for Military Stability in Europe. Negotiation, Implementation and Adaptation of the CFE Treaty*, Londres et New York, Routledge, 2006, 292 pages.
- WITTMAN, K., *Challenges of Conventional Arms Control*, Londres, Adelphi paper, n° 239, 1989, 95 pages.

## **Contributions dans annuaires et ouvrages collectifs**

- ADLER, E., « Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model », E. Adler et M. Barnett (dir.), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998, p. 119-160.
- BARNABY, F., « The main events and concerns of the year », *SIPRI Yearbook 1977*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1977, p. 3-18.
- CHILLAUD, M., « Incertitudes stratégiques en Europe septentrionale: les pays baltes, l'OTAN et le traité FCE », *Annuaire français de relations internationales 2002*, Bruxelles, Bruylant, volume II, 2002, p. 577-589.
- COFFEY, J., « Mutual force reductions: status and prospects », *SIPRI Yearbook 1978*, Londres, Taylor & Francis, 1978, p. 398-418.
- DAVINIÉ, P., « Security in Europe through disarmament and other related measures », *SIPRI Yearbook 1973*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1973, p. 103-131.
- GHEBALI, V.-Y., « La présence militaire russe en Moldova et en Géorgie: analyse du contentieux OSCE/Russie relatif aux engagements du Sommet d'Istanbul de 1999 », *La sécurité internationale entre rupture et continuité. Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Guilhaudis*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 199-218.
- HOPMANN, T., « From MBFR to CFE, negotiating conventional arms control in Europe », R. Dean Burns (dir.), *Encyclopaedia of Arms Control and Disarmament*, vol. II, New York, Charles Scribner's Sons, 1993, p. 967-989.

- IFRI/UNIDIR (dir.), *Désarmement classique en Europe. Problèmes et perspectives*, Paris, Masson, 1990, 228 pages.
- LODGAARD, S., « The building of confidence and security at the negotiations in Stockholm and Vienna », *SIPRI Yearbook 1986*, Londres, Oxford University Press, 1986, p. 423-446.
- SCHMIDT, H.-J., « The uncertain future of CFE between Istanbul commitments and NATO-Enlargement », V.-Y. Ghebali et D. Warner (dir.), *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues*, Genève, HEI/PSIO, 2005, p. 153-187.
- SHARP, M.O.J., « Conventional arms control in Europe: problems and prospects », *SIPRI Yearbook 1988*, Oxford University Press, SIPRI, 1988, p. 315-337.
- SHARP, M.O.J., « CFE and the Baltic rim », *The NEBI Yearbook 1998*, North European and Baltic sea Integration, Nordregio, Berlin, Springer, 1998, p. 423-435.
- ŠUKOVIĆ, O., « Mutual force reductions in Europe », *SIPRI Yearbook 1974*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1974, p. 24-54.

## Revues

- BELOBROV, Y., « To find solution to the CFE crisis », *International Affairs*, n° 5, 2009, p. 21-31.
- BETTS, R.K., « Conventional deterrence: predictive uncertainty and policy confidence », *World Politics*, vol. 37, n° 2, 1985, p. 153-179.
- BLACKER, D., « Mutual force reductions and Soviet American arms control: the question of linkage », *The Fletcher Forum*, vol. 2, n° 1, 1978, p. 2-14.
- BLACKWILL, R.D., « Conceptual problems of conventional arms control », *International Security*, vol. 12, n° 4, 1988, p. 28-47.
- BLOCK, J. von et R. NÜCKEN, « Forces conventionnelles en Europe: poursuite des négociations sur la nouvelle définition de la règle des flancs », *Lettre de l'UNIDIR*, n° 30, 1995, p. 111-115.
- BLUTH, C., « Arms control the origins of MBFR: West German policy priorities and conventional », *War in History*, vol. 7, n° 2, 2000, p. 199-224.
- BLUTH, C., « The Warsaw Pact and military security in central Europe during the Cold War », *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 17, n° 2, 2004, p. 299-301.
- BOESE, W., « Deal reached in Georgia, Russia dispute », *Arms Control Today*, juillet-août 2005.
- BOESE, W. et C. FISCHER, « Pragmatism in practice: CFE seeks to secure Europe's future », *Jane's Weekly Review*, vol. 12, n° 2, 2000, p. 14-19.
- BRICHAMBAUT, M. Perrin de, « Le désarmement conventionnel en Europe en 1992 », *Relations internationales et stratégiques*, n° 9, 1993, p. 39-51.
- BUNN, G., « Does NMD stand for "No more disarmament" as well as "National missile defence" ? », *Disarmament Diplomacy*, n° 42, The Acronym Institute, décembre 1999.

