

L'ACCORD D'ADAPTATION DU TRAITE SUR LES FORCES CONVENTIONNELLES EN EUROPE (19 NOVEMBRE 1990)

PAR

ABDELWAHAB BIAD (*)

La signature, à Paris le 19 novembre 1990 à l'occasion de la conférence au sommet de la CSCE, du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) a lancé la plus grande entreprise de désarmement de tous les temps. Il prévoyait que plus de 125 000 systèmes d'armements lourds seraient détruits ou retirés du continent européen, soit une réduction d'un tiers par rapport à 1989, année emblématique de la chute du Mur de Berlin. Il s'agit de l'aboutissement d'une longue négociation aux nombreuses vicissitudes sur le désarmement conventionnel qui plonge ses racines au cœur de la guerre froide.

Il faut rappeler en effet qu'en pleine rivalité Est-Ouest, les Etats membres de l'OTAN et ceux de l'Organisation du Pacte de Varsovie (OPV) (1) ont négocié à Vienne pendant quinze ans (1973-1989) une hypothétique réduction des forces conventionnelles en Europe centrale dans le cadre des MBFR (*Mutual Balance Forces Reduction*.) Cette négociation marathon s'éternisa du fait non seulement des divergences sur l'évaluation des forces respectives des deux alliances rivales, mais surtout en raison de la profonde méfiance qui régnait alors entre les deux superpuissances. Mais l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev en 1985 allait créer un nouveau climat dans les rapports Est-Ouest. Le 11 juin 1986, les Etats membres de l'OPV réunis à Budapest lancèrent un appel en vue de l'adoption d'un « *programme de réduction des forces conventionnelles en Europe* » (2). La réponse de l'OTAN ne se fit pas trop attendre puisque l'Alliance atlantique proposa dans la *Déclaration de Bruxelles* du 11 décembre 1986 des négociations immédiates sur la « *maîtrise des armements conventionnels* ».

Les consultations engagées entre les vingt-trois Etats membres des deux alliances militaires (3) à partir de 1987 aboutissent le 2 février 1989 à la définition d'un mandat de négociation portant sur la réduction des forces conventionnelles en Europe, clôturant définitivement les *MBFR*. Le man-

(*) Maître de conférences à l'Université de Rouen.

(1) La France avait refusé de prendre part aux MBFR.

(2) L'Appel de Budapest a été reproduit notamment dans « *International Institute for Strategic Studies* », *Survival*, Vol. 29, n° 5, septembre-octobre 1987, pp. 463-465.

(3) Les seize membres de l'OTAN et les sept membres de l'OPV.

dat de négociation sur les FCE pose que les objectifs sont d'établir un équilibre stable des forces conventionnelles en Europe à des niveaux inférieurs; de supprimer les disparités préjudiciables à la stabilité et à la sécurité régionale; d'éliminer la capacité de lancer une attaque par surprise ou une action offensive de grande envergure. Dix-huit mois de négociation (mars 1989 à novembre 1990) vont suffire – un record dans les négociations Est-Ouest sur le désarmement – pour mettre au point un accord final sur la réduction des forces conventionnelles en Europe, le Traité FCE (4).

De 22 Etats signataires (5), on passera à 30 Etats à l'occasion de la réunion extraordinaire d'Oslo du 5 juin 1992 qui a entériné l'accession au Traité des 8 républiques successeurs de l'URSS ayant des territoires dans la zone d'application de l'instrument. Le Traité est entré légalement en vigueur le 9 novembre 1992 après le dépôt du dernier instrument de ratification par la Biélorussie (6). Mais, conformément à un accord entre les parties adopté au Sommet de la CSCE d'Helsinki en novembre 1990, le Traité est provisoirement appliqué à partir du 17 juillet 1992 et les réductions qu'il implique devaient être mise en œuvre au plus tard au 14 novembre 1995.

Mais, entre la signature et l'entrée en vigueur du Traité une série d'événements majeurs secoue l'Europe centrale et orientale – réunification de l'Allemagne, dissolution du Pacte de Varsovie et éclatement de l'URSS – et vient compliquer sa mise en œuvre. Au schéma traditionnel et relativement simple d'une sécurité européenne fondée sur une structure de coalitions visant un équilibre global entre l'OTAN et l'OPV, va succéder une situation instable et complexe caractérisée par la fragmentation de l'Europe centrale et orientale. Cette nouvelle situation rendait aussi nécessaire que complexe la réactualisation du Traité FCE. La disparition de l'OPV laissait la Russie face à l'Alliance atlantique avec laquelle elle entamera une série de consultations dites « 16 + 1 » sur la base de l'*Acte fondateur OTAN-Russie* (mai 1997) et visant notamment l'adaptation du Traité FCE. Ces négociations se dérouleront dans le cadre du *Conseil conjoint permanent OTAN-Russie* puis se poursuivront au sein du Groupe consultatif commun institué par le Traité.

La négociation sur l'adaptation du Traité FCE sera beaucoup plus longue que la négociation du Traité lui-même. Il aura fallu 35 mois (décembre 1996 à novembre 1999) pour réactualiser un traité dont l'élaboration n'avait nécessité que 18 mois (mars 1989 à novembre 1990). Cela s'explique par le fait que le contexte est plus défavorable à la fin des années quatre-vingt-dix

(4) Pour une analyse de la négociation du Traité FCE de 1990 voir en particulier Jeffrey D. McCausland, « Conventional Arms Control and European Security », *Adelphi Paper*, IISS, 301, June 1996, 70 p.; Ivo H. Daalder, *The CFE Treaty : An Overview and an Assessment*, The John Hopkins Foreign Policy Institute (Washington DC), 1991, 31 p.; André Dumoulin et Eric Remacle, *Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe*, Dossier « notes et documents », n° 154-155, février-mars 1991, 70 p.; Victor-Yves Gheballi, « Le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe », *RGDIP*, Vol. 95, 4/1991, pp. 833-856.

(5) 23 Etats parties avant la réunification de l'Allemagne et la disparition de la RDA.

(6) Conformément à l'article 22 du Traité. Les Pays-Bas sont les dépositaires des instruments de ratification.

qu'il ne fut à la fin des années quatre-vingt, pour cause notamment de conflits dans les Balkans et dans le Nord-Caucase et son corollaire de dégradation spectaculaires des rapports entre la Russie et les Etats-Unis.

Le Traité FCE est un accord de désarmement complexe qui vise à instaurer un équilibre des forces conventionnelles en Europe à un niveau inférieur d'armements. Un premier bilan avait laissé apparaître que plus de 58 000 pièces d'armements et équipement conventionnels avaient été éliminées, que près de 2 500 inspections avaient été effectuées et qu'un système permanent d'échange d'informations avait été mis en place (7). Les caractéristiques essentielles de cet accord de désarmement sans précédent et toujours en vigueur méritent d'être rappelées. Un examen d'autant plus utile qu'il permettra de dégager les principaux enjeux ayant marqué le processus de négociation en vue d'adapter ce Traité au nouveau contexte politico-stratégique de l'Europe post-guerre froide. Finalement, l'accord d'adaptation auquel parviendront les négociateurs des trente Etats parties en novembre 1999 est un compromis historique mais fragile entre les perceptions souvent contradictoires des puissances de l'OTAN et de la Russie, de la sécurité en Europe.

LE TRAITÉ SUR LES FORCES CONVENTIONNELLES EN EUROPE DU 19 NOVEMBRE 1990

Le Traité FCE est un instrument détaillé et complexe comprenant 23 articles, 8 Protocoles, 2 annexes et plusieurs déclarations dont « *chacun est partie intégrante du Traité* » (8). Ce Traité a été complété par le compromis officiel du 14 juin 1991 et le Document final du 5 juin 1992 sur la nouvelle répartition des quotas d'équipements militaires de l'ex-URSS. Le Traité peut être divisé en cinq parties qui traitent respectivement de la limitation des forces conventionnelles, de la mise en œuvre des limitations, des mesures de stabilisation, de l'information et de la vérification, de l'application du Traité. Plutôt que de suivre cette subdivision technique, il est préférable d'identifier les quatre grandes spécificités du Traité avant d'examiner l'Accord complémentaire sur les effectifs.

