

## MAÎTRISE DES ARMEMENTS CONVENTIONNELS ET SÉCURITÉ EUROPÉENNE : LA MONTÉE DES PÉRILS

Olivier Schmitt

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Les Champs de Mars »

2018/1 N° 30 + Supplément | pages 99 à 107

ISSN 1253-1871

ISBN 9782724635423

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

<https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-2018-1-page-99.htm>

---

Pour citer cet article :

---

Olivier Schmitt, « Maîtrise des armements conventionnels et sécurité européenne : la montée des périls », *Les Champs de Mars* 2018/1 (N° 30 + Supplément), p. 99-107.

---

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# MAÎTRISE DES ARMEMENTS CONVENTIONNELS ET SÉCURITÉ EUROPÉENNE : LA MONTÉE DES PÉRILS

OLIVIER SCHMITT

**Résumé :** Le régime de maîtrise des armements conventionnels en Europe élaboré à la fin de la guerre froide est considérablement affaibli, du fait d'une combinaison de violations non sanctionnées au nom d'une « approche flexible » censée faciliter la coopération, et d'un manque de ressources administratives de la part de l'OSCE et des États parties pour exercer un contrôle efficace. Cet affaiblissement du régime est également un signe clair du retour de la compétition de sécurité en Europe, qui augmente les risques de conflits conventionnels dans la zone. La France et les pays de l'OTAN doivent, sur le court terme, prendre acte de cette compétition de sécurité en renforçant la dissuasion conventionnelle (notamment par une augmentation de la fréquence et des volumes de forces engagés lors d'exercices multinationaux), tout en explorant sur le moyen terme avec la Russie une possible réforme de l'OSCE et un nouveau traité de limitation des armements pour remplacer le Traité FCE.

99

**Abstract:** *The European conventional arms control regime, developed at the end of the Cold War, has been considerably weakened. This is due to a combination of unsanctioned violations (in the name of a “flexible approach” supposed to facilitate cooperation) and a lack of administrative resources in the OSCE and member states to exert effective control. This weakened regime is a clear sign of the return of security competition in Europe, which increases the risks of conventional conflicts within the zone. In the short term, France, along with other NATO countries, must acknowledge this security competition by reinforcing conventional deterrence (in particular through an increase in the frequency of multinational military exercises and the number of troop numbers engaged in them). In the medium-term, they must explore with Russia the possibility of reforms to the OSCE and a conventional arms control agreement to replace the CFE treaty.*

Les régimes de maîtrise des armements conventionnels et les mesures de confiance et de sécurité associées ont eu un effet positif sur la sécurité européenne à travers les réductions et les limitations d'armements conventionnels auxquelles ils ont abouti. Si le concept de maîtrise des armements conventionnels reste valide, les régimes multilatéraux existants – Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), Document de Vienne (DV) sur les mesures de confiance

et de sécurité et le Traité ciel ouvert (TCO) – sont largement affaiblis par des violations régulières de leurs provisions contraignantes rendues possibles par des failles du contrôle exercé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'acceptation de ces violations par les autres parties aux traités au nom de la « coopération ». La dégradation de la mise en œuvre des trois instruments de maîtrise des armements conventionnels accroît mécaniquement les menaces pesant sur la sécurité européenne en augmentant les risques de course aux armements et d'incompréhension mutuelle pouvant dégénérer en incident militaire. Néanmoins, les régimes de maîtrise des armements conventionnels ne sont que des instruments techniques de gestion d'une relation stratégique : s'ils permettent de stabiliser et de réduire le dilemme de sécurité, ils ne le font pas disparaître. Ils sont donc particulièrement dépendants du climat stratégique international, et leur violation régulière, notamment par la Russie, est un indicateur net du retour de la compétition de sécurité dans l'espace européen. Il s'agit donc d'étudier les failles de la mise en œuvre des régimes de maîtrise des armements conventionnels avant d'analyser leurs conséquences pour l'architecture de sécurité européenne.