- CHERNOV, V., «The expansion of NATO and the future of the CFE Treaty», *Comparative Strategy*, vol. 14, n° 1, 1995, p. 87-90.
- CHERNOV, V. et A. MAZUR, «CFE Treaty: Russia has travelled its part of the road», *International Affairs*, vol. 51, n° 1, 2005, p. 79-84.
- CHILLAUD, M., «Les avatars du traité FCE», *Défense nationale*, n° 1, 2009.
- CIMBALA, S.J., «Russian and US missile defenses: continuing contention or possible progress?», *European Security*, vol. 17, n° 4, 2008, p. 435-453.
- DALSJÖ, R., «A Swedish perspective on the Treaty on Conventional Forces in Europe», *Baltic Defence Review*, n° 7, 2002, p. 171-184.
- DEAN, J., «MBFR: From apathy to accord», *International Security*, vol. 7, n° 4, 1983, p. 116-139.
- DEAN, J., «The CFE negotiations, present and future», *Survival*, vol. 32, n° 4, 1990, p. 313-324.
- DEBOUZY, O., «Les forces aériennes et le désarmement en Europe: trente ans de négociations. 1958-1988», *Politique étrangère*, vol. 51, n° 2, 1989, p. 291-304.
- FALKENRATH, R., «The CFE flank dispute», *International Security*, vol. 19, n° 4, 1995, p. 118-144.
- FREEDMAN, L., «The politics of conventional arms control», *Survival*, vol. 31, n° 5, 1989, p. 387-396.
- GERMAN, T.C., «Le conflit en Ossétie-du-Sud: la Géorgie contre la Russie», *Politique étrangère*, vol. 68, n° 1, 2006, p. 51-64.
- GHEBALI, V.-Y., «Les négociations sur le désarmement conventionnel en Europe. Le bilan de 1987», *Arès*, n° 1, 1988, vol. 9, p. 195-204.
- GHEBALI, V.-Y., «Les trois atouts de la négociation sur les Forces armées», *Politique étrangère*, vol. 54, n° 2, 1989, p. 305-311.
- GHEBALI, V.-Y., «La négociation sur les forces conventionnelles en Europe», *Défense nationale*, n° 4, avril 1990, p. 89-100.
- GHEBALI, V.-Y., «Les négociations de Vienne sur les forces armées conventionnelles et les Mesures de confiance», *Arès*, n° 1, vol. 11, 1990, p. 32-63.
- GHEBALI, V.-Y., «Les fondements de l'ordre européen de l'après-guerre froide», *Politique étrangère*, vol. 56, n° 1, 1991, p. 59 -69.
- GHEBALI, V.-Y., «Growing pains at the OSCE: the rise and fall of Russia's pan-european expectations», *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, n° 3, 2005, p. 385-388.
- GRAHAM, T. Jr., «The CFE Treaty review conference: strengthening the cornerstone' of European security», *Arms Control Today*, avril 1996.
- GUÉNEC, M., «La Russie face à l'extension de l'OTAN en Europe», *Hérodote*, n° 129, 2008, p. 221-246.
- HAMANT, H., «La succession d'États de l'URSS en matière militaire», *Annuaire français de droit international*, vol. 50, 2004, p. 213-230.
- HERSPRING, D. et I. VOLGYES, «Political reliability in the eastern Warsaw Pact armies», *Armed Forces and Society*, vol. 6, n° 2, 1980, p. 286-291.