(7) In *Document final de la Première Conférence chargée d'examiner le fonctionnement du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe et de l'Acte de clôture de la négociation sur les effectifs*, Vienne, 15-31 mai 1996, § II. 5.

(8) *Protocole sur les types existants d'armements et équipements conventionnels (plus Annexe)*, *Protocole sur les procédures régissant la reclassification de modèles spécifiques d'avions d'entraînement aptes au combat en avion d'entraînement non armé*, *Protocole sur les procédures régissant la réduction des armements et équipements conventionnels limités par le Traité sur les forces conventionnelles en Europe*, *Protocole sur les procédures régissant le classement des hélicoptères de combat et le reclassement des hélicoptères d'attaque polyvalents*, *Protocole sur la notification et l'échange d'informations (plus Annexe)*, *Protocole sur l'inspection*, *Protocole sur le Groupe consultatif commun*, *Protocole sur l'application provisoire de certaines dispositions du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe*.

Un traité régi par une logique de coalition

L'une des particularités du Traité FCE est qu'il fonctionne sur la base d'une participation de « groupes d'Etats ». A ce propos, l'article 2 § 1 A définit le terme « groupe d'Etats Parties » comme signifiant l'ensemble des Etats ayant signé, d'une part, le Pacte de Varsovie de 1955 (9) et, d'autre part, le Traité de Bruxelles de 1948 ou le Traité de Washington de 1949 instituant respectivement l'Union de l'Europe occidentale et l'Alliance atlantique (10). Le Traité privilégie donc une logique de coalitions. La répartition entre Etats des réductions imposées par le Traité est effectuée sous la responsabilité et au sein de chaque alliance. De même, c'est à l'intérieur de chaque alliance que devra être gérée toute réduction ou augmentation supplémentaire du quota alloué à chaque Etat partie afin de ne pas affecter le quota collectif défini par le Traité. Ainsi, toute augmentation de la quantité d'armements détenue par un Etat devra être notifiée 90 jours à l'avance et ne pourra avoir lieu que si un ou plusieurs Etats membres de la même alliance ajustent en conséquence à la baisse leur propre quota.

Le Traité FCE organisait les rapports entre l'OTAN et l'OPV selon quatre principes : la parité, la suffisance, la stabilité et la transparence. Le principe de parité impliquait de ramener les forces de l'OPV à un niveau équivalent à celui des forces de l'OTAN en fixant des plafonds égaux pour chaque bloc. Cela devra se traduire par la destruction, le déclassement ou la reconversion des ELT en excès dans un délai de 40 mois suivants l'entrée en vigueur du Traité. Le principe de suffisance visait à éviter une situation où un Etat partie se doterait de moyens militaires excédant ses besoins de sécurité et le mettant dans une position d'hégémonie par rapport aux autres Etats. Le Traité posait ainsi qu'aucun Etat partie ne pouvait détenir plus du tiers des équipements militaires déployés dans toute la zone d'application ou plus de 68 % des équipements alloués à son groupe (alliance) (11). L'ex-URSS était incontestablement visée par ce principe. La stabilité était recherchée à travers notamment des contraintes relatives à la localisation et au stockage des équipements militaires qui s'imposent aux Etats parties. Enfin, la transparence se traduisait par la mise en place d'un système de vérification complexe que nous examinerons ci-dessous.

En dépit de cette logique de coalition, le Traité conserve toutefois la référence classique à la participation pleine de chaque Etat « *dans l'exercice de sa souveraineté nationale* ». Il en découle que tout Etat « *a le droit de se retirer du Traité s'il estime que des événements extraordinaires liés au Traité ont mis*

(9) Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, URSS.

(10) Allemagne, Etats-Unis, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Turquie.

(11) Article 6, soit plus de 13 300 chars, 20 000 véhicules blindés, 13 700 pièces d'artillerie, 5 150 avions de combat et 1 500 hélicoptères d'attaque.

en danger ses intérêts suprêmes » (12). On notera que l'article 21 prévoit la possibilité pour un Etat partie de quitter son groupe ou de rejoindre l'autre groupe. Dans ce cas une Conférence extraordinaire des Etats Parties sera convoquée pour examiner les circonstances de cet événement et ses effets sur le fonctionnement du Traité. Il s'agit ici, comme nous l'examinerons plus loin, de la possibilité d'une adhésion à l'Alliance atlantique d'Etats issus de l'ancien bloc socialiste et situés dans la zone d'application du Traité.

Une zone d'application de l'Atlantique à l'Oural

En vertu de l'article 2-B le terme « zone d'application » désigne « *l'ensemble du territoire terrestre des Etats Parties situé en Europe de l'océan Atlantique aux monts Oural et comprenant le territoire de toutes les îles européennes des Etats Parties* ». Il s'agit pour le Danemark, des Iles Féroé, pour la Norvège, des Svalbard avec l'Ile aux Ours, pour le Portugal, des Açores et Madère, pour l'Espagne des Canaries, pour l'URSS de la Terre François-Joseph et de la Nouvelle Zemble. Dans le cas de ce dernier pays, la « zone d'application comprend tout le territoire situé à l'ouest de la rivière Oural et de la mer Caspienne ».

Ainsi, la zone d'application du Traité s'étend de l'Atlantique à l'Oural d'où l'appellation d'ATTU (« *Atlantic To The Urals* »). On remarquera que le territoire de l'ex-Yougoslavie est exclu de la zone ATTU car soumis à un régime spécial issu des accords de Dayton (13). L'ATTU est subdivisée en quatre zones dont trois sont imbriquées : la zone centrale étendue inclut la zone dite centrale et toutes les deux sont des composantes de la zone élargie, toutes les trois se distinguent de la zone des flancs. La subdivision zonale n'a de sens que si elle se traduit par des plafonds d'équipements limités par le Traité (ELT) que les parties sont autorisées à déployer dans chaque zone comme l'illustre le tableau ci-dessous.

La division en zones répondait au souci d'empêcher une concentration d'équipements en une seule zone et de prévenir ainsi toute offensive de grande envergure. On remarquera ici que les limitations par zones ne concernent que trois types d'équipements terrestres lourds sur les cinq catégories d'armements limitées par le Traité.

(12) Article 19.

(13) Ainsi l'Annexe 1, le volet militaire de ces accords concerne les forces militaires et l'adoption de mesures de confiance pour la Bosnie-Herzégovine. L'Accord de Florence (1996) prévoit un régime de maîtrise des armements véritable mini FCE destiné aux Etats issus de l'ex-Yougoslavie. A termes, l'espace FCE pourrait intégrer l'accord de Florence.

Limitations d'armements par zones pour chaque alliance

<i>Zones ELT</i>	<i>ATTU</i>	<i>Elargie</i>	<i>Centrale- Etendue</i>	<i>Centrale</i>	<i>Flancs</i>
Chars	20 000	15 300	10 300	7 500	4 700
Véhicules blindés	30 000	24 100	19 260	11 250	5 900
Artillerie	20 000	14 000	9 100	5 000	6 000
Avions	6 800				
Hélicoptères	2 000				

Source : Articles 4 et 5 du Traité FCE.

La limitation de cinq systèmes d'armes conventionnelles

Le Traité FCE limite cinq systèmes d'armes ou d'équipements militaires majeurs : les chars de bataille, les véhicules blindés de combat, les pièces d'artillerie, les avions de combat et les hélicoptères d'attaque (14). Ces systèmes d'armes ont été choisis en raison de leurs caractéristiques propres d'armes offensives dont la concentration pourrait être déstabilisatrice. Les articles 4 à 6 détaillent les limitations spécifiques à chacune des cinq catégories d'ELT. Ainsi, le Traité autorise chaque alliance à disposer d'un niveau égal de systèmes d'armes en respectant les plafonds suivants : 20 000 chars de bataille, 30 000 véhicules blindés, 20 000 pièces d'artillerie, 6 800 avions de combat et 2 000 hélicoptères d'attaque. Dans le cadre de ces plafonds globaux chaque Etat partie est soumis à des limitations individuelles (15).

