

# CONTRÔLE DES ARMEMENTS CONVENTIONNELS EN EUROPE

Le régime du contrôle des armes conventionnelles en Europe est en crise depuis quelques années. Le contrôle des armements conventionnels doit être modernisé et adapté aux réalités militaires du XXI<sup>e</sup> siècle dans le cadre de l'OSCE. Le thème est aussi une priorité de la présidence suisse de l'OSCE en 2014.



Des experts internationaux lors d'une inspection de contrôle des armes de l'OSCE.

Bundeswehr

Quand le ministre suisse des Affaires étrangères, Didier Burkhalter, a présenté pour la première fois en décembre 2012 à Dublin des thèmes prioritaires possibles de la présidence suisse de l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE) en 2014, le *Neue Zürcher Zeitung* a titré: «Mettre à jour le contrôle des armements». Le thème du contrôle des armements conventionnels en Europe est l'une de dix priorités du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE) pour la présidence suisse de l'OSCE en 2014. La modernisation du «Document de Vienne» (DV) sur les mesures de confiance et de sécurité est en particulier à l'ordre du jour de la diplomatie helvétique à l'OSCE.

Le fait que la Suisse se concentre sur le contrôle des armements conventionnels peut surprendre à première vue, et ce pour deux raisons: les préoccupations relatives à des activités militaires mal interprétées

ont d'une part pratiquement disparu en Europe, entre autres grâce aux mesures de désarmement fructueuses et aux mesures internationales de contrôle des armements. Le Conseil fédéral considère des guerres traditionnelles avec des conséquences militaires directes pour la Suisse comme très improbables dans les 10–15 prochaines années.

Les traités et accords de contrôle des armements correspondants ont d'autre part été conclus à la fin de la guerre froide, principalement entre les membres des deux alliances militaires d'alors, l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Le plus important de ces accords est le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) de 1990, dont la Suisse ne fait cependant pas partie. Mais la Suisse s'était toujours fermement engagée, depuis le début du processus d'Helsinki à partir de 1973 et avec d'autres Etats neutres et non alignés, en faveur

du contrôle des armements ainsi que de mesures de confiance et de sécurité et d'inspections mutuelles sur place. Il est donc logique que la Suisse s'engage en 2014, pendant sa présidence de l'OSCE, en faveur d'une modernisation du régime de contrôle des armements et du principe de sécurité coopérative en Europe.

## Pourquoi un contrôle des armements conventionnels?

La plupart des Etats européens ne considère plus la modernisation des traités et accords correspondants comme la priorité numéro un. Il y a longtemps que le Traité FCE a répondu à son objectif original de 1990 comme enfant de la guerre froide, notamment d'empêcher une attaque militaire conventionnelle de grande envergure en Europe centrale ou une mauvaise interprétation d'une manœuvre militaire à proximité des frontières. Les systèmes d'armement actuels dans la zone de l'OSCE sont en outre bien inférieurs aux plafonds admis par le Traité – à l'exception de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan.

Le thème de la sécurité coopérative devrait cependant rester important, surtout en période de tensions accrues entre la Russie et l'Occident, de resserrement des budgets nationaux et de nationalisme croissant. Les plafonds de systèmes d'armes d'importance majeure admis dans le Traité sont peut-être devenus obsolètes aujourd'hui en Europe occidentale, mais la crainte d'un conflit armé pour imposer des revendications territoriales est encore toujours réelle dans le Caucase méridional ou dans les Etats baltes – et il y a par conséquent toujours, dans les régions limitrophes sensibles et les territoires disputés, un besoin

de transparence vérifiable des forces armées et des limites de déploiement.