- HILL, L., « Russia resents alliance in Baltic aerospace », *Jane's Defence Weekly*, vol. 41, n° 14, 7 avril 2004.
- HILL, W., « Making Istanbul a reality: Moldova, Russia, and withdrawal from Transdnestria », *Helsinki Monitor*, vol. 13, 2002.
- HOLMES, K.R., « Measuring the conventional balance in Europe », *International Security*, vol. 12, n° 4, 1988, p. 166-173.
- HUNTINGTON, S.P., « Conventional deterrence and conventional retaliation in Europe », *International Security*, vol. 8, n° 3, 1983-1984, p. 32-56
- IISS, « NATO enlargement and the CFE Treaty », *Strategic comments*, vol. 3, n° 2, mars 2007.
- JERVIS, R., « Cooperation under the security dilemma », *World Politics*, vol. 30, n° 2, 1978, p. 167-214.
- JOHNSON, R., « La sécurité de l'après-guerre froide: les occasions manquées », *Forum du désarmement*, 1999, vol. 1, p. 7-15.
- JOLY, Y., « Sécurité en Europe et maîtrise des armements conventionnels », *Revue défense nationale*, n° 729, avril 2010, p. 77-82.
- KLEIN, J., « La théorie et la pratique de l'Arms Control: bilan et perspectives », *Études internationales*, vol. 20, n° 3, 1989, p. 647-663.
- KLEIN, J., « Le désarmement en Europe », *Stratégique*, vol. 47, n° 3, 1990, p. 157-174.
- KLEIN, J., « Désarmement régional en Europe et sécurité collective », *Politique étrangère*, vol. 56, n° 1, 1991, p. 41-57.
- KLEIN, J., « Stratégie et désarmement: les chances d'une politique de sécurité coopérative », *Politique étrangère*, vol. 62, n° 1, 1997, p. 99-109.
- KLEIN, J., « Vingt ans de négociations sur le désarmement et la maîtrise des armements », *Politique étrangère*, vol. 64, n° 3, 1999, p. 663-678.
- KOSTKO, Y., « Mutual force reductions in Europe », *Survival*, vol. 14, n° 5, 1972, p. 236-238.
- LARSSON, R.L., « The enemy within: Russia's military withdrawal from Georgia », *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 17, n° 3, 2004, p. 405-424.
- LUIZET, M., « Des chars à la casse », *Armées d'aujourd'hui*, n° 156, décembre-janvier 1990-1991, p. 4-6.
- MCCAUSLAND, J., « Endgame: CFE adaptation and the OSCE summit », *Arms Control Today*, septembre-octobre 1999.
- MACGREGOR, D.A., « Uncertain allies? East European forces in the Warsaw Pact », *Soviet Studies*, vol. 38, n° 2, 1986, p. 227-247.
- MANKOFF, J., « Reforming the Euro-Atlantic security architecture: an opportunity for U.S. leadership », *The Washington Quarterly*, vol. 33, n° 2, 2010, p. 65-83.
- MASON, R.A., « Airpower in conventional arms control », *Survival*, vol. 31, n° 5, 1989, p. 397-414.
- MEARSHEIMER, J.J., « Why the Soviets can't win quickly in Central Europe », *International Security*, vol. 7, n° 1, 1982, p. 3-39.

- MONGRENIER, J.-S., « La Russie et la “maîtrise des armements” : enjeux stratégiques et représentations géopolitiques », *Hérodote*, n° 129, 2008, p. 211- 220.
- NEIMTZW, E., « The OSCE's security model: conceptual confusion and competing visions », *Helsinki Monitor*, vol. 7, n° 3, 1996, p. 41-51.
- OLIN, P., « A Finnish perspective of the CFE Treaty », *Baltic Defence Review*, n° 4, 2000, p. 67-70.
- PLAISANT, F.-M., « La négociation sur les Forces armées conventionnelles en Europe. 6 mars 1989-19 novembre 1990 », *Politique étrangère*, vol. 56, n° 3, 1991, p. 687-699.
- POLIKANOV, D., « Nato-Russia relations: present and future », *Contemporary Security Policy*, vol. 25, n° 3, 2004, p. 479-497.
- ROGOV, S., « L'OTAN et la Russie: vu de Moscou », *Politique étrangère*, vol. 74, n° 4, 2009, p. 829-844.
- RÜHL, L., « Offensive defence in the Warsaw Pact », *Survival*, vol. 33, n° 5, 1991, p. 442-450.
- SCHUTZE, W., « La réduction des forces conventionnelles en Europe », *Défense nationale*, n° 12, 1989, p. 19-31.
- SHARP, J.M.O., « Let's make a deal: NATO and CFE », *Bulletin of Atomic Scientists*, mars-avril 1995, p. 19-21.
- SHOUMIKHIN, A., « Change and continuity in Russian arms control », *Comparative Strategy*, vol. 28, n° 2, 2009, p. 140-153.
- STARR, B., « Russia still looking to amend CFE Treaty », *Jane's Defence Weekly*, vol. 19, n° 12, 18 septembre 1993.
- WALKING, S., « Flank limits issue unlikely to mar december CFE meeting », *Arms Control Today*, décembre 1994.
- WALKING, S., « CFE parties reach milestone in conventional force reductions », *Arms Control Today*, janvier-février 1995.
- WALKING, S., « Belarus suspends CFE-required weapons reductions », *Arms Control Today*, avril 1995.
- WALKING, S., « Clinton, Yeltsin accept NATO plan to resolve CFE Treaty “flank” issue », *Arms Control Today*, novembre 1995.
- WALKING, S., « CFE Treaty final cuts completed; Progress made on “flank” dispute », *Arms Control Today*, décembre 1995-janvier 1996.
- WALKING, S., « Russian proposal for CFE adaptation seeks new limits on NATO arms », *Arms Control Today*, avril 1997.
- WEITZ, R., « Russia's CFE suspension worries its southern neighbors », *Central Asia-Caucasus Analyst*, vol. 10, n° 1, 9 janvier 2008, p. 9-11.
- YOST, D., « Armements conventionnels. Une nouvelle négociation? », *Défense nationale*, juin 1987, p. 59-76.
- ZELLNER, W., « Can this treaty be saved? Breaking the stalemate on conventional forces in Europe », *Arms Control Today*, septembre 2009, p. 12-18.
- ZELLNER, W., « De Corfou à Athènes. Un nouveau départ pour la coopération en matière de sécurité en Europe? », *Magazine de l'OSCE*, octobre-novembre 2009, p. 14-15.



## **Autres**

CHILLAUD, M., *Le traité sur les forces conventionnelles en Europe : du problème des flancs à la question de l'adaptation du traité*, Mémoire de DESS « Maîtrise des armements, désarmement et vérification », sous la direction de F. Astier, 2000.

DEMONT, P.C., *Le traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE)*, Master relations internationales, Université Panthéon Assas (Paris), sous la direction de Nicolas Haupais, 2008.

KUBERSKI, M., *La modernisation du traité sur les Forces conventionnelles en Europe et l'élargissement de l'OTAN*, Mémoire de DESS « Maîtrise des armements, désarmement et vérification », sous la direction de F. Bozo, 1998.

LACHOWSKI, Z., *The CFE Treaty one year after its unilateral suspension: a forlorn treaty?*, SIPRI Policy Brief, 2009.



---

# Index

14<sup>e</sup> armée, 60-62

## A

Accord de Stockholm, 5  
appel de Reykjavik, 18  
artillerie, 2, 11, 27, 28, 35, 37, 42, 46, 49-51, 54, 59, 63, 67, 70, 72, 74, 79, 81-86, 91, 92, 107, 109  
Atlantic to the Urals, 2, 24, 28  
ATTU, *voir* Atlantic to the Urals  
avion, 37

## C

CEI, *voir* Communauté des États indépendants  
char, 30  
Chevardnadzé, 62  
Ciel ouvert, 6, 100, 107  
CIJ, *voir* Cour internationale de Justice  
Clinton, 55, 73, 122  
Communauté des États indépendants, 47-49, 59, 63, 65, 69, 72  
Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 1, 5, 13, 21, 25, 38, 39, 46-49, 60, 87, 113, 114  
Cour internationale de Justice, 52, 53

CSCE, *voir* Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

## D

dissuasion classique/  
conventionnelle, 12  
Document de Vienne, 70, 100, 107

## E

Eeltsine, 7, 50, 64, 89

## F

Flotte de la mer Noire, 44  
FNI, *voir* Forces nucléaires intermédiaires  
Forces nucléaires intermédiaires, 6, 9, 23

## G

GCC, *voir* Groupe consultatif commun  
Gorbatchev, 5, 14, 18, 21, 23, 39, 55, 62, 113, 114  
Gratchev, 50, 51, 59, 64, 65, 69  
Grinevski, 42, 43  
Groupe consultatif commun, 42, 43, 46, 50, 51, 67, 72, 76, 77, 92, 99, 103, 106, 115

**H**

Hansen, 46  
 hélicoptère, 28, 37  
 High Level Task Force, 21, 27,  
 35, 78, 79, 83, 113  
 High Level Working, 47  
 HLTF, *voir* High Level Task Force  
 HLWG, *voir* High Level Working

**I**

IDS, *voir* Initiative de défense  
 stratégique  
 Initiative de défense stratégique,  
 5

**K**

Kostenko, 50

**M**

MacNamara, 4, 18  
 MBFR, *voir* Mutual Balance  
 Forces Reduction  
 MDCS, *voir* Mesures de confiance  
 et de sécurité  
 Mesures de confiance et de  
 sécurité, 22, 25, 87, 100, 107,  
 114  
 Mutual Balance Forces  
 Reduction, 1, 4, 9, 10, 18-21,  
 24-27, 39, 113, 114, 118-120

**N**

National Missile Defense, 6, 120  
 NMD, *voir* National Missile  
 Defense

**O**

Organisation du traité de  
 l'Atlantique Nord, 1, 3-9, 11,  
 13-15, 17-29, 35, 36, 38, 39,  
 44, 45, 52, 55, 57, 58, 66-70,  
 72, 73, 75, 76, 78-81, 83, 84,  
 87, 89, 91-95, 97-99, 101-106,  
 110, 111, 113-115, 118,  
 121-123

Organisation pour la sécurité  
 et la coopération en Europe,  
 7, 11, 13, 21, 45, 58, 60-62, 74,  
 78-80, 82, 84, 89-91, 99, 103,  
 105-107, 115, 117-120, 122,  
 123

OSCE, *voir* Organisation pour la  
 sécurité et la coopération en  
 Europe

OTAN, *voir* Organisation du  
 traité de l'Atlantique Nord

**P**

Pacte de Varsovie, 1-5, 9, 10,  
 12-15, 17-24, 26-29, 35, 36, 39,  
 45, 53, 66-68, 75, 79, 87, 110,  
 113, 114  
 Perry, 69  
 Poutine, 8, 89, 92, 95, 98, 106  
 Primakov, 7, 76, 87

**R**

Rapacki, 19  
 rapport Harmel, 19  
 Reagan, 5, 113  
*rebus sic stantibus*, 52  
 riposte graduée, 4, 18

**S**

SALT, *voir* Strategic Arms  
 Limitation Talks  
 START, *voir* Strategic Arms  
 Reduction Treaty  
 Strategic Arms Limitation Talks,  
 19  
 Strategic Arms Reduction Treaty,  
 4-6, 112

**T**

TICEN, *voir* Traité d'interdiction  
 complète des essais nucléaires  
 TNP, *voir* Traité de non-  
 prolifération  
 Traité de non-prolifération, 6  
 Traité d'interdiction complète  
 des essais nucléaires, 6

**U**

UEO, *voir* Union de l'Europe  
occidentale  
Union de l'Europe occidentale,  
26, 50, 78, 118

**V**

VBC, *voir* véhicules blindés de  
combat  
véhicules blindés de combat, 2,  
11, 29, 30, 35-37, 42-46, 49-51,  
54, 55, 59, 63, 67, 70, 72, 74,  
75, 79, 81-86, 91, 92, 109



**G.I. contre jihad**

Le match nul

*Pierre-Alain Clément*

2010, ISBN 978-2-7605-2608-2, 294 pages

**Le conservatisme américain**

Un mouvement qui a transformé  
les États-Unis

*Sous la direction de Charles-Philippe  
David et Julien Tourreille*

2007, ISBN 2-7605-1496-X, 184 pages

**Le congrès des États-Unis**

*Sous la direction de Frédéric Gagnon*

2006, ISBN 2-7605-1416-1, 336 pages

**La télévision mène-t-elle le monde ?**

Le mythe de l'effet CNN sur la  
politique étrangère des États-Unis

*Karine Prémont*

2006, ISBN 2-7605-1391-2, 252 pages

**La présidence des États-Unis**

*Sous la direction d'Élisabeth Vallet*

2005, ISBN 2-7605-1364-5, 392 pages

**Les constitutions arabes et l'Islam**

Les enjeux du pluralisme juridique

*Sabine Lavorel*

2005, ISBN 2-7605-1333-5, 220 pages

**L'empire blessé**

Washington à l'épreuve de l'asymétrie

*Barthélémy Courmont*

2005, ISBN 2-7605-1332-7, 288 pages

**Les élections**

**présidentielles américaines**

*Sous la direction d'Élisabeth Vallet  
et David Grondin*

2004, ISBN 2-7605-1286-X, 302 pages







**S**igné au cours de la guerre froide, le traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe (FCE) annonçait une transformation substantielle de la stratégie des deux alliances militaires de l'Est et de l'Ouest en les assujettissant à réduire leurs équipements militaires classiques, de manière à rétablir l'équilibre entre leurs forces. Bien qu'il ait finalement été mis en œuvre dans un environnement géopolitique totalement différent, son succès est incontestable. Grâce aux limites numériques qu'il a imposées entre l'Est et l'Ouest, il a instauré un climat de confiance suffisamment mûr pour que son objectif – l'élimination de la capacité de lancer une attaque par surprise et de déclencher une offensive de grande envergure – soit atteint. Néanmoins, cette dynamique est aujourd'hui menacée, puisque non seulement le « nouveau » traité FCE adapté, signé en 1999, n'a jamais été mis en œuvre, mais la Russie a annoncé, en 2007, un moratoire sur son application même.



L'auteur plonge au cœur des différentes phases du processus de désarmement classique en Europe, véritable « baromètre » des relations Est/Ouest. Alliant les angles historique et politique, son livre se révèle d'une rigoureuse profondeur.



Matthieu CHILLAUD, docteur en science politique (Bordeaux IV) et titulaire d'un DESS en maîtrise des armements et désarmement (Marne la Vallée), est chercheur postdoctoral et enseignant à l'Institut d'Étude politique et administrative de Tartu (Estonie).