L'article 3 du Traité prévoit des exceptions excluant des limitations certains équipements tels ceux en phase de production, ou utilisés exclusivement à des fins de recherche et développement, appartenant à des collections historiques, en attente de destruction, déclassifiés ou en voie d'exportation. En outre, les ELT déployés par les forces de sécurité intérieure en période de paix ainsi que les équipement en transit dans la zone ATTU pour une durée n'excédant pas sept jours sont également exclus des limitations.

Un Protocole annexé au Traité définit les procédures régissant la réduction des armements conventionnels. Ce Protocole va jusqu'à préciser les conditions dans lesquelles certaines pièces détachées d'armes à détruire (moteurs de véhicules) doivent être retirées et transférés vers des usages civils. On remarquera que les hélicoptères d'attaque polyvalents et les avions d'entraînement aptes au combat peuvent être reclassifiés par les parties après des modifications pour échapper au plafonnement des ELT. C'est le cas notamment des hélicoptères d'attaque américains *Cobra* et *Apache* et soviétiques *Mi-24 Hind* après retrait de leurs systèmes de missiles

(14) L'article 2 du Traité définit chacun de ces ELT.

(15) Les plafonds d'ELT définis pour chacune des parties sont calculés sur la base des arsenaux d'ELT déclarés par chacune d'elle. Les ELT déclarés sont l'objet d'inspections dans les 120 jours suivant l'entrée en vigueur du Traité.

guidés (16). Mais la reconversion des matériels à des fins civiles ainsi que la requalification sont soumises à des restrictions en termes de quantité et doivent faire l'objet de procédures complexes de certification et d'inspection.

En pratique, vu les disparités des forces en présence en 1990, l'OPV devait procéder à des réductions plus significatives de ses ELT que l'OTAN, soit 32 000 ELT contre 16 000 pour l'OTAN. Collectivement la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie devaient éliminer la moitié de leurs chars et pièces d'artillerie, un quart de leurs véhicules blindés et un cinquième de leurs avions de combat (17). Etant donné l'importance de l'Armée rouge, celle-ci devait, pour satisfaire aux exigences du Traité, renoncer à la moitié de ses 13 600 chars dans la zone centrale (Biélorussie, régions des Carpates, de la Baltique et de Kiev) et ne garder que 31 des 51 divisions qu'elle y stationnait. Elle ne pouvait conserver que 1 500 chars autour des districts militaires de Moscou et de la Volga et 1 850 chars dans les zones des flancs (districts militaires de Leningrad au nord, d'Odessa du Nord-Caucase et de Transcaucasie au sud). En fait, on estime que l'URSS aurait transféré avant la signature du Traité plus de 60 000 ELT hors de la zone ATTU à l'Est de l'Oural, ce qui lui permettait de détruire moins d'armes que prévu (18). Mais, ce faisant, la Russie n'avait en rien violé le Traité FCE. La polémique qui en avait résulté avec les Américains a incité Moscou à déclarer en juin 1991 son intention de détruire une partie significative des ELT transférés – soit 14 500 – le reliquat étant entreposé dans des sites de stockage.

Quant à l'OTAN, elle devait éliminer 3 700 chars, les autres catégories d'ELT étant à des niveaux inférieurs aux plafonds définis par le Traité ne sont pas concernées par une réduction. Au 17 novembre 1995, date limite fixée pour la mise en œuvre totale du Traité, plus de 58 000 ELT avaient été détruits et un total de 2 500 missions d'inspection avaient été menées pour s'assurer du respect des limitations.

Un mécanisme de vérification inédit

Le système de vérification fondé sur l'échange régulier d'informations et des procédures d'inspections constitue l'apport le plus significatif du Traité FCE. On s'est inspiré ici du mécanisme mis en œuvre par le Traité de 1987 sur l'élimination des forces nucléaires de portée intermédiaire (FNI) qui

(16) Conformément aux dispositions du Protocole sur le reclassement des hélicoptères et du Protocole sur la reclassification des avions.

(17) A la suite de la dissolution de la Tchécoslovaquie le 31 décembre 1992, les républiques tchèque et slovaque se voient allouer des plafonds individuels d'ELT sur la base des limitations appliquées à l'ancien Etat fédéral. Le cas de la RDA est spécial puisque les 11 000 ELT que possédaient ce pays passeront sous le contrôle de l'Allemagne réunifiée en 1990 et ont été en grande partie détruits ou cédés à des Etats tiers.

(18) Les estimations sont d'environ 9 000 chars transférés d'Europe vers l'Extrême-Orient russe (*in* Randall FORSBERG, Rob LEAVITT and Steve LILLY-WEBER, « Conventional Forces Treaty Buries Cold War », *The Bulletin of Atomic Scientists*, Vol. 47, N° 1, janvier-février 1991, p. 6).

avait pour la première fois établi des directives précises pour l'échange d'informations ainsi que pour l'inspection sur site des installations militaires.

Chaque Etat partie au Traité FCE est tenu de fournir à toutes les parties contractantes des informations sur la quantité et la localisation de ses ELT dans la zone ATTU (19). Les informations échangées doivent être aussi détaillées que possible afin de permettre une comparaison significative des capacités des forces armées et servir de base à la vérification du respect des dispositions. Cet échange d'information interviendra au moment de la signature du Traité, 30 jours après son entrée en vigueur et ensuite chaque année. Tout changement dans la configuration des forces devra être notifié aux parties 42 jours à l'avance.

Le Traité institue également trois types d'inspections : l'inspection obligatoire (*mandatory inspection*) non soumise à quotas, l'inspection obligatoire soumise à quotas et l'inspection par défi (*challenge inspection*) soumise à quotas (20). La première catégorie d'inspection s'applique au processus de réduction des ELT, au reclassement des hélicoptères, à la reclassification des avions d'entraînement aptes au combat. Elle se fait de plein droit aussi bien sur les sites déclarés où sont stationnés des ELT que dans des zones spécifiées n'étant pas réputées en abriter. Etant donné le nombre des sites militaires concernés, ce sont plusieurs centaines d'inspections par an qui sont requises (21). On remarquera qu'un certain quota d'inspections est réservé aux inspections par défi sur des sites non déclarés. L'Etat suspecté peut refuser une telle inspection, mais ce faisant il doit fournir des assurances raisonnables que le site visé ne contient aucun ELT.

Le système d'inspections est très élaboré puisqu'il prévoit quatre phases. Après la ratification du Traité, des inspections intensives devront confirmer l'exactitude des données fournies par les Etats parties sur leurs forces. Ensuite, au cours des trois années suivantes, les inspections contrôleront la destruction ou la reconversion des armes en excès. La troisième phase permettra de valider les réductions et la dernière phase se traduira par un processus permanent d'inspections pour vérifier le respect des dispositions du Traité par les parties.

On soulignera enfin le rôle dévolu au *Groupe consultatif commun* (GCC ou JCG en anglais pour *Joint Consultative Group*) (22). Cet organe spécial ou siègent tous les Etats parties est habilité à examiner toutes les questions relatives au respect des dispositions du Traité ou des protocoles annexés.

(19) Voir l'article 13 et le Protocole sur la notification et l'échange d'informations.

(20) Protocole sur l'inspection.

(21) Au cours des 90 jours qui ont suivi l'entrée en vigueur du Traité, plus de 100 inspections ont été entreprises sur des sites situés en Russie. Pour approfondir cette question voir Richard KOKOSKI et Sergey KOULIK (dir.), *Verification of Conventional Arms Control in Europe, Technological Constraints and Opportunities*, SIPRI, San Francisco, Oxford Boulder, Westview Press, Partie II, pp. 17 et suiv.

(22) Voir le Protocole sur l'application provisoire de certaines dispositions du Traité sur les forces conventionnelles en Europe.

Par bien des aspects le GCC fait penser à la Commission consultative permanente instituée par le Traité ABM de 1972 et à la Commission spéciale de vérification du Traité FNI de 1987 (23). Le GCC est notamment compétent pour résoudre les ambiguïtés et les divergences nées de l'interprétation de l'accord, considérer toutes les mesures susceptibles de renforcer l'efficacité du Traité, répondre aux questions techniques et se saisir de tout différend surgissant dans la mise en œuvre du Traité (24). Les travaux du GCC seront dominés entre 1993 et 1996 par la question des flancs, en 1997 par la discussion sur *la portée et les paramètres* de l'adaptation du Traité, enfin, en 1998 et 1999 par la négociation de nouveaux plafonds nationaux et territoriaux d'ELT. C'est au sein du GCC que seront menées les négociations en vue de réactualiser le Traité FCE. Mais le GCC servira d'abord comme cadre pour l'adoption d'un accord sur la réduction des effectifs.

