

*L'auteur de cet article souhaite remercier tout particulièrement le chef de corps de l'Unité Française de Vérification et son personnel.*

\*\*\*

**Du temps de la guerre Froide, la multiplication des armements conventionnels en Europe avait poussé les nations européennes et leurs alliés à instaurer un dialogue avec le bloc soviétique pour limiter la course aux armements. Mais dans une Europe aujourd'hui apaisée, la maîtrise des armements conventionnels semble moins prioritaire. Est-ce, dès lors, un concept périmé ?**

La stabilité européenne résulte de ce dialogue. Elle repose sur une architecture de sécurité basée, entre autres, sur la maîtrise des armements conventionnels en Europe, d'où l'importance de cette question. Mais cette stabilité reste fragile. Aujourd'hui, les outils de maîtrise des armements conventionnels sont remis en cause par certains acteurs de la sécurité européenne. A terme, cette situation pourrait compromettre l'avenir de la maîtrise des armements en Europe. Comment sortir de l'impasse ?

La crise de l'architecture de la sécurité européenne reflète une logique de blocs post-guerre Froide. L'incompréhension persistante entre la Russie et l'OTAN ne permet pas d'envisager une sortie de crise rapide. Or, plus le temps passe, plus les marges de manœuvre dans les négociations s'amenuisent.

Pour avoir une vue d'ensemble de la situation, il faut répondre aux questions suivantes : comment s'inscrit la maîtrise des armements conventionnels dans l'architecture actuelle de la sécurité européenne ? Quels sont les points bloquants dans les négociations actuelles ? Quels sont les risques en cas de non-sortie de crise ?

## **1. Une architecture sécuritaire en Europe reposant, entre autres, sur la maîtrise des armements conventionnels...**

La genèse de l'actuelle architecture de la sécurité européenne remonte à la création de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (1973). Dans un contexte bipolaire de destruction mutuelle assurée par l'arme nucléaire, il s'agissait d'éviter un basculement irréversible du continent européen dans le chaos en cas d'affrontement des blocs.

Par conséquent, les différents Etats-membres de l'OSCE (ex-CSCE) ont engagé des négociations afin de construire une architecture de la sécurité européenne fondée sur la maîtrise des armements nucléaires (SALT, START, TICE) <sup>(1)</sup> et conventionnels ainsi que sur la

mise en place de mesures de confiance et de sécurité. En se limitant strictement au volet conventionnel, la maîtrise des armements repose sur 3 piliers :

- le traité des Forces Conventionnelles en Europe (FCE) (1990, entrée en vigueur en 1991) et sa version modifiée FCE-A (1999)
- le document de Vienne (1991, révisé en 1999 et 2011)
- le Traité Ciel Ouvert (1992, entré en vigueur en 2002)

Le traité des Forces Conventionnelles en Europe comprend un volet désarmement et un volet maîtrise des armements <sup>(2)</sup>. Alors que le continent européen était divisé en deux blocs sécuritaires, il s'agissait de limiter les concentrations de troupes en fixant des quotas sur 5 catégories d'armements conventionnels <sup>(3)</sup> dans un espace strictement européen de l'Atlantique à l'Oural, à l'exception des Etats baltes et des pays ex-yougoslaves. Pour ce faire, un système d'inspections et d'échanges d'informations a été mis en place. De même, un Groupe Consultatif Commun (GCC) a été créé : il se réunit tous les 5 ans pour réviser le traité. Pour prévenir tout conflit aux zones frontalières de l'URSS puis de la Russie, une zone des flancs a été mise en place. Dans cet espace, toute concentration de troupes est soumise à des limitations et des contrôles drastiques.

L'entrée en vigueur du traité FCE a coïncidé avec l'effondrement de l'URSS et la fin du Pacte de Varsovie. Or, le traité n'avait pas pris en compte les conséquences de ces changements géopolitiques. Cette situation a généré de nombreuses revendications d'Etats-parties, comme la Russie, la Turquie ou encore la Norvège sur la problématique des flancs. Pour y remédier, un accord d'adaptation du traité a été adopté lors de négociations OSCE à Istanbul sous le nom de FCE-A (adapté) en 1999. Ce document résolvait les incohérences résultant de la disparition du bloc soviétique. Cependant, à ce jour, seuls la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan l'ont ratifié. Les pays membres de l'OTAN réservent leur ratification au retrait des troupes russes des territoires sécessionnistes géorgiens et moldaves. Par conséquent, seul le traité de 1991 s'applique malgré son inadéquation à la géopolitique européenne actuelle.