Connaître les intentions et les potentiels d'autres armées est en outre aujourd'hui encore central pour les Etats européens de manière à favoriser l'existence de relations de confiance. Le manque de coopération économique et politique entre la Russie et l'UE entraîne une méfiance mutuelle. Si les instruments traditionnels de contrôle des armements perdent leur effet, il n'y a certes pas de danger immédiat d'une guerre conventionnelle ou d'une attaque militaire de grande envergure – en particulier pas en Europe centrale et en Suisse. Il faudrait cependant partir du principe que le manque de transparence ferait de nouveau croître l'insécurité et la méfiance. Des scénarios de menace que l'on croyait vaincus pourraient aussi regagner de l'importance. Le réarmement qualitatif serait une conséquence logique, l'instabilité une conséquence possible.

Si le contrôle des armements est par contre régulièrement adapté aux développements sécuritaires, militaires et technologiques, il gardera également sa pertinence. Il devrait alors aussi s'occuper de domaines où une régulation est nécessaire. Les forces navales, les capacités de déploiement, les troupes d'intervention rapide, l'intégration de plateformes d'action et de systèmes porteurs modernes ainsi que la guerre électronique devraient être discutées aujourd'hui. Les aspects qualitatifs deviennent de plus en plus importants dans les guerres modernes: les petites unités bien formées et hautement technicisées rendent nécessaire un élargissement de l'obligation d'information.

Des conflits territoriaux sous-régionaux chroniquement non résolus ne peuvent pas paralyser l'ensemble du contrôle européen des armements. Il faudrait plutôt réaliser, pour les régions sujettes aux crises, des mesures de confiance et de sécurité (MDCS) propres efficaces qui se concentreraient aussi davantage sur les limites de troupes et d'armes. Le plafond du FCE est surtout important dans des conflits comme dans le Haut-Karabagh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Une stabilisation des rapports de force continue d'être nécessaire d'urgence dans les conflits autour de la Transnistrie, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud ou de Chypre.

Il semble en outre important de ne pas s'accommoder de pauses de négociation durant des années dans l'hypothèse de pouvoir réintensifier rapidement l'engagement au besoin. Une perte de savoir-faire massive qui ne peut être restaurée que difficilement menace les Etats membres de l'OSCE. Les 15 dernières années, empreintes de stagnation thématique, ont déjà montré que le manque de négociations détruisait les capacités. Des postes d'experts ont été successivement supprimés et n'ont pas été repourvus, de sorte que les Etats n'ont pas pu soutenir les négociations.

### Plus de sécurité avec moins d'armes

Le régime de contrôle des armements et de MDCS dans la zone de l'OSCE est essentiellement constitué de deux piliers importants: d'une part le Traité FCE de 1990 entre les anciens Etats membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie; d'autre part le DV de 1990, conclu par les 35 Etats membres de la CSCE d'alors. A cela viennent s'ajouter d'autres accords comme le traité Ciel ouvert (*Open Skies*) de 1992, qui permet et régleme les vols de reconnaissance.