L'acte de clôture de la négociation sur les effectifs des forces armées conventionnelles en Europe (FCE-1A)

Le Traité FCE ne prévoit pas de limitation au niveau des personnels des forces armées, toutefois, en vertu de l'article 18, les parties s'engageaient à mener des « *négociations sur les forces armées conventionnelles avec le même mandat et dans le but de poursuivre l'œuvre du présent Traité* ». On remarquera que deux déclarations annexées au Traité FCE évoquent cette question. La *Déclaration des 22* (18 novembre 1990) stipule qu'en vue des négociations de suivi mentionnées dans l'article 18, les parties « *déclarent que pendant la période de ces négociations, elles n'augmenteront pas l'effectif total autorisé en temps de paix de leurs forces armées conventionnelles (...) dans la zone d'application* ». La seconde est la *Déclaration de l'Allemagne* (30 août 1990) en vertu de laquelle ce pays « *s'engage à réduire, d'ici trois à quatre ans, les effectifs de ses forces armées à 370 000 hommes* ». C'est précisément pour rompre cette singularité allemande découlant de l'*Accord Kohl-Gorbatchev* de juillet 1990 que fut lancée la *négociation sur les effectifs des forces armées conventionnelles en Europe* (novembre 1990 à juillet 1992). L'*acte de clôture* de cette négociation fut signé le 10 juillet 1992 en marge du Sommet d'Helsinki de la CSCE. Cet accord dit « *FCE-1A* » complète le Traité FCE en définissant des plafonds pour les effectifs des forces armées terrestres et aériennes des 29 États parties.

On remarquera que contrairement à l'accord FCE, le FCE-1A n'est pas un traité mais un document politiquement contraignant. Il ne requiert pas la procédure classique de mise en œuvre des traités internationaux (procédure de ratification et enregistrement au titre de l'Article 102 de la Charte

(23) Voir en particulier l'article XIII du Traité ABM et les articles IX à XIII du Traité FNI

(24) Voir l'article 16 et le *Protocole sur le Groupe consultatif commun*.

des Nations Unies) (25). Il est précisé que l'accord FCE-1A « *prendra effet en même temps que le Traité FCE entrera en vigueur* » (26).

L'accord FCE 1A prévoit que ne seront soumis aux limitations que les effectifs d'active et sous condition les effectifs de réserve (27) des forces terrestres, aériennes et de défense anti-aérienne. Les forces navales, les personnels des services de sécurité, les forces déployées sous commandement de l'ONU ainsi que les forces paramilitaires sont exclus du champ des limitations. Cela n'est pas sans poser de problème lorsqu'on connaît l'importance et le rôle opérationnel des forces paramilitaires dans certains pays comme la Russie.

L'accord institue des limitations obligatoires modifiables par consensus des effectifs des Etats parties au Traité FCE (28). Les plafonds nationaux n'ont pas fait l'objet d'une négociation mais ont été déclarés sous la responsabilité de chaque Etat. Ce qui amène à s'interroger sur la validité des chiffres fournis, les Etats concernés ayant intérêt à déclarer des plafonds supérieurs aux niveaux réels afin de s'assurer une marge de manœuvre pour accroître éventuellement leurs effectifs. Au premier janvier 1998, seules l'Arménie et la Grèce avaient un niveau réel d'effectif équivalent à leur plafonds, tous les autres Etats disposaient de niveaux inférieurs aux plafonds déclarés (29). Il semble que la France soit un des rares pays à avoir joué le jeu des limitations et respecté la programmation de ses forces armées liées au plan Armées 2000 soit 325 000.

L'accord FCE-1A institue un régime d'échange d'informations prévoyant une distinction entre les forces dotées d'ELT et celles qui en sont dépourvues. Les premières sont soumises à un échange d'information immédiat à un niveau très précis, les secondes sont soumises à un tel échange quarante mois après l'entrée en vigueur de l'accord et à un niveau moins précis (30). En matière de vérification, l'accord sur les effectifs ne prévoit pas d'inspection *in situ* pour vérifier les données fournies par un Etat partie. Le régime de vérification est ici beaucoup moins contraignant que celui institué par le Traité FCE pour les ELT. Ces insuffisances ne permettent pas de qualifier l'accord FCE 1A d'accord de désarmement efficace, mais il constitue tout de même un cadre flexible à l'intérieur duquel les Etats parties peuvent poursuivre leur concertation sur le désarmement conventionnel en Europe. En effet, cette concertation prendra un nouvel élan à partir de 1996 avec l'amorce du processus d'adaptation du Traité FCE.

(25) Voir Section VIII sur les dispositions finales.

(26) Le Traité FCE et l'accord FCE-1A sont tous deux entrés en vigueur le 17 juillet 1992.

(27) Uniquement les réserves appelés pour des périodes continues de plus de 90 jours.

(28) Dans le Traité FCE aussi bien que dans l'accord FCE-1A, la dotation en armes et en effectifs pour chaque Etat partie s'est faite en tenant compte de facteurs objectifs tels que notamment la population, l'étendue du territoire, les frontières.

(29) *The Arms Control reporter*, Cambridge MA, 1-98, 407.A2.

(30) Voir Section IV.

LE CHANGEMENT DE L'ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE
EN EUROPE ET L'IMPÉRATIF D'ADAPTER LE TRAITÉ FCE

A partir de 1990, une série d'événements va bouleverser l'architecture de sécurité en Europe : la réunification de l'Allemagne, la dissolution de l'OPV et l'éclatement de l'URSS. Ces événements tout en diminuant le risque d'un conflit majeur en Europe vont paradoxalement compliquer la mise en œuvre du Traité et soulever un certain nombre de questions délicates. Comment assurer l'adhésion au Traité des huit nouveaux Etats dans la zone ATTU issus de la dissolution de l'URSS et, par conséquent, répartir entre eux les plafonds d'ELT alloués à l'ex-Armée rouge ? En mai 1992, l'accord de Tachkent entre les membres de la Communauté des Etats indépendants (CEI) permet de régler la question de la répartition de l'arsenal de l'Armée rouge. Une Conférence extraordinaire des Etats parties au Traité FCE réunie en juin 1992 à Oslo a alors pris acte de cet accord et a amendé le Traité en ce sens.

Mais, avec la disparition de l'OPV (31) s'est aussi posée la question de la redistribution des plafonds d'ELT entre les Etats composant les coalitions. Seule, une conférence d'examen des Etats parties pouvait logiquement engager une telle négociation. A ce propos, l'article 21 stipulait la réunion d'une conférence des Etats parties en vue d'examiner le fonctionnement du Traité 46 mois après l'entrée en vigueur de l'accord et ensuite tous les cinq ans. Le Traité étant appliqué depuis juillet 1992, c'est donc en mai 1996 que la première Conférence d'examen se réunit. Elle adoptera deux décisions importantes : l'amendement des dispositions relatives aux flancs et le lancement d'un processus d'adaptation du Traité FCE.

La révision du régime des flancs

Le Traité de 1990 introduisait des limitations particulières pour les ELT dans la zone dites des « flancs » au nord (Norvège, péninsule de Kola et district militaire de Leningrad) et au sud (Grèce et Turquie pour l'OTAN, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Moldavie, Roumanie, ainsi que la partie méridionale de la Russie et de l'Ukraine) (32). L'idée d'un régime des « flancs » distinct était le résultat d'une demande de la Norvège et de la Turquie préoccupées par un éventuel transfert, respectivement vers la Péninsule de Kola et le Nord-Caucase, des forces russes retirées de la zone centrale. On rappellera que l'article 5 du Traité FCE limite le déploiement d'ELT dans les flancs à 4 700 chars, 6 000 pièces d'artillerie et 5 900 véhicules blindés (voir tableau). Toutefois chaque alliance était autorisée à déployer

(31) La structure militaire de l'OPV a été dissoute par une réunion des ministres des Affaires étrangères des Etats membres à Budapest le 25 février 1991. La structure politique le fut en juillet 1991.