Moins contraignant que le traité FCE, le document de Vienne (DV), pour sa part, s'inscrit dans les Mesures de Confiance et de Renforcement de la Sécurité. Il prévoit notamment l'échange annuel de données sur les capacités et les activités majeures de l'outil de défense des Etats participants, ainsi que la mise en place de consultations, de visites et d'inspections complémentaires à celles du traité FCE <sup>(4)</sup>. Sa révision, en 2011, n'a abouti qu'à des changements mineurs.

Le traité Ciel Ouvert est le seul instrument de maîtrise des armements conventionnels couvrant les territoires nord-américain et européen. Il permet aux Etats-parties d'effectuer, sur demande, des survols d'observation non armés au-dessus du territoire d'un pays partenaire. Ce traité signé en 1992 n'est entré en vigueur qu'en 2002, à l'ère où le satellite s'était déjà imposé dans le domaine de la reconnaissance stratégique. Il reste, cependant, pertinent en permettant de renforcer les relations de confiance entre les Etats signataires du traité.

Le dialogue sur la maîtrise des armements conventionnels en Europe implique les acteurs suivants :

- au titre du traité FCE : OTAN-URSS, puis OTAN-Russie (30 Etats-parties FCE et 6 candidats aux FCE-A) ;
- au titre des Mesures de Confiance et de Renforcement de la Sécurité : les Etats-membres de l'OSCE ;
- au titre de Ciel Ouvert : 34 Etats-parties, tous membres de l'OSCE.

L'OSCE n'a pas su s'imposer comme la plateforme unique de discussions pour la maîtrise des armements. A vrai dire, ces négociations ont longtemps reflété les positions américano-russes. A l'heure actuelle, les différents acteurs de la sécurité européenne peinent à nouer un dialogue constructif en raison de leurs intérêts divergents.

Globalement, ces différentes mesures ont contribué à créer un climat de confiance et de détente en Europe, favorable au développement d'une culture de transparence et de coopération <sup>(5)</sup>. Par ailleurs, elles ont permis de réduire significativement la concentration des forces conventionnelles sur le continent européen. Cependant, la maîtrise des armements conventionnels en Europe connaît une crise depuis 2007, suite à la suspension par la Russie de sa participation au traité FCE.

## 2. Une architecture sécuritaire secouée par une crise héritée de la guerre Froide

La suspension russe du traité FCE a mis un coup d'arrêt certain aux négociations en cours. Cette position résulte d'un ensemble de malentendus et de désaccords entre les différents acteurs de la sécurité européenne. Ce blocage doit être compris comme une conséquence directe de la guerre froide et de son paradigme géopolitique.

Après l'effondrement de l'URSS, la Russie a cherché sa place sur le nouvel échiquier mondial. Son attitude, initialement favorable à l'OTAN, s'est durcie au fur et à mesure qu'elle a vu son influence remise en cause dans l'espace post-soviétique par l'élargissement de l'OTAN à l'Est. En 2001, elle a ressenti la suspension unilatérale du traité ABM par les Etats-Unis comme un manque de respect **(6)**. Puis, elle a refusé de céder au chantage à la ratification du FCE-A de l'OTAN lui intimant de se retirer des territoires sécessionnistes de Moldavie et de Géorgie. Finalement, la Russie a suspendu unilatéralement sa participation au traité FCE en réponse au « *moratoire otanien sur la ratification de l'accord d'adaptation du traité FCE* » <sup>(7)</sup>.

Pour leur part, les pays membres de l'OTAN jugent inadmissible, le déploiement des troupes russes sur les territoires d'Etats souverains qui n'y ont pas consenti. Selon eux, la Russie n'a envoyé aucun message clair sur ses intentions dans le Caucase. La crise géorgienne de 2008 et la reconnaissance russe de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie n'ont fait qu'aggraver les tensions. Comme le souligne Isabelle Facon, « *ce conflit a érodé encore (...) la légitimité des revendications de Moscou sur le réaménagement de la sécurité européenne et sur la crédibilité de son intérêt affiché pour les outils de maîtrise des armements* » <sup>(8)</sup>.