## LA MAÎTRISE DES ARMEMENTS CONVENTIONNELS ET L'IMPORTANCE DE LA VÉRIFICATION

Fondamentalement, la maîtrise des armements conventionnels est un effort de régulation de la compétition stratégique visant à établir une relation et un équilibre militaire acceptables par toutes les parties, permettant de réduire les craintes et risques d'incompréhension mutuels et d'augmenter la transparence militaire. La philosophie générale consiste à augmenter le niveau d'information disponible sur les équipements et activités militaires, et donc la prévisibilité sur leur emploi, afin de rassurer les acteurs sur leurs intentions respectives, prévenir les spirales négatives d'une course aux armements et contribuer à la stabilité internationale. Le mécanisme censé conduire à la stabilité est donc celui d'une transparence militaire conduisant à une plus grande confiance mutuelle, ce qui le distingue du désarmement dont la logique est de priver un acteur des moyens d'agression potentiels. De ce fait, un régime efficace de maîtrise des armements requiert deux éléments fondamentaux :

- une volonté mutuelle des acteurs de contribuer à la stabilité de leurs interactions. La maîtrise des armements ne peut que stopper les conséquences négatives d'un dilemme de sécurité en augmentant

la transparence et en rassurant les acteurs sur leurs intentions mutuelles. Elle ne peut empêcher un acteur doté d'une intention hostile de déséquilibrer une relation stratégique à son avantage ; – une vérification poussée de la mise en œuvre des instruments afin de rassurer toutes les parties.

L'importance de la vérification est soulignée par David Axelrod, qui écrit ainsi : « Les seuls accords de maîtrise des armements ayant le potentiel d'être stables sont ceux dont les violations sont détectées suffisamment tôt. Le principe fondamental est que les violations puissent être détectées avant qu'elles ne s'accumulent au point que le provocateur ne déduise qu'il peut se délier [de l'accord]<sup>1</sup>. » La maîtrise des armements conventionnels en Europe est assurée par trois régimes dont les origines sont différentes, mais qui sont désormais interdépendants et dont la mise en œuvre est assurée par l'OSCE. Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe place deux limites majeures sur les armements conventionnels dans sa zone d'application, notamment des plafonds généraux et des limitations géographiques empêchant la concentration de forces nécessaires à des opérations offensives de grande ampleur. Le Document de Vienne établit des mesures de confiance et de sécurité en fournissant des informations sur les activités militaires conduites dans sa zone d'application (notamment les exercices militaires qui peuvent servir de prélude à une attaque). Le mécanisme est un échange annuel global d'informations sur la disposition des forces, des visites de sites, etc. Enfin, le Traité ciel ouvert autorise des vols d'observation sur le territoire de toutes les parties par des appareils équipés d'instruments d'observation mutuellement agréés. La vérification problématique de la mise en œuvre de ces régimes a contribué à leur affaiblissement et à l'augmentation du risque pour la sécurité européenne.

## LE TRAITÉ SUR LES FORCES CONVENTIONNELLES EN EUROPE

Le Traité FCE est l'héritier d'un accord né des circonstances exceptionnelles de la période de la Détente, la conférence Mutual and Balanced Force Reductions réunie à Vienne en 1973. Signé en novembre 1990 et mis en œuvre à partir de 1992, le traité est spécifiquement conçu pour éliminer les disparités en armements,

---

1. Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York (N. Y.), Basic Books, 1984, p. 7.

équipements et personnels, empêchant ainsi les parties d'obtenir un déséquilibre conventionnel en leur faveur les incitant à entreprendre une attaque de grande ampleur. Des zones d'application différentes sont ainsi prévues, dans lesquelles des limites au déploiement d'armements sont mises en œuvre. Les parties au traité se voient assigner un quota d'inspection chaque année, qu'elles peuvent utiliser de deux manières : pour vérifier des sites déclarés ou pour visiter des sites suspects. Néanmoins, dans ce dernier cas, la visite est soumise à l'autorisation de l'État d'accueil.