(32) Telle qu'amendée par le Traité de Tachkent de 1992 entre les Républiques issues de la dissolution de l'URSS.

temporairement une quantité supplémentaire d'équipements dans les flancs après notification. Mais, ce faisant, elle devra respecter un plafond pour chacun des pays dont le territoire est situé dans la zone des flancs (33). Ainsi, la quantité d'ELT pouvant être déployée par la Russie dans la zone des flancs était limitée à 700 chars, 580 véhicules blindés et 1 280 pièces d'artillerie.

Mais, peu après l'entrée en vigueur du Traité FCE, la Russie a remis en cause les limitations d'ELT dans la zone des flancs prévues par l'article 5 en invoquant les situations conflictuelles dans le Nord-Caucase. Dans une lettre adressée aux dirigeants de l'OTAN en novembre 1993, Boris Eltsine allait jusqu'à qualifier de discriminatoire les limitations imposées à son pays par le régime des flancs (34). Les Russes invoquaient à juste titre le fait que le District Militaire du Nord-Caucase, zone marginale de l'URSS sur le plan de la sécurité en 1990, est devenu une région frontalière très instable. L'Ukraine se déclarait également insatisfaite en soulignant l'illogisme du régime des flancs qui l'obligeait à concentrer la plus grande partie de ses ELT dans le District Militaire des Carpates, une concentration que précisément le Traité veut empêcher (35).

En septembre 1993, la Russie proposait que les plafonds relatifs aux flancs soient dépassés. Conscient que le délai fixé pour la mise en œuvre des réductions imposées par le Traité FCE ne pourrait pas être respecté, le GCC se saisit de la question et élaborait un compromis sur une nouvelle délimitation des flancs et de nouveaux plafonds pour les ELT dans la zone. Mais, en vertu du Traité seule une conférence des Etats parties pouvait valider une modification des dispositions du Traité.

La première Conférence d'examen du Traité FCE réunie à Vienne du 15 au 31 mai 1996 entérina le compromis du GCC en prolongeant les délais pour l'application intégrale du Traité FCE de 1995 à 1999. C'est à l'Annexe A du Document final de cette Conférence dit *Accord sur les flancs* que les Etats parties ont accepté de relever les plafonds d'ELT terrestres de respectivement 1 300 à 1 800 chars, de 1 380 à 3 700 véhicules blindés et de 1 680 à 2 400 pièces d'artillerie. Cet accord qui introduit des modifications concernant la Russie et l'Ukraine ne nécessitait toutefois pas de procédure de ratification. Mais la Russie ne sera pas plus en mesure de respecter ces nouveaux plafonds, principalement du fait des opérations militaires en Tchétchénie. Conscientes des difficultés particulières que traversait la Russie, les puissances de l'OTAN ont manifestement décidé de fermer les yeux

(33) Chaque alliance pourra déployer temporairement jusqu'à 459 chars, 600 pièces d'artillerie et 5 900 véhicules blindés dans les flancs.

(34) Voir *Adelphi Paper* 301, pp. 23-24.

(35) Déclaration de l'Ambassadeur Yuri Kostenko au GCC le 14 septembre 1993. *The Arms Control Reporter* (Cambridge Ma.), sheet 407.A.1, 1998. En 1995, l'Ukraine annonçait qu'elle ne pourrait respecter les limitations imposées par l'article 5 du fait de divergences avec la Russie à propos de la répartition des ELT affectés à l'infanterie navale et aux gardes-côtes de la flotte de la mer Noire.

en attendant qu'un Traité adapté résolve définitivement la question. La Russie obtenait ainsi un sursis jusqu'en 1999, date butoir des négociations sur l'adaptation du Traité FCE, pour se mettre en conformité avec les nouveaux plafonds définis dans *l'Accord sur les flancs*.

La première Conférence d'examen ayant défini comme priorité l'adaptation du Traité FCE, un processus en ce sens est engagé au sein du GCC dès septembre 1996. Il ne s'agissait évidemment pas de renégocier l'ensemble du Traité, mais d'y apporter des modifications spécifiques. En décembre 1996 les membres du GCC adoptent à Lisbonne un mandat définissant « *la portée et les paramètres de l'adaptation du Traité FCE* ». Les négociations au sein du GCC s'engagent dès janvier 1997 à Vienne sur la base du Document de Lisbonne et des propositions de l'OTAN et de la Russie (36).

Les propositions de l'OTAN et les contre-propositions russes en vue d'adapter le Traité

L'Alliance atlantique s'est imposée comme la principale force de proposition dans la négociation sur l'adaptation du Traité FCE. Mais, au sein de l'OTAN des dissonances sont apparues liées à des préoccupations nationales spécifiques. Ainsi, l'Allemagne a semblé plus ouverte que les Etats-Unis à un compromis avec la Russie sur des questions sensibles pour Moscou comme le régime des flancs. La France, plus attachée à une application *stricto sensu* du Traité, est pour sa part déterminée à favoriser un processus d'harmonisation entre ce Traité et les mesures de confiance et de sécurité définies dans le Document de Vienne (37). Les Etats-Unis semblaient avoir adopté au début des négociations un discours dur réclamant que le Traité à négocier autorise le dépassement des plafonds territoriaux en vue de permettre à l'Alliance des déploiement massifs de forces dans les nouveaux Etats membres de l'OTAN. Cela a eu pour conséquence de braquer la Russie contre tout accord et de provoquer des critiques au sein même de l'Alliance, certains des alliés reprochant aux Américains leur tendance à vouloir imposer leurs vues sans tenir compte des différentes sensibilités qui existent dans l'OTAN. Le Sommet de l'Alliance à Madrid en juillet 1997 avait aussi révélé des divergences à propos du choix des candidats à l'élargissement et des

(36) Pour une analyse de la négociation sur l'adaptation du Traité voir en particulier *Arms Control Reporter*, Jeffrey D. McCausland, « NATO and Russian Approaches to 'Adapting' the CFE Treaty », *Arms Control Today*, août 1997, pp. 12-18; Kees Homan, « The Adapted CFE Treaty : A Building Block for Cooperative Security in Europe », *Helsinki Monitor*, Vol. 11, 2000, n° 2, pp. 52-57; Wade Boese and Christopher Fischer, « Pragmatism in Practice : CFE Seeks to Secure Europe's Future », *Jane's Intelligence Review*, Vol. 12, n° 2, février 2000, pp. 14-20.

(37) Le Document de Vienne de 1994 sur les mesures de confiance et de sécurité (CSBM) stipule la nécessité de rechercher une harmonisation entre les limitations FCE et les CSBM. Ce Document prévoit un ensemble de mesures qui viennent à l'appui et en complément du régime de vérification du Traité FCE. Il s'agit notamment d'un échange annuel d'informations relatives aux forces armées et à leur organisation, les systèmes d'armes et les équipements majeurs, les déploiements, ainsi que des visites d'évaluation dans les unités concernées, et des inspections des activités militaires notifiables.

ajustements relatifs aux grands commandements de la structure intégrée (38).

Les membres de l'Alliance déclarèrent au cours de l'été 1997 qu'ils étaient disposés à consentir, dans le Traité adapté, à des réductions importantes des plafonds d'armements et d'équipements militaires. Ils souhaitaient néanmoins conserver quatre spécificités essentielles du Traité : le plafonnement des cinq catégories d'ELT, le régime des inspections, l'échange d'informations entre les parties et une structure du Traité qui permette des changements politiques (39). La préoccupation centrale de l'Alliance est l'amélioration des dispositions du Traité relatives à la stabilité, à la transparence et à la prévisibilité. Le but des propositions de l'OTAN était de définir les « *éléments fondamentaux* » de l'adaptation du Traité.