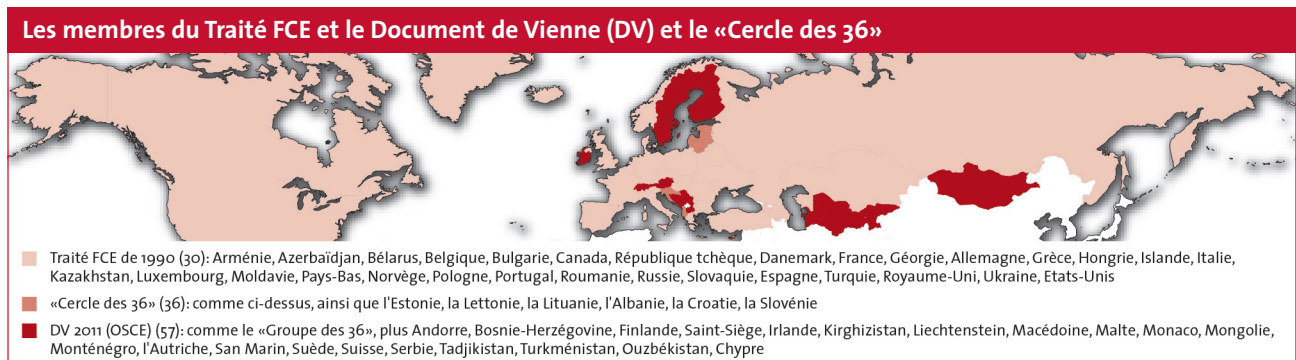
L'objectif du Traité FCE de 1990, encore valable aujourd'hui, était de créer en Europe un équilibre sûr et stable des forces conventionnelles au niveau d'armement le plus bas et d'éliminer la capacité d'attaques surprises et d'offensives de grande envergure en Europe. Le traité, juridiquement contraignant, limitait le nombre de systèmes d'armes offensifs d'importance majeure en Europe et prévoyait des notifications mutuelles détaillées des effectifs et des inspections intrusives sur place. Les plafonds identiques pour l'OTAN et le Pacte de Varsovie dans cinq catégories (chars de bataille, véhicules blindés de combat, artillerie, avions de combat et hélicoptères de combat) ont eu pour corollaire dans les années post-1990 l'élimination de plus de 60 000 systèmes d'armes d'importance majeure et le démantèlement de la supériorité conventionnelle massive de l'Union soviétique/de la Russie en Europe. Le Traité FCE a rempli une fonction importante grâce à l'assurance militaro-politique de la réunification allemande, de la dissolution du Pacte de Varsovie et de la chute de l'Union soviétique en 1990/91. Il a créé une transparence sur les effectifs militaires encore jamais obtenue jusqu'alors et unique au monde depuis lors.

Mais la Russie exigeait dès 1994 une adaptation du traité en raison de l'élargissement de l'OTAN vers l'Est qui se dessinait, parce que l'équilibre entre l'Est et l'Ouest qui lui était sous-jacent était devenu obsolète. Les Etats de l'OTAN étaient en outre prêts en 1996 à donner plus de marge de manœuvre à la Russie et à l'Ukraine dans le déploiement de leurs forces conventionnelles sur le flanc Sud de l'Europe. L'«accord sur les flancs», qui se proposait d'empêcher une concentration des forces en Europe septentrionale, dans les Balkans et dans le Caucase, était une épine dans le pied de la Russie en raison de l'instabilité croissante dans son flanc Sud, au Caucase. Les limites prévues par le Traité ont été alors aussi dépassées avec nonchalance par la Russie dans les guerres de Tchétchénie.

Après deux ans de négociations, l'accord d'adaptation du Traité FCE (FCE-A) a pu être conclu au sommet de l'OSCE à Istanbul en 1999. La nouvelle introduction de plafonds nationaux et territoriaux nonobstant l'appartenance à une alliance devait remplacer le raisonnement en termes de blocs datant de la guerre froide. Mais seuls quatre Etats (Russie, Ukraine, Biélorussie et Kazakhstan) ont ratifié par la suite le Traité FCE-A en 2004. Les Etats membres de l'OTAN se sont par contre opposés, pour des raisons politiques, à une ratification et renvoient depuis mai 2000 au «Document d'Istanbul». Au sommet de 1999, la Russie avait notamment promis de retirer complètement ses forces ainsi que son équipement et ses munitions des territoires disputés d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie (Géorgie) et de Transnistrie (Moldavie). Selon le principe de consentement d'un pays hôte au stationnement de troupes étrangères (*host-state consent*), la Russie enfreint depuis, de l'avis de l'OTAN, les règles du jeu de l'OSCE. Le fait que les Etats membres de l'OTAN aient fait dépendre le contrôle européen des armements de la résolution de conflits sous-régionaux dans la zone de l'OSCE rend impossible l'adaptation du Traité FCE aux développements sécuritaires à ce jour.