Le traité a eu un certain nombre de succès, ayant notamment conduit à la destruction de près de 70 000 pièces d'armement et d'équipement conventionnels entre 1992 et 2008. Surtout, il a contribué à une culture de la transparence parmi les parties, soumettant des pratiques potentiellement déstabilisantes (telles que le déploiement de nouveaux systèmes d'armes et matériels) à des notifications et observations. Néanmoins, dès les années 1990, un certain nombre de limites techniques à la mise en œuvre du traité commencèrent à apparaître, notamment la pratique russe de recatégoriser des systèmes d'armes afin de les faire sortir des critères d'observation, ou de les assigner à des unités (gardes-frontières, ministère de l'Intérieur) hors des termes du traité, et donc non inspectables. De plus, Moscou était régulièrement en violation de certaines des clauses du traité, traînant à rapatrier ses troupes en Europe de l'Est ou en Géorgie, et excédant ainsi les plafonds autorisés.

En 1999, le sommet d'Istanbul conduisit à l'adoption d'un « traité adapté », modifiant les zones d'application « Est-Ouest » de la guerre froide afin de prendre en compte les transformations de la sécurité européenne ayant suivi la disparition de l'URSS. Néanmoins, la continue présence militaire russe en Géorgie et Moldavie (contrairement aux souhaits de ces gouvernements et aux provisions du traité) entraîna les pays de l'OTAN à refuser de ratifier le nouvel accord tant que Moscou ne respecterait pas ses engagements. Simultanément, l'entrée des pays Baltes dans l'OTAN alors qu'ils n'étaient pas membres du Traité FCE conduisit Moscou à dénoncer une déstabilisation stratégique sur son flanc ouest. Un accord fut néanmoins trouvé avec la Géorgie en 2005, mais la graduelle frustration de Moscou envers la non-ratification par les pays de l'OTAN du traité adapté conduisit la Russie à avancer, en juin 2007, un certain nombre de demandes (notamment l'abolition des limitations sur les zones limitrophes de la Russie et un plafond abaissé pour les pays de

l'OTAN), rejetées par les pays membres de l'OTAN au motif que la Russie ne respectait pas ses obligations héritées du Traité d'Istanbul. En réponse, la Russie suspendit sa participation au Traité FCE. Si les pays membres de l'OTAN ont continué à respecter leurs obligations issues du traité, il est clair que la suspension a facilité la conduite des opérations militaires russes en Géorgie et en Ukraine, et la remontée en puissance de l'armée russe.

Quatre observations peuvent être tirées du sort du FCE. En premier lieu, les circonstances ayant conduit à l'adoption du traité étaient exceptionnelles (fin de la guerre froide) : le traité était un instrument unique qui ne pourrait probablement pas être reproduit. De plus, les succès initiaux étaient largement le résultat de dynamiques extérieures, le traité produisant une forme de stabilité et de prévisibilité administrative au processus complexe de réduction des armements, mais n'en étant pas la source. Troisièmement, la mise en œuvre du traité a été en pratique le fait quasi exclusif des États, l'OSCE adoptant un rôle très passif. Cette délégation aux États a conduit à une politisation très forte des enjeux, là où une gestion plus administrative des mécanismes de visite et de violation aurait peut-être permis une plus grande stabilité du régime. Enfin, et en lien avec le point précédent, l'incapacité de l'OSCE (pour des raisons administratives) et des États (au nom de l'objectif de coopération) de forcer Moscou à rendre des comptes sur ses violations durant la première période de mise en œuvre du traité a affaibli son intégrité. Couplée à la politisation de la gestion de la mise en œuvre, cette latitude a encouragé la posture de confrontation de Moscou et a en partie conduit à la situation actuelle.

## LE DOCUMENT DE VIENNE

Le Document de Vienne a été initialement adopté en 1990, avec des mises à jour en 1992, 1994, 1999 et 2011. C'est l'un des principaux héritiers du processus d'Helsinki, et son objectif est d'augmenter la transparence militaire (notamment pour les exercices) afin de faire croître la confiance entre les parties. Le retrait de la Russie du Traité FCE a en creux renforcé le rôle du DV comme mécanisme servant à réduire l'incertitude sur les forces militaires en Europe. Il faut mentionner que le DV, contrairement au FCE et au TCO, n'est pas un traité international. C'est un accord politique qui n'est pas soumis au droit international en tant que tel. De fait, le coût d'une violation est principalement politique : le principal risque pour un

État est d'être publiquement exposé comme non coopératif et non transparent. Le mécanisme est celui d'un seuil de déploiement au-delà duquel une activité militaire doit être déclarée et soumise à inspection.