L'Alliance atlantique a proposé dans un premier temps de remplacer l'ancienne structure de coalition qui entérinait les zones d'influence OTAN et OPV par des plafonds d'équipements nationaux et territoriaux. Cette proposition avait été formulée le 20 février 1997 et rendue publique par un communiqué de presse (40). L'OTAN proposait également d'instituer une nouvelle « *zone de stabilisation* » (*stabilizing zone*) comprenant les nations du Groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, Slovaquie et Tchéquie), l'Oblast de Kaliningrad, le Biélorussie et l'Ouest de l'Ukraine ou des restrictions particulières concerneraient les forces déployées. Dans cette nouvelle zone, les plafonds territoriaux pour les ELT terrestres (41) ne pourraient être supérieurs aux plafonds nationaux. Tout déploiement de forces y serait fortement restreint et ne pourrait se réaliser qu'aux dépens des quotas autorisés de déploiement d'ELT à l'échelle nationale. Sur la question des forces déployées, la tendance fut donc d'imposer une certaine retenue. Dès le début du processus d'adaptation, l'OTAN proposait de geler tout nouveau stationnement de forces dans la région afin de renforcer la stabilité (42). Il s'agissait de fournir des garanties à la Russie quant aux intentions de l'OTAN de ne pas concentrer des forces supplémentaires sur le territoire des nouveaux États membres de l'Alliance (43).

(38) On mentionnera en particulier le différend franco-américain à propos de la direction du Commandement Sud de l'OTAN.

(39) Jeffrey D. McCAUSLAND, « NATO and Russian Approaches To 'Adapting' the CFE Treaty », *Arms Control Today*, Vol. 27, n° 5, août 1997, pp. 12-18.

(40) « NATO Presents Initial Proposal for Adaptation of CFE Treaty », *Arms Control Today*, mars 1997, p. 24.

(41) Les plafonds d'ELT pour les forces déployées ne concerneraient pas les avions de combat et les hélicoptères d'attaque.

(42) L'Organisation annonçait en mars 1997 que « dans le contexte de sécurité actuel et dans un proche avenir, l'Alliance remplira sa mission de défense collective et ses autres missions au moyen de l'interopérabilité, l'intégration et la capacité de renforcement plutôt qu'en recourant à un stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat ».

(43) La Hongrie, la Pologne, la Tchéquie, la Roumanie et la Slovaquie auraient donné par la suite des assurances selon lesquelles leur adhésion à l'OTAN ne devrait pas se traduire par une augmentation de leurs équipements militaires.

Les alliés devaient en effet répondre à une question capitale : comment satisfaire les demandes d'adhésion à l'OTAN des pays d'Europe centrale sans mettre en péril le Traité ? La question de l'élargissement de l'OTAN sera une préoccupation centrale de Moscou pendant les négociations sur l'adaptation des FCE, la Russie percevant cet élargissement comme le fruit d'une volonté de l'isoler et comme un obstacle à l'élaboration de la nouvelle architecture de sécurité en Europe (44). En établissant un lien entre l'élargissement de l'OTAN et le Traité adapté, les Russes cherchaient à obtenir des garanties quant au déploiement de troupes de l'Alliance sur le territoire des nouveaux candidats d'Europe centrale. Pour des raisons exactement inverses, l'OTAN refusait toute idée de *linkage*.

La Russie a présenté ses idées initiales pour la modification du FCE en mai 1996 à l'occasion de la Conférence d'examen. En mars 1997, elle soumet au GCC une proposition formelle qui sur certains points est proche des positions de l'OTAN. Ainsi, Moscou proposait de remplacer la structure de coalition du Traité par un régime de plafonds nationaux et l'insertion dans l'accord FCE d'une clause d'accession de nouveaux États. Le document russe proposait également une nouvelle procédure de calcul pour les équipements en stocks, la limitation du déploiement de forces, l'élimination du régime des flancs, l'exclusion des limitations d'ELT pour les forces de maintien de la paix (y compris celles opérant actuellement en Tchétchénie!), l'adoption d'une règle de suffisance (*sufficiency*) limitant la quantité d'équipements que pourrait détenir une alliance, en l'occurrence l'OTAN (45). Cette dernière n'était pas du tout disposée à accepter la règle de la suffisance, estimant qu'elle serait inappropriée du fait précisément de l'abandon de la structure de coalition du Traité.

Quant à la proposition russe de supprimer le régime des flancs, les pays membres de l'OTAN ont rejeté toute idée de rouvrir ce dossier au cours de la négociation sur l'adaptation du Traité, cette question ayant été à leur sens réglée par l'Acte de 1996. Il est clair que la volonté de la Russie de se débarrasser dans le Traité adapté des contraintes qui pesaient sur la zone des flancs se heurtait en particulier à l'opposition de la Norvège et de la Turquie dont une partie des territoires se trouvent précisément dans cette zone.

Les Russes faisaient également valoir, non sans raison, que l'application intégrale du Traité FCE et la disparition du Pacte de Varsovie s'étaient traduites par une asymétrie des forces en Europe. Pour Moscou le Traité FCE accordait à la Russie un quota d'ELT inférieur à celui de l'OTAN, cette disparité risquant de s'accroître en cas d'élargissement de l'Alliance. La position russe illustre assez bien la suspicion qui continue à régner à Moscou à

(44) L'hostilité russe avait été exprimée directement au Président américain par Boris Eltsine lors du sommet d'Helsinki en mars 1997.

(45) Jeffrey D. McCausland, « NATO and Russian Approaches to 'Adapting' the CFE Treaty », *op. cit.*

l'égard de l'OTAN même après la fin de la guerre froide et l'*Acte fondateur OTAN-Russie* du 27 mai 1997. L'élargissement de l'Alliance à l'Est, la campagne aérienne de l'OTAN contre la Serbie et la guerre en Tchétchénie n'ont certainement pas contribué à réduire cette suspicion. Mais, deux mois après la signature de l'*Acte fondateur*, le processus d'adaptation enregistrait une percée significative avec la définition des « *éléments fondamentaux* » d'un Traité adapté.

LE TRAITÉ ADAPTÉ :
PIERRE ANGULAIRE DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE
DE SÉCURITÉ EN EUROPE

Le 23 juillet 1997, les trente Etats parties au FCE annoncent un accord sur les « *éléments fondamentaux* » d'une adaptation du Traité. L'accord en question, qui s'inspire largement des propositions de l'OTAN auxquelles la Russie s'est ralliée, propose les modifications suivantes du Traité :

- abandons de la structure de coalition du Traité au profit de plafonds nationaux pour toutes les catégories d'ELT;
- les nouveaux plafonds nationaux ne devraient pas excéder les quotas d'ELT alloués à chaque Etat partie;
- les règles relatives aux ELT en stocks seront modifiées;
- des mesures de stabilisation pour prévenir des concentrations de forces s'imposent :
- les dispositions relatives aux déploiements temporaires devraient être clarifiées;
- une clause d'accession serait ajoutée au Traité adapté.

L'accord sur les « *éléments fondamentaux* », reflète le compromis auquel ont abouti les travaux du GCC, son contenu constituant le plus petit dénominateur commun entre les positions de l'OTAN et de la Russie. La négociation engagée au GCC de juillet 1997 à décembre 1999 a permis de traduire dans des dispositions précises et juridiquement contraignantes les idées générales définies dans le document sur les « *éléments fondamentaux* ». A la Conférence ministérielle de la CSCE d'Oslo (1998), les Etats parties ont exprimé leur volonté d'achever le processus d'adaptation du FCE au cours du Sommet de l'OSCE à Istanbul en novembre 1999. Le pari sera tenu puisque le 19 novembre 1999 l'accord d'adaptation du Traité FCE est signé dans la capitale turque par les représentants des trente Etats parties (46).

En attendant son entrée en vigueur, le nouveau Traité adapté qualifié de « *Pierre angulaire de la stabilité et de la sécurité en Europe* » (47) par ses pro-

(46) Le 30 mars 1999 le GCC a pu dégager un accord préliminaire entre les parties sur les grandes lignes d'un traité FCE adapté.

(47) Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord en session des ministres de la Défense, Bruxelles, 2 décembre 1999, Déclaration § 29.

moteurs est une composante essentielle de la nouvelle architecture de sécurité en Europe. Il contribue au renforcement de la stabilité par une plus grande transparence et constitue en soi une mesure de confiance majeure qui établit un ensemble de principes et de règles consensuelles régissant le statut des forces conventionnelles en Europe. Il n'en demeure pas moins un compromis fragile entre différentes conceptions de la sécurité du continent.