La suspension russe témoigne d'une grave crise de confiance liée à des problématiques dépassant le simple cadre du traité FCE. Les entités sécessionnistes de l'espace postsoviétique constituent le premier point de désaccord. Il s'agit de zones de non application du traité FCE où les limitations des concentrations des forces conventionnelles ne sont pas respectées. Le Haut-Karabakh, l'Abkhazie et dans une moindre mesure l'Ossétie du Sud et la Transnistrie entrent dans cette catégorie ; ce sont des zones crisogènes potentiellement déstabilisatrices pour l'Europe dans le cadre de sa politique de voisinage.

Ensuite se pose le problème de la zone des flancs suite à l'élargissement de l'OTAN à l'Est. La Russie se sent désormais encerclée selon une logique de « *néo-containment* ». Effectivement, les pays baltes ne sont pas assujettis aux limitations ELT <sup>(9)</sup> imposées par le traité. *De facto*, ils sont logiquement perçus comme une menace par la Russie. De plus, la Turquie et la Norvège s'opposent à la redéfinition de la zone des flancs car elles craignent toujours la puissance militaire russe. Des enjeux régionaux de puissance expliquent donc ces divergences.

Enfin, le dialogue stratégique russo-américain continue de peser lourdement sur le cours des négociations du traité FCE. D'une part, la Russie n'a pas apprécié la décision unilatérale des Etats-Unis d'implanter des installations en République Tchèque et en Pologne dans le cadre de la Défense anti-missile (Missile Defense, ex *National Missile Defense*) **(10)**. Le projet sera finalement abandonné en 2009. D'autre part, la Russie conditionne désormais le règlement du traité FCE à l'obtention de concessions otaniennes sur le bouclier anti-missile européen. En somme, la Russie demande à être pleinement intégrée dans les négociations de la sécurité européenne.

La compréhension de l'architecture de la sécurité européenne reste fortement marquée par des mentalités héritées de la guerre froide. La Russie n'est plus perçue comme un ennemi, mais elle n'est pas non plus considérée comme une alliée. Une méfiance subsiste, nourrie, notamment, par la prise de position russe en faveur de territoires sécessionnistes dans le Caucase. Cependant, l'Europe doit trouver une solution à la crise de maîtrise des armements conventionnels pour stabiliser ses frontières orientales.

### 3. Quels risques en cas de non-sortie de crise ?

En tout état de cause, 2012 ne verra aucun revirement de situation en raison des présidentielles américaine et française. Effectivement, le sommet de Chicago, les 21-22 mai prochains, n'aboutira vraisemblablement à aucun changement significatif sur la position de l'OTAN vis-à-vis de la défense anti-missile européenne ou de la maîtrise des armements en Europe. D'une part, la rencontre OTAN-Russie initialement prévue a été reportée à une date ultérieure. D'autre part, le retour de Vladimir Poutine à la présidence russe ne laisse augurer d'aucune amélioration rapide. Homme de la suspension russe du traité FCE lors de son second mandat présidentiel, il a annoncé, courant janvier 2012, un programme de réarmement de la

Russie pour la prochaine décennie <sup>(11)</sup>.

Or, le *statu quo* ne sied pas à un contexte sécuritaire extrêmement incertain voire instable. A laisser les négociations au point mort, les Etats-parties risquent de se détourner de la maîtrise des armements conventionnels en Europe. En d'autres termes, les zones crisogènes risquent de se lancer dans une course aux armements qui pourrait à terme déstabiliser l'Europe. Certes, des propositions de sorties de crise se sont succédées depuis 2007. Mais avec le temps, un phénomène d'usure s'est installé.

La proposition russe de Traité de Sécurité Européenne (TSE) vise à « créer dans le domaine de la sécurité militaro-politique un espace juridique unique » <sup>(12)</sup>. Ce projet s'appuie sur les piliers suivants : « l'indivisibilité de la sécurité européenne », « le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États », « le non-recours à la force armée », et « le contrôle des armements » <sup>(13)</sup>. Il propose également la création d'une nouvelle plateforme de discussion puisque l'OSCE ne permet pas à la Russie « d'être associée plus étroitement à la prise de décisions dans les affaires de sécurité européenne » <sup>(14)</sup>. Pour résumer, le TSE fixerait seulement les grands principes de la maîtrise des armements sans toutefois remplacer les outils existants.