### La Russie annule le Traité FCE

Après l'échec de sa tentative d'adapter le régime de contrôle des armements à l'élargissement de l'OTAN vers l'Est, la Russie a annulé le Traité FCE le 11 décembre 2007. Le traité permet certes qu'un Etat le résilie au cas où des événements exceptionnels mettent en danger ses intérêts supérieurs. Un abandon du traité n'est par contre pas prévu. Les Etats-Unis et les Etats membres



de l'OTAN ainsi que la Géorgie et la Moldavie ont réagi fin 2011 au signal russe en décidant de ne plus faire parvenir à la Russie d'informations militaires et de ne plus non plus accorder d'inspections sur place à la Russie. Tous les autres Etats membres du FCE poursuivent par contre les activités selon le Traité même après 2007. On continue en outre à veiller à une certaine transparence vis-à-vis de la Russie car on soupçonne que la Biélorussie transmet secrètement à Moscou les effectifs militaires des Etats de l'OTAN et les rapports d'inspection échangés entre eux.

La Russie, qui avait toujours exigé jusqu'alors une modernisation du Traité FCE et une adaptation de l'ancien traité aux conditions actuelles, a changé fondamentalement sa position vis-à-vis des négociations au printemps 2011. En raison de la réforme de son armée en 2020, la Russie n'a depuis ni intérêt aux plafonds et à l'échange de chiffres d'effectifs ni à une solution provisoire. La Russie se situe cependant aujourd'hui encore bien en-deçà des limites FCE admises par le Traité pour ce qui est des systèmes d'armement lourd conventionnel. L'équilibre a radicalement changé à partir de 1990: une supériorité conventionnelle et une supériorité technologique massive des Etats européens membres de l'OTAN ont, à la suite de l'élargissement de l'OTAN vers l'Est, remplacé une Union soviétique supérieure pendant la guerre froide. Entre 2000 et 2009, les dépenses militaires russes ne représentaient par exemple que 16 pourcent des dépenses d'armement des Etats européens membres de l'OTAN.

**Le document de Vienne**

Comme il n'y aura pas de successeur au FCE dans un avenir proche, l'OSCE peut se concentrer d'emblée sur la mise à jour du DV, également adopté en 1990. Le Document de Vienne renferme une série de mesures qui augmentent la confiance entre Etats et doivent ainsi créer la sécurité par

la transparence. Font partie de ces mesures l'échange d'informations militaires, la notification et la surveillance de certaines activités militaires ainsi que les visites de vérification et les inspections. Le DV joue en outre aussi un rôle dans la prévention des conflits: les Etats peuvent exiger des éclaircissements s'ils sont inquiétés par des activités militaires dans un autre Etat.

A la différence du Traité FCE qui valait jadis pour 30 membres de l'Otan et du Pacte de Varsovie, le Document de Vienne est valable pour les 57 Etats membres de l'OSCE. Mais il est, à la différence du Traité FCE, seulement contraignant sur le plan politique et non pas sur le plan juridique. Les informations échangées se distinguent de celles du Traité FCE en ce qu'elles renferment aussi, entre autres, la planification de défense des Etats. Alors que le Traité FCE englobe aussi les installations militaires, le DV ne concerne que les effectifs; il n'est question dans le DV que d'Etats et non pas de zones spéciales comme dans le Traité FCE. Le Traité FCE et le DV devaient à l'origine se compléter; le DV ne convient donc pas comme alternative équivalente. Une «fusion» des deux instruments, telle que la conçoivent pour le moment quelques parties, recèle donc des dangers. Le fonctionnement du DV pourrait être mis en péril par l'importation de «problèmes FCE» politiques. Il faut éviter le lien à des discussions autour de la défense antimissile américaine et des armes nucléaires tactiques ainsi que la question de savoir si l'accord doit éventuellement être juridiquement contraignant. Le DV a en outre présenté, à la différence du traité FCE, moins de problèmes d'implémentation au cours des dix dernières années.

Le fait que le document n'ait plus subi d'actualisation substantielle depuis 1999, ce qui était auparavant régulièrement le cas (1992, 1994, 1999), était par contre pro-

blématique. Les Etats membres de l'OSCE ne se sont mis d'accord sur le Document de Vienne actualisé qu'après une pause de douze ans, en 2011. L'adoption du DV 11 devait donner un signal et marquer le début d'autres actualisations et d'un déblocage général du contrôle des armements. Mais les nouveautés étaient principalement de nature technique et procédurale. On tient compte depuis des jours fériés lors de la planification d'activités de vérification. L'obligation de republier le document au minimum tous les cinq ans est cependant importante. La pression de perfectionner le DV augmente donc, ce qui crée aussi des possibilités. On continue en outre à ren-

**La Russie et les Etats-Unis doivent en premier lieu se rencontrer et essayer de faire des progrès.**

voyer, dans le nouveau préambule du DV 11, explicitement à l'héritage politique de la CSCE (Stockholm 1986) et des documents de contrôle

des armements suivants de la CSCE/ l'OSCE. Alors que tous les Etats soulignent l'importance d'autres adaptations et qu'il est clair que seules des raisons politiques en empêchent le perfectionnement substantiel, une publication sans nouveautés représentera à l'avenir une preuve d'incapacité visible pour les Etats en général et pour les MDCS en particulier.

On discute avant tout pour le moment d'une baisse des seuils de notification et d'observation des activités militaires ainsi que d'une hausse des taux d'inspection pour continuer à améliorer l'implémentation du DV. La réduction massive des effectifs de troupes a eu pour corollaire que les pays doivent annoncer et faire observer beaucoup moins d'activités que dans les années 1990, ce qui a entraîné une perte sensible de transparence. En 2012 déjà, une première décision substantielle a pu être prise à cet égard. Chaque Etat doit dorénavant annoncer chaque année une grande activité militaire même si le seuil de troupes n'est pas du tout atteint. Le travail sur ces réformes est malheureusement

empêché par des liens avec le Traité FCE. Différents Etats ne souhaitent pas un élargissement des inspections car des efforts accrus d'implémentation n'entraînent pas un gain de sécurité significatif.

Le DV doit en outre aussi être adapté de manière continue et dynamique aux changements importants dans les forces armées de la plupart des Etats membres de l'OSCE. Les propositions de modernisation apportées dans ce domaine visent un échange d'informations sur les forces navales, négligées jusqu'à présent mais devenues importantes, la notification d'activités de forces d'intervention rapides multinationales et la communication du transit d'unités militaires.

Le DV revêt en particulier aussi une importance croissante du point de vue sous-régional. Bien que la Géorgie et la Russie aient invoqué le DV en mai 2008 et demandé une clarification des événements militaires selon le chapitre III, la guerre a été déclarée au mois d'août de la même année. Les mécanismes de prévention des conflits du DV avaient manifestement échoué. Le développement de mesures de confiance régionales pourrait indubitablement réduire à l'avenir l'incidence des conflits dans certaines régions, comme par exemple le Caucase. C'est ce que montrent des accords fructueux comme l'accord naval dans la mer Noire (BLACKSEAFOR) de 2001 ou les mesures MDCS dans les accords de Dayton de 1995 qui expireront en 2014 et devraient donc être intégrés à un accord régional pour continuer à garantir la stabilité dans les Balkans.

### Une priorité de la présidence suisse de l'OSCE

N'étant pas partie au traité, la Suisse n'est qu'un outsider dans les négociations autour du régime FCE. Et ce, bien que le thème du Traité importe aussi à la politique de sécurité suisse. Mais les parties au Traité, en particulier la Russie et les Etats-Unis, doivent en premier lieu se rencontrer et essayer de faire des progrès. Une plateforme informelle peut être proposée et des entretiens et des workshops avec des experts encouragés dans ce but. La Suisse en a aussi tenu compte quand elle a fixé les priorités de son année de présidence de l'OSCE.

Des progrès concrets dans le domaine du contrôle des armements ne sont possibles que si les Etats-Unis et la Russie poussent dans le même sens. Un consensus est en

outre d'abord recherché dans le «Cercle des 36» – les 30 Etats membres du FCE plus les 6 nouveaux membres de l'OTAN: l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, l'Albanie, la Croatie et la Slovénie. Pour la Suisse et 20 autres Etats membres de l'OSCE ne faisant pas partie de l'illustre Cercle des 36, c'est peu réjouissant: ils jouent en seconde division et doivent reconnaître plus tard comme *fait accompli* dans le cadre de l'OSCE des 57 un consensus trouvé parmi les 36 (cf. carte en p. 3).

A la différence du Traité FCE bloqué, la Suisse peut jouer un rôle plus actif dans l'actualisation du DV. Elle peut avoir recours ici à son expertise et à son expérience. Elle participe activement depuis plusieurs années au perfectionnement du document et met à disposition, avec Pierre von Arx, le coordinateur des négociations du DV qui essaie de trouver à Vienne un consensus entre les différents Etats. La question de savoir si la Suisse peut réaliser des progrès substantiels à ce sujet en 2014 dépend, dans l'OSCE consensuelle, de la volonté de coopération des Etats participants.

La Suisse se servira de sa position de pays président de l'OSCE pour faire avancer le consensus sur différents documents. Une proposition s'efforçant de réduire le seuil fixé en 1992 pour la notification des activités militaires de 9 000 à 5 000 troupes est d'une part sur la table. Il faut d'autre part discuter de la couverture de nouvelles catégories. Les drones, les unités logistiques comme les hélicoptères de transport ou la guerre électronique pourraient être pris en compte à l'avenir. Dans les conflits modernes, les aspects qualitatifs jouent un rôle de plus en plus important. Mais la transparence dans ces domaines est particulièrement sensible, et c'est pourquoi on ne peut pas s'attendre, dans

un premier temps, à de grands progrès à ce sujet. Le contrôle des armements continuera cependant à perdre de l'importance s'il ne se concentre pas sur des domaines importants du point de vue militaire. Voici des exemples concrets de la manière dont le DV pourrait renforcer la prévisibilité militaire et la transparence dans la zone de l'OSCE: on pourrait évaluer les progrès technologiques dans la modernisation des forces armées ou comparer les répercussions de doctrines militaires changées sur le contrôle des armements. Le dialogue sur les perceptions des menaces pourrait aussi aider à restaurer la confiance parmi les partenaires de l'OSCE.

La Suisse a négocié en 2011, entre la Russie et la Géorgie, un accord neutre exemplaire pour ce conflit sous-régional et contourné diplomatiquement les pierres d'achoppement de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, aussi pertinentes pour l'OSCE. Bien que l'on ne puisse pas prévoir pour le moment des progrès dans la modernisation du DV ou du Traité FCE en raison des tensions entre les Etats-Unis et la Russie, la Suisse peut peut-être quand même, pendant sa présidence de l'OSCE en 2014, donner l'une ou l'autre impulsion créative pour aider à surmonter l'immobilité actuelle.

Editeur responsable: Christian Nünlist  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Experts ayant contribué à cette analyse:  
Matthias Bieri,  
matthias.bieri@sipo.gess.ethz.ch  
und Christian Nünlist  
christian.nuenlist@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:  
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

### Parus précédemment

- N° 145: La prolifération des armes classiques avancées
- N° 144: L'initiative Kerry – espoir d'un accord au Proche-Orient?
- N° 143: Avant le sommet de l'UE en matière de défense
- N° 142: La résilience dans la politique de sécurité: présent et avenir
- N° 141: L'enlèvement contre rançon pour financer le terrorisme
- N° 140: Armement nucléaire de la Chine: causes et conséquences
- N° 139: La nouvelle stratégie de la France: Le Livre blanc de 2013
- N° 138: La Suède aux prises avec sa politique de défense
- N° 137: Les drones américains dans la lutte antiterroriste
- N° 136: La Russie en Europe: défis stratégiques
- N° 135: Tunisie: obstacles au processus de transition
- N° 134: La NSS 2014: sur la voie d'une doctrine Obama?
- N° 133: Conseil de l'Europe: l'heure des réformes