L'accord d'adaptation du Traité FCE est d'une lecture très complexe, truffé qu'il est de tableaux chiffrés, de renvois, d'exceptions et de protocoles complémentaires, le tout mâtiné d'un vocabulaire très technique propre à décourager bien des juristes. Il prévoit une diminution globale de 10 % des équipements militaires en Europe et surtout modifie certaines dispositions du Traité FCE de 1990. Des plafonds nationaux et territoriaux se substituent aux plafonds de coalitions alors que de nouvelles dispositions visent à renforcer le système de vérification.

De la structure de coalitions aux critères de limitation nationale et territoriale

Un résultat majeur auquel sont parvenus les négociateurs consiste à remplacer, comme le proposait l'OTAN, la structure de puissances coalisées du Traité FCE. Les plafonds ne sont plus établis en fonction de critère de bloc ou de groupes d'Etats mais de critères nationaux et territoriaux. La disparition de l'OPV et la perspective d'un élargissement de l'OTAN à la Hongrie, à la Pologne et à la Tchéquie (48) rendaient en effet caduque la logique de coalition sur laquelle reposait le Traité originel. L'Accord d'adaptation comporte une structure de plafonds nationaux et territoriaux plus contraignantes tout en laissant une souplesse suffisante pour permettre des déploiements liés aux manœuvres et exercices militaires et à la gestion efficace des crises. Pour les Etats parties situés dans la zone des flancs, les plafonds territoriaux et nationaux seront identiques. Ces plafonds constituent des limites infranchissables qui seraient réexaminées périodiquement tous les cinq ans à l'occasion des conférences d'examen du Traité.

Les plafonds nationaux retenus ne peuvent excéder ceux en vigueur pour le Traité originel, les niveaux cumulés sont même abaissés. Ainsi les dix-neuf Etats membres de l'OTAN voient leurs plafonds nationaux cumulés porté de 89 062 à 79 967 ELT dans le Traité adapté (49). Mais l'OTAN ne devra procéder à aucune réduction d'armements car en réalité il ne possédait que 64 091 ELT en 1999. La situation est encore plus éloquent pour les Etats-Unis qui voyaient leur plafond réduit de 40 % par rapport au Traité de 1990, soit de 13 088 à 7 582 ELT alors qu'ils n'en possédaient en

(48) Cet élargissement est effectif depuis le Sommet de l'Alliance à Washington en avril 1999.

(49) Pour les données chiffrés par pays voir le *Protocole sur les plafonds nationaux pour les armements et équipements conventionnels en Europe*, annexé à l'article 21 du Traité.

réalité que 3 465 en 1999 (50). En fait, seuls deux Etats membres de l'OTAN, la Grèce et la Turquie, se sont vus accorder de nouveaux plafonds supérieurs aux précédents, mais pour une seule catégorie d'ELT, les hélicoptères d'attaque (51). La fixation de plafonds théoriques inférieurs à ceux du Traité originel permettait de prévenir toute relance de la course aux armements en Europe.

Les plafonds territoriaux, qui remplacent l'ancienne division par zones définissent les quantités d'ELT terrestres que chaque Etat partie est autorisé à posséder sur son territoire, que ces ELT relèvent de ses forces armées ou des forces alliées stationnées (52). La Russie n'a pas obtenu que les limitations d'ELT s'étendent aux avions de combat et aux hélicoptères d'attaque, l'OTAN s'y étant opposée en arguant la difficulté de vérifier efficacement la localisation de ces engins très mobiles. On remarquera que certains grands pays comme la Russie voient leur territoire divisé en plusieurs unités territoriales ce qui leur impose de respecter des sous-plafonds territoriaux. Il est prévu des dépassements de plafonds territoriaux dans les situations nécessitant des opérations de maintien de la paix sous mandat de l'ONU ou de l'OSCE, ou pour les besoins de manœuvres militaires ou de gestion de crises. Cela visait notamment à répondre à la préoccupation russe exprimée dans la proposition de mars 1997.

Au cours des travaux du GCC, une vingtaine d'Etats avaient déclaré que leurs plafonds territoriaux étaient équivalents à leurs plafonds nationaux, ce qui leur interdisait en principe d'accueillir des forces étrangères à titre permanent sur leur territoire sauf à réduire en conséquences la quantité d'ELT détenue par leurs armées nationales (53). C'est notamment le cas de la Hongrie, de la Pologne et de la Tchéquie qui ne peuvent ainsi autoriser le stationnement permanent des forces de l'OTAN sur leur territoire. Mais, pour ces trois pays à l'instar des autres Etats parties, le Traité adapté autorise spécifiquement des déploiements temporaires de troupes. Ce déploiement n'étant pas comptabilisé, à l'instar des déploiements permanents dans le quota territorial, il est toutefois limité à 151 chars, 241 véhicules blindés et 140 pièces d'artillerie (54).

(50) Chiffres cités in Kees HOMAN, « The Adapted CFE Treaty; A Building Blocs for Cooperative Security in Europe », *Helsinki Monitor*, Vol. 11, n° 2, 2000, pp. 53-54.

(51) La Grèce voit porter son quota de 30 à 65 hélicoptères d'attaque et la Turquie de 103 à 130.

(52) On se reportera pour les données chiffrées par pays au *Protocole sur les plafonds territoriaux pour les armements et équipements conventionnels en Europe*, annexé à l'article 22 du Traité.

(53) On remarquera que les Etats-Unis et le Canada n'ont pas de plafonds territoriaux et se voient accorder le droit de répartir leur quota d'ELT dans les différentes unités territoriales de la zone ATTU avec l'accord des Etats d'accueil.

(54) Article 7.

Le renforcement du système de vérification et des mesures de stabilisation

A propos du système de vérification, les membres de l'OTAN souhaitent améliorer l'échange d'informations et modifier le système de quotas d'inspections que nécessitait la disparition de la structure de coalition du Traité. Si le Traité originel ne requérait des rapports annuels que sur la localisation en temps de paix des chars, des véhicules blindés et des pièces d'artillerie, le Traité adapté a étendu cette procédure à la localisation actuelle des ELT. Chaque partie devra en outre soumettre quatre rapports annuels détaillant le nombre et le déploiement territorial actuel de ses ELT terrestres. Les Russes – que l'offensive aérienne de l'OTAN contre la Serbie avait échaudés – obtiennent que ces rapports trimestriels concernent également les avions de combat et les hélicoptères (55). Autre changement notable, alors que le Traité originel requérait de chaque Etat partie qu'il autorise des inspections couvrant jusqu'à 15 % des objets à vérifier (sites ou unités disposant d'ELT), l'accord adapté a fixé le quota d'inspection par pays à 20 % des objets à vérifier. Enfin, le Traité adapté institue comme mesure de confiance, l'obligation des parties de notifier dans les cinq jours ouvrables toute augmentation d'ELT égale ou supérieure à 30 chars, 30 véhicules blindés, 10 pièces d'artillerie, 18 avions de combat ou hélicoptères d'attaque.

Le Traité adapté conservera certaines mesures de stabilisation portant notamment sur le stockage des équipements, la possession d'ELT par les forces paramilitaires et l'accroissement temporaire des niveaux d'ELT pour la zone des flancs. L'accord définit les mesures spécifiques concernant les équipements placés dans les sites de stockage qui ne peuvent en être retirés qu'après notification aux autres parties et à la condition d'y être de nouveau stockés après réparation ou maintenance. Le déploiement de véhicules blindés et d'hélicoptères de combat par les unités paramilitaires n'est pas soumis aux limitations du Traité. Mais, pour éviter que les Etats n'exploitent cette tolérance, il est stipulé qu'aucun Etat partie ne pourra déployer plus de 1 000 véhicules blindés dans ses forces paramilitaires (56). Les Etats doivent en outre notifier tout transfert d'ELT de leurs forces armées vers les unités chargées de la sécurité intérieure et échanger des informations sur la localisation, la quantité et le type d'équipements desdites unités paramilitaires. Enfin, la Russie obtient la satisfaction de sa demande d'une plus grande flexibilité à travers une redéfinition des limites géographiques de la zone des flancs et un accroissement du quota de véhicules blindés qui passe de 1 380 à 2 140. Mais, l'essentiel du régime des flancs issue de l'Accord de mai 1996 est maintenu.