Néanmoins, cette proposition n'a trouvé qu'un faible écho chez les partenaires otaniens qui défendaient le *Parallel Action Package* <sup>(15)</sup> (2008). En 2009, l'administration Obama avec sa politique de « Reset » vis-à-vis de la Russie a envisagé d'inscrire les discussions sur les FCE dans un cadre plus global incluant la défense anti-missiles, le règlement des conflits gelés et la gestion des crises au sein de l'OSCE <sup>(16)</sup>. Cependant, la position américaine a suscité une certaine méfiance du côté russe pour deux raisons. D'une part, Moscou a suspecté l'OTAN de vouloir, par ces mesures, réduire son influence dans son étranger proche. D'autre part, la Russie n'a pas perçu la nomination de l'Américaine Victoria Nuland au poste d'envoyée spéciale pour les questions d'armement conventionnel comme un signe de conciliation <sup>(17)</sup>.

En 2010, l'OSCE s'est réunie à Corfou pour discuter du projet russe, en vain. Après le bilan mitigé du processus de Corfou, le président Obama a décidé en mai 2011 de faire une pause dans les négociations pour redéfinir les besoins en termes de maîtrise des armements conventionnels en Europe. Cette interruption des négociations semble confirmée par la vacance du poste d'envoyé spécial américain pour les questions d'armement conventionnel depuis juin 2011 <sup>(18)</sup>. Enfin, depuis novembre 2011, les Etats-parties otaniens ont cessé d'échanger des informations avec la Russie dans le cadre du traité FCE <sup>(19)</sup>.

Pour l'heure, les négociations ne laissent entrevoir aucune solution, tant le double agenda de préservation de l'acquis global et de développement de la dimension sous-régionale semble difficile à atteindre <sup>(20)</sup>. Faut-il alors envisager l'abandon du traité FCE ? Cette option laisse craindre, outre la reprise de la course aux armements, un manque de transparence sur les capacités militaires des Etats du continent européen et une perte irrémédiable de confiance mutuelle entre la Russie et les pays membres de l'OTAN. Suivant cette même logique, le Document de Vienne et le traité Ciel Ouvert pourraient être remis en cause. Au bilan, les Etats européens devraient refonder intégralement l'architecture de la sécurité européenne sans aucune garantie de succès. Le traité FCE doit donc être préservé.

Tant que la Russie percevra les actions européennes ou otaniennes menées dans le Caucase comme une ingérence dans son pré carré, elle privilégiera le *statu quo* conflictuel <sup>(21)</sup>. Une sortie de crise ne peut donc résulter que d'une meilleure prise en compte des préoccupations sécuritaires et politiques russes. La question des conflits gelés de l'espace post-soviétique doit être traitée séparément de la problématique de la maîtrise des armements conventionnels en Europe. La première relève, en effet, de l'OSCE (le groupe de Minsk pour le Haut-Karabakh) alors que la seconde découle d'un dialogue OTAN-Russie.

Pour relancer le processus de maîtrise des armements conventionnels en Europe, la Russie doit cesser d'être perçue comme une menace. Elle doit, au contraire, être traitée sur un pied d'égalité. Comme le rappelle le ministre des Affaires étrangères russes, Sergeï Lavrov dans la *Revue Défense Nationale*, « le maintien du principe du consensus dans toutes les structures du domaine de la sécurité revêt une importance fondamentale » <sup>(22)</sup>. Cela pourrait éventuellement amener la Russie à reconnaître les frontières de l'Europe et à élaborer des mécanismes pour résoudre les conflits sécessionnistes <sup>(23)</sup>. A cet égard, la France et l'Allemagne peuvent se constituer force de proposition alors que les Etats-Unis semblent se réorienter vers la zone Asie-Pacifique.

\*\*\*

Le concept de maîtrise des armements conventionnels en Europe n'est donc pas périmé : il doit être adapté. Mal comprise, la Russie cherche toujours à limiter ces types d'armement sur le continent européen. Il revient donc à l'OTAN via les pays européens de saisir cette occasion pour l'aider à sortir de sa logique d'opposition. N'oublions pas que la maîtrise des armements conventionnels n'est qu'une partie de la problématique plus globale de la maîtrise des armements.

**Commandant Fleur TARDIT (armée de l'Air)**

**Stagiaire à l'École de Guerre (s'exprime à titre personnel)**

---

## NOTES

**(1) SALT** : *Strategic Arms Limitation Talks* (traités SALT I 1972 et SALTII 1979) - initiative américano-soviétique. **START** : *Strategic Arms Reduction Treaty* (1991) - initiative américano-soviétique. **TICE** : Traité d'Interdiction Complète des Essais Nucléaires (1996) - non entré en vigueur à ce jour.

**(2)** Le traité FCE suit une logique comptable.

**(3)** Eléments limités par le traité (ELT) : chars, véhicules blindés, pièces d'artillerie, avions de

combat, hélicoptères de combat

**(4)** Champenois, P-E. « *De la maîtrise des armements à la non-prolifération : les nouveaux défis de la sécurité coopérative* » in *Egmont Paper 26*. Gent : Egmont, 2008. p. 23.

**(5)** Champenois, P-E. « *De la maîtrise des armements à la non-prolifération : les nouveaux défis de la sécurité coopérative* » in *Egmont Paper 26*, Gent Egmont, 2008.

**(6)** Monaghan, A., *The Indivisibility of Security : Russia and Euro-Atlantic Security*. NDC Forum Paper 13. Rome : Nato Defense College, janvier 2010. p. 110.

**(7)** Facon I. « Architecture de sécurité européenne et instruments de maîtrise des armements. Eclairages sur la position russe », compte-rendu d'avancement des travaux n° 347, Paris : Fondation pour la Recherche Stratégique, 20 juillet 2010. p. 4

**(8)** *Ibid.* p. 4

**(9)** Cf. note 3.

**(10)** Champenois, P-E. « *De la maîtrise des armements à la non-prolifération : les nouveaux défis de la sécurité coopérative* » in *Egmont Paper 26*. Gent : Egmont, 2008. p. 39.

**(11)** Jégo, M. « Les limites de l'alliance franco-russe. » Supplément Géo&Politique du journal *Le Monde*, n° 20901, des 01-02 avril 2012.

**(12)** Lavrov, S. « *L'Euro-Atlantique : une sécurité égale pour tous* », *Revue de Défense Nationale* n° 730, mai 2010, p. 28.

**(13)** Dasseleer, P.-H. *Russie-Union Européenne. Des regards sécuritaires différents*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 196. Facon I. « Architecture de sécurité européenne et instruments de maîtrise des armements. Eclairages sur la position russe ». Compte-rendu d'avancement des travaux n° 347, Paris : Fondation pour la Recherche Stratégique, 20 juillet 2010. p. 6

**(14)** *Id.*

**(15)** Un ensemble de mesures visant à satisfaire toutes les parties afin de faire entrer en vigueur le FCE-A dès l'été 2008.

**(16)** Simonet, L. « *Réflexion sur un futur instrument de maîtrise des armements conventionnels en Europe* », Vienne, RP OSCE, 15 octobre 2011, p. 5.

**(17)** Elle se trouve être la femme du néo-conservateur, Robert Kagan, peu apprécié à Moscou. Facon I. « *Architecture de sécurité européenne et instruments de maîtrise des armements. Eclairages sur la position russe* », Compte-rendu d'avancement des travaux n° 347, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, 20 juillet 2010, p. 15.

**(18)** Colina, T. "CFE Treaty Talks Stall". Arms Control Association. Page consultée le 20 mars 2012 : [http://www.armscontrol.org/2011\\_09/CFE\\_Treaty\\_Talks\\_Stall](http://www.armscontrol.org/2011_09/CFE_Treaty_Talks_Stall)

**(19)** Zellner, W. "Conventional Arms Control in Europe: Is There a Last Chance?". Arms Control Association. Page consultée le 20 mars 2012 : [http://www.armscontrol.org/act/2012\\_03/Conventional\\_Arms\\_...](http://www.armscontrol.org/act/2012_03/Conventional_Arms_...)

**(20)** Champenois P-E. « De la maîtrise des armements à la non-prolifération : les nouveaux défis de la sécurité coopérative » in Egmont Paper 26, Gent Egmont, 2008, p. 42.

**(21)** Dasseleer, P.-H. *Russie-Union Européenne. Des regards sécuritaires différents*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 206.

**(22) Lavrov S. « L'Euro-Atlantique : une sécurité égale pour tous », *Revue de Défense Nationale* n° 730, mai 2010, p. 27.**

**(23)** Dasseleer, *op. cit.* p. 197.