En dépit d'un fort enthousiasme initial, le DV a vite été confronté à son premier test majeur durant les guerres de Tchétchénie au cours desquelles la Russie s'est livrée à de nombreux mouvements de troupes non déclarés et en violation des provisions du document. Ces conflits ont initié un cycle de violations/proclamation de la Russie de sa bonne foi/acceptation des arguments/absence de conséquences, qui a entamé la crédibilité du régime du fait des contradictions évidentes entre ses principes et sa mise en œuvre. L'intervention de l'OTAN au Kosovo a également été source de tensions, la Russie accusant les pays de l'OTAN d'obstruction aux inspections. La prise en compte du DV dans la planification a été incorporée dans la directive militaire 453 de l'OTAN à la suite de ce conflit. Mais très tôt, la contradiction fondamentale du régime est apparue : comment assurer l'adhésion aux provisions du DV tout en gardant une « approche flexible » empêchant la déflection des États ? Entre 2000 et 2007, de multiples violations du DV par la Russie et d'autres États post-soviétiques ont été notifiées, sans conséquences.

La mise à jour de 2011, censée prendre en compte les évolutions de la sécurité européenne, n'a pas trouvé de consensus sur des sujets majeurs tels que la réduction des seuils pour la notification de certaines activités ou l'augmentation des quotas d'inspection. Surtout, elle n'a pas abordé l'abrogation de fait de l'Ouzbékistan de sa participation au DV, ni les violations répétées par la Russie des provisions du document. En 2016, la Russie a refusé de mettre à jour le document, avançant que celui-ci était inséparable de la situation générale en Europe. Selon le représentant russe, « l'adoption d'une nouvelle version du DV enverrait un faux signal politique que tout est rose dans ce domaine [...] ». Pour lui, la modernisation du DV est envisageable seulement si « l'OTAN abandonne sa politique de *containment* de la Russie, reconnaît et respecte les intérêts russes et restaure des relations normales avec la Fédération de Russie »<sup>2</sup>. La Russie reconnaît ainsi la compétition de sécurité en cours en Europe et l'opposition majeure existant actuellement. Elle en déduit une logique inverse

---

2. OSCE, « Statement by the delegation of the Russian Federation », 834th Plenary Meeting, *FSC Journal*, 840, 9 novembre 2016.

de celle des Alliés : pour les pays de l'OTAN, puisque la méfiance est élevée, il y a besoin de mesures de confiance pour la réduire. Pour Moscou, puisque la méfiance est élevée, il ne faut pas se voiler la face avec de faux accords. De plus, la Russie lie tout développement du DV à une évolution de l'OTAN qui est immédiatement opposée aux intérêts des membres de l'Alliance. Ce blocage sur les mesures de confiance implique la nervosité des États limitrophes de la Russie lors des exercices majeurs (type « Zapad ») que celle-ci conduit régulièrement, ou lors des *snap exercises* qui violent régulièrement les provisions du DV.

## LE TRAITÉ CIEL OUVERT

Le TCO prévoit l'établissement de mesures de confiance par le survol de sites douteux. Le TCO est probablement le régime ayant le plus de succès, notamment du fait des informations qu'il permet d'acquérir. En effet, le traité donne un avantage aux États dotés des moyens permettant l'exploitation des photographies prises par les avions, dont les États-Unis et la Russie. Moscou a ainsi fortement investi dans ses capacités techniques de conduire des observations dans le cadre du TCO, et il semble bien que le renseignement acquis ne puisse pas être remplacé par de l'imagerie satellitaire. Le TCO correspond aux intérêts nationaux des deux principales parties (Washington et Moscou) en leur permettant d'acquérir du renseignement, et il est probable qu'ils continuent de ce fait de soutenir le régime.

## QUELLES CONSÉQUENCES DE L'AFFAIBLISSEMENT DE LA MAÎTRISE DES ARMEMENTS CONVENTIONNELS ?

Comme l'écrit Colin Gray, « si la maîtrise des armements est nécessaire dans une relation stratégique car les États pourraient rentrer en guerre, elle sera impossible à mettre en œuvre ; si elle est possible, elle sera inutile<sup>3</sup> ». Il est frappant de constater que, dans le domaine des armements conventionnels, la Russie s'est débarrassée du mécanisme de limitation des armements (FCE), bloqué la modernisation du mécanisme de transparence (Document de Vienne), mais soutient toujours le mécanisme permettant la collecte de renseignement (TCO). De plus, ces instruments doivent être placés dans le contexte

---

3. Colin S. Gray, *House of Cards. Why Arms Control Must Fail*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1992, p. 17.

plus large de l'architecture de sécurité européenne qui comprend les alliances (OTAN, CSTO), des mécanismes de maîtrise des armements nucléaires (Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire – INF) et de maîtrise des armements conventionnels. Étant donné l'hostilité russe à l'existence de l'OTAN et la probable violation du Traité INF par Moscou, l'affaiblissement des mécanismes de maîtrise des armements conventionnels prend un sens d'autant plus important.

La première conséquence est la nécessité de prendre en compte l'hostilité de Moscou à l'encontre de l'architecture de sécurité européenne. La Russie souhaite officiellement une remise à plat de cette architecture de sécurité depuis 2008, et souhaiterait *de facto* un droit de veto sur les décisions de l'OTAN et ses pays membres. L'affaiblissement systématique de cette architecture de sécurité est logique dans la perspective de Moscou. De fait, l'état du régime de maîtrise des armements est un indicateur de l'état de la relation politique. De ce point de vue, la Russie se positionne comme un adversaire clair de l'OTAN. Il ne s'agit pas d'un retour à la guerre froide (la Russie n'est pas à la parité avec les États-Unis, et il n'y a pas d'opposition systématique sur tous les sujets), mais d'une compétition de sécurité qui durera longtemps et dont le résultat va redéfinir la sécurité européenne. Rechercher la coopération de la Russie sur des sujets liés aux biens communs tels que le changement climatique n'exclut pas de reconnaître ses intentions hostiles pour l'architecture de sécurité européenne et les intérêts français et européens.

Deuxièmement, l'affaiblissement des régimes de maîtrise des armements augmente mécaniquement le risque de conflit conventionnel du fait des conséquences négatives de la reprise du dilemme de sécurité. Ce risque ne concerne pas que l'OTAN ou la Russie, mais aussi d'autres pays de la zone, membres du régime, comme l'Azerbaïdjan et l'Arménie.

Troisièmement, l'affaiblissement des régimes de maîtrise des armements conventionnels est principalement lié à des failles de la mise en œuvre au nom d'une « approche flexible » censée ménager la Russie. Cette approche a échoué et a conduit à des violations toujours plus importantes.

## CONCLUSION : DES MESURES À PRENDRE

Ainsi, un certain nombre de mesures doivent être mises en place collectivement et en différentes phases pour tenter de renforcer la sécurité européenne.

Dans l'immédiat :

- insister sur la mise à jour des provisions du DV comme instrument de transparence. Contrer le lien fait par Moscou entre DV et OTAN en séparant les sujets et les forums ;
- renforcer la dissuasion conventionnelle dans le cadre de l'OTAN en encourageant les États membres à investir des ressources supplémentaires pour des exercices majeurs plus réguliers et permettre une remontée en puissance de la chaîne de commandement de l'OTAN sur ce sujet. Le renforcement de la dissuasion conventionnelle passe par une augmentation des budgets de défense en Europe ;
- acter l'échec du FCE et proposer à la Russie de discuter un nouvel instrument de limitation des armements conventionnels dans le cadre de l'OSCE plutôt qu'une « grande renégociation » générale telle que Moscou la souhaite en ce moment.

À moyen terme :

- encourager une réforme des instruments de contrôle mise en œuvre pas l'OSCE en sortant d'une culture de la tolérance envers les violations pour raisons politiques, en encourageant la公开性和 la sanction envers les violations ;
- explorer avec la Russie la possibilité d'une réforme de l'OSCE comme substitut au souhait de Moscou d'une remise à plat de l'architecture existante.