(55) Les parties ne sont tenues de fournir des informations que sur le nombre d'avions de combat et d'hélicoptères déployés dans la zone ATTU et leur assignation par pays mais non leur localisation exacte.

(56) L'article 12 § 1^{er} précise que cette limitation est réduite à 600 pour la zone des flancs.

La volonté d'élargir l'accord aux autres Etats européens a aussi prévalu, comme nous l'avons vu dans le Document sur les éléments fondamentaux. L'article 18 du Traité FCE stipule que tout Etat membre de l'OSCE dont le territoire est situé dans la zone géographique comprise entre l'Atlantique et l'Oural peut adhérer au Traité. Le Traité adapté ouvre ainsi la possibilité pour d'autres Etats d'adhérer, permettant à termes d'étendre le Traité à tout l'espace OSCE. On rappellera qu'en octobre 1992, le *Groupe de Visegrad* a proposé que les Etats membres de l'OSCE non parties à l'accord FCE acceptent de déclarer le niveau actuel de leurs ELT, se soumettent au régime de vérification du Traité et bénéficient de l'échange d'informations qu'il a institué. Cette initiative n'a pas soulevé l'enthousiasme dans les pays concernés (57). Avec la fin de la guerre froide et de la structure de blocs, il devient nécessaire d'inclure dans le processus FCE des Etats neutres et non alignés militairement importants (Suède, Suisse, Autriche, Finlande, Yougoslavie) ainsi que les trois pays baltes (58). Reste à convaincre ces Etats que le Traité FCE contribue à renforcer leur sécurité.

CONCLUSION

Le Traité FCE prévoit que dans un délai de 40 mois suivant l'entrée en vigueur – soit en novembre 1995 – tout système d'armes excédant les limites définies devrait être détruit, déclassé ou reconverti selon un processus en trois phases (59) : moins 25 % au bout de 16 mois (septembre 1993), moins 60 % après 28 mois (septembre 1994) et moins 100 % après 40 mois. Tous les Etats parties, à l'exception de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Biélorussie, de la Russie et de l'Ukraine ont respecté ces différentes phases. On rappellera la polémique sur fond de guerre pour le Haut-Karabakh entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie à propos de violations réciproques du Traité FCE. Bakou avait en juillet 1998 accusé la Russie de violer le Traité FCE en transférant des ELT à l'Arménie tandis que cette dernière dénonçait l'Azerbaïdjan pour avoir dépassé les plafonds d'armements autorisés par le Traité (60). Quant à la Biélorussie, elle n'a pu respecter la troisième phase en invoquant au printemps 1995 des difficultés financières. Le GCC a décidé de prolonger pour ce pays la dernière phase de réduction à avril 1996, Minsk obtenant par ailleurs une assistance technique allemande et américaine pour compléter le processus de destruction des ELT en excès (61). La Russie et

(57) Voir John BORAWSKI et Bruce GEORGES, « The CSCE Forum for Security Cooperation », *Arms Control Today*, Vol. 23, N° 8, octobre 1993, pp. 13-14.

(58) L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie n'ont pas adhéré au Traité FCE, ni à l'accord de Tachkent de mai 1992 ne se considérant ni comme signataires originels ni comme des Etats successeurs de l'URSS.

(59) Article 8 § 4 A.

(60) Dans *Arms Control Reporter*, sheet 407.B.591, 1998.

(61) « Conventional Arms Control and European Security », *Adelphi Paper*, The IISS (Oxford University Press), n° 301, p. 21.

l'Ukraine (62) tout en respectant leurs quotas nationaux, ne remplissaient pas les conditions requises par l'article 5 du Traité relatives aux flancs. A ce propos, l'Agence américaine de contrôle des armements et du désarmement (US ACDA) a révélé dans un rapport l'ampleur des violations par la Russie de ses obligations à l'égard de l'accord FCE (63). L'importance du dispositif militaire déployé par Moscou en Tchétchénie n'a fait qu'aggraver la situation. A ce propos, des membres de l'Alliance atlantique ont également relevé que la Russie ne tenait pas ses engagements – conformément au Traité FCE et au Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité – d'une plus grande transparence concernant les forces et les armes qu'elle a déployées dans le Nord-Caucase (64).

L'application du Traité FCE de 1990 reste donc problématique avant même d'envisager l'entrée en vigueur de l'accord d'adaptation de 1999. L'Acte final du Sommet de l'OSCE d'Istanbul (novembre 1999) demandait aux parties de mettre tout en œuvre pour compléter les procédures de ratification afin que le Traité adapté entre en vigueur rapidement. L'entrée en vigueur du Traité adapté nécessite en effet la ratification par les trente Etats parties (65), mais au 31 septembre 2000 deux Etats seulement – la Biélorussie et l'Ukraine – avaient procédé à cette ratification. Quant aux Etats-Unis et à la Russie cela prendra peut-être quelques années encore. Du côté de Moscou, la situation n'est guère propice à la ratification par une Douma dominée par les communistes et peu disposée au compromis avec l'OTAN depuis les bombardements sur la Yougoslavie et les condamnations de la guerre en Tchétchénie. Les choses semblent aussi mal engagées à Washington avec la décision du président Clinton de conditionner la soumission du Traité au Sénat pour ratification au respect par la Russie des nouveaux plafonds d'ELT dans les flancs. Une position identique de la France qui, par la voix du président Chirac, a laissé entendre que la ratification du Traité adapté était tributaire de l'attitude des Russes dans le Nord-Caucase (66).

En dépit du fait qu'il est déjà dépassé, le Traité de 1990 restera pour un temps encore en application. C'est une situation peu commune ou un instrument en vigueur aura fait l'objet d'une réactualisation alors même que ledit

(62) La question des ELT appartenant aux forces de défense côtière et à l'infanterie de marine – sur fond de différend russo-ukrainien sur le partage de la Flotte de la mer Noire – resta pendant quelques années en suspens compromettant le respect par Kiev du Traité FCE.

(63) US ACDA, Rapport annuel (Washington DC), 7 juillet 1998. Les violations russes concernent : le refus de déclarer une unité militaire et ses ELT ; la désignation inappropriée comme ambulances de véhicules blindés ; le transfert apparent d'ELT à l'Arménie sans notifications ; le stationnement de forces sur le territoire d'Etats parties sans leur consentement ; l'absence de notification de véhicules blindés de commandement ; le refus d'accès de certains sites aux inspections ; et le non-respect des engagements de réduction pour l'infanterie navale et les gardes-côtes.

(64) Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord en session des ministres des Affaires étrangères, Bruxelles, 15 décembre 1999, Déclaration § 40.

(65) L'article 31 stipule que l'Accord d'adaptation entrera en vigueur dix jours après que les instruments de ratification auront été déposés par tous les Etats parties, après quoi le Traité n'existera que sous sa forme modifiée.

(66) « Jacques Chirac rappelle la Russie à ses engagements... », *Dépêche AFP*, 19 novembre 1999.

instrument n'est pas intégralement appliqué par toutes les parties. Un autre paradoxe concerne les trois nouveaux membres de l'OTAN (Hongrie, Pologne, Tchéquie) dont la situation est toujours régie par le Traité FCE de 1990, époque où ils faisaient encore partie de l'OPV. Des ambiguïtés que la Conférence d'examen du Traité FCE prévue en mai 2001 devra lever.

Liste des abréviations

ABM	Anti-Ballistic Missile Treaty
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency (US)
ATTU	Atlantic to Ural
CEI	Communauté des Etats indépendants
CFE	Conventional Forces in Europe
CSBM	Confidence and Security-Building Measures
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
ELT	Equipements limités par le Traité
FCE	Forces conventionnelles en Europe
FNI	Traité sur les forces nucléaires intermédiaires
GCC	Groupe consultatif commun
IISS	International Institute for Strategic Studies
MBFR	Mutual Balance Forces Reduction
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OPV	Organisation du Pacte de Varsovie
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OSCE	Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute