

INCERTITUDES STRATÉGIQUES EN EUROPE SEPTENTRIONALE : LES ETATS BALTES, L'OTAN ET LE TRAITÉ FCE

PAR

MATTHIEU CHILLAUD (*)

Depuis le recouvrement de leur indépendance en 1991, l'objectif des Etats baltes (1) est d'obtenir un maximum de garanties de sécurité militaire; l'OTAN apparaît, à cet égard, comme le vecteur de sécurité le plus crédible et surtout le plus dissuasif pour contenir l'attitude russe jugée à bien des égards beaucoup trop belliqueuse. Paradoxalement, la question du Traité FCE (2) est très rarement mise en avant pour expliquer les motivations de chaque acteur de la région. Pourtant, il s'agit certainement d'un des aspects les plus importants de la configuration stratégique de l'Europe septentrionale. La structure du traité, par ailleurs, est faite de telle façon que l'OTAN ne peut pas s'élargir aux Etats qui ne sont pas membres du régime FCE. Or, dans la précipitation des événements liés à la reconquête de leur souveraineté, les trois Etats baltes avaient décidé de ne pas participer au régime FCE.

Les avatars de leur régime dans la décennie 1990, greffés à un tropisme atlantique tous azimuts, ont manifestement induit, pour les trois Etats baltes, un certain nombre de confusions dans le choix de leurs options de sécurité.

AUX ORIGINES DU TRAITÉ FCE

Le Traité FCE, signé par tous les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie (excepté l'Albanie) le 10 novembre 1990 et entré en vigueur le 17 juillet 1992, structure le continent européen en quatre zones incluant *grosso modo* autant de pays appartenant au groupe Est qu'au groupe

(*) Matthieu Chillaud est chercheur à l'Institut européen de géoéconomie (IEG).

(1) Avant 1940, on parlait de « pays baltiques » pour désigner les quatre nouveaux Etats indépendants qu'étaient la Finlande, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Mais, du fait de l'attraction scandinave de la Finlande et de l'annexion par les Soviétiques de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, le vocabulaire français adopta, sans doute maladroitement, le qualificatif « balte » pour désigner ces trois États. Or, ce terme désigne, avant tout, le groupe ethnique dont sont issus les Lettons et les Lituaniens mais pas les Estoniens. Néanmoins, afin d'éviter toute confusion, on parlera de « Pays baltes » ou « États baltes » pour désigner ces trois pays.

(2) Le Traité FCE est appelé officiellement le traité sur les Forces armées en Europe. Toutefois, par souci de facilité (l'usage veut que le traité soit dénommé FCE), on continuera à utiliser l'expression « Traité FCE ».

Ouest (3). Il introduit une transparence et des limitations sans précédent dans le domaine des armements conventionnels lourds (chars, véhicules blindés de combat [VBC], pièces d'artillerie, avions de combat et hélicoptères d'attaque). L'entrée en vigueur du Traité FCE permit une réduction d'environ 40 % du potentiel militaire de l'ex-URSS.

La « technique de zonage », utilisée pour répartir les Eléments Limités par le Traité (ELT), fut choisie par les négociateurs afin de limiter les possibilités de déclenchement d'une offensive, aux moyens d'armes conventionnelles, de l'une quelconque des deux alliances dans les plaines européennes. Les zones furent emboîtées de façon à obtenir une symétrie des forces, de part et d'autre de la limite séparant les Etats du groupe Est et du groupe Ouest (4). Bien que non inscrite en tant que telle dans le traité, l'expression « zone des flancs » fut utilisée dès le début pour qualifier la « cinquième » zone dans laquelle les équipements militaires d'un certain nombre de pays, et en tout premier lieu l'URSS (puis la Russie) (5), étaient limités. Les dispositions restrictives sur les flancs (6) avaient été introduites, à la demande de la Norvège et de la Turquie, dans les dernières semaines de négociation du Traité FCE, afin de corriger les effets pervers du dispositif principal de limitations régionales de ce texte, conçu en mars 1989 : l'objectif était d'amener l'Union soviétique à retirer son potentiel militaire le plus loin possible de la ligne de front centre-européenne.

A peine le processus de ratification engagé par le Soviet suprême, l'application du Traité FCE se trouva interrompue par la dissolution du Parlement soviétique, bientôt suivie par celle de l'URSS elle-même. Un signataire essentiel du Traité ayant disparu, se posaient alors deux questions : le

(3) Les quatre zones sont les suivantes :

– zone 4-4 : à l'Ouest, la RFA, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ; à l'Est, la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie.

– zone 4-3 : la zone 4-4 à laquelle s'ajoutent à l'Ouest, le Danemark, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie ; à l'Est, les régions militaires soviétiques de la Baltique, de Biélorussie, des Carpates et de Kiev.

– zone 4-2 : la zone 4-3 à laquelle s'ajoutent, à l'Ouest, l'Espagne et le Portugal et, à l'Est, les régions militaires soviétiques de Moscou et de Volga-Oural.

– zone 4-1 : l'ensemble de la zone d'application du Traité (y compris les îles Canaries et les îles des Açores et de Madère), c'est-à-dire la zone 4-2, à laquelle s'ajoutent, à l'Ouest, l'Islande, la Norvège, la Grèce et la Turquie (dont une partie méridionale est exclue) et, à l'Est, les régions militaires soviétiques de Leningrad, du Caucase du Nord, de Transcaucasie, la Roumanie et la Bulgarie.

(4) Le principe de « zones emboîtées » signifie par exemple pour les chars, que si en zone 4-4 occidentale, il y a moins de 7 500 chars, le Danemark, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie peuvent en avoir plus de 2 800 (différence entre 10 300 et 7 500), à condition qu'il n'y en ait pas plus de 10 300 sur l'ensemble des territoires constituant la zone 4-3.

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

(6) Pour l'Alliance atlantique, la zone des flancs inclut la Turquie, la Grèce et la Norvège. Pour l'ancien bloc de l'Est, elle inclut la Roumanie, la Bulgarie, la Moldavie, l'Arménie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et une partie de la Russie et de l'Ukraine, tel qu'il est prévu par le Traité de Tachkent. En vertu de l'article V, la quantité totale d'équipements, en unités d'active, dont peuvent disposer les forces russes dans leur zone (régions militaires du Nord-Caucase et de Leningrad), ne peut excéder 700 chars, 1 280 pièces d'artillerie et 580 VBC.

Traité peut-il survivre en l'état ? faut-il recommencer des négociations pour tenir compte du contexte nouveau ? Après quelques semaines de débat, un consensus se dégagait à l'Ouest pour préserver le Traité tel quel et poursuivre son entrée en vigueur le plus vite possible. Pour que l'intégrité du Traité puisse rester viable, il fallait que les plafonds d'ensemble acceptés par l'URSS le fussent par les nouveaux États et fussent répartis entre eux à l'amiable, de façon que l'équilibre général des dispositions du texte ne soit pas modifié. En mai 1992, les anciennes républiques soviétiques – exceptés les trois États baltes – visées par le Traité (Russie, Ukraine, Biélorussie, Kazakhstan, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) concluaient à Tachkent un accord relatif à la répartition des dotations accordées à l'ancienne Union soviétique (7) (dans la zone des flancs et dans la zone 4-1). Une fois l'accord de Tachkent conclu, il devenait possible d'adapter les dispositions de FCE à la nouvelle situation, créée par la disparition de l'URSS. Cette adaptation prit la forme d'un « document final » adopté le 5 juin 1992 par une Conférence extraordinaire des États signataires, tenue à Oslo : ce texte précise les droits et obligations des nouveaux États issus de l'éclatement de l'URSS, sans pour autant modifier ceux des autres parties contractantes. Afin de parer à toute difficulté de ratification par les États successeurs de l'URSS, il fut décidé de faire entrer en vigueur les dispositions du Traité avant que toutes les ratifications nécessaires ne soient effectives (8).

Chronologie

3 novembre 1990	Accord de Budapest répartissant les ELT entre les anciens membres du Pacte de Varsovie.
10 novembre 1990	Signature du Traité FCE.
12 octobre 1991	Conclusion de « l'Arrangement sur la Baltique » entre les ambassadeurs américain et soviétique à la CSCE.
15 mai 1992	Signature du Traité de Tachkent.
5/6 juin 1992	Adoption, à Oslo, du « Document final », entre tous les États signataires du Traité FCE.
8 juillet 1992	La Douma ratifie le Traité FCE.
17 juillet 1992	Entrée en vigueur du Traité FCE.
Juillet 1995	Etude sur l'élargissement de l'OTAN, au terme de laquelle l'Alliance nie tout lien entre le processus d'élargissement et la modernisation du Traité.
15 au 21 mai 1996	Conférence de révision du Traité FCE.
19 novembre 1999	Conclusion du Traité FCE adapté lors de la conférence de l'OSCE à Istanbul.

(7) Cet accord devait faire suite à l'Accord de Budapest qui fixa les ELT entre les anciens membres du Pacte de Varsovie.

(8) Les 23 États signataires du Traité FCE ont signé, le 10 juillet 1992, un document sur l'application provisoire du Traité, à compter du 17 juillet. En effet, lors du Sommet d'Helsinki, les États avaient décidé de faire appel à l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités.

Le 9 novembre 1992, le Traité FCE entra en vigueur de façon définitive, tous les instruments de ratification ayant été remis aux Pays-Bas, dépositaires du traité.

LES ÉTATS BALTES ET LE FLANC NORD

Dès qu'ils ont recouvré leur indépendance, les États baltes ont tout d'abord cherché à faire pression sur les Soviétiques afin qu'ils retirassent leurs troupes encore stationnées sur leur territoire (9). Mais, rapidement, leur première crainte fut que le Traité FCE n'entraînât le maintien de ces troupes (10). Par suite, la non-participation à ce Traité était vue comme le meilleur moyen d'accélérer le processus de retrait des troupes « d'occupation ». La zone nord des flancs, dans la région militaire de Leningrad, constituait ensuite le second élément-clé de la politique de défense des trois États baltes. Ils suivaient avec attention l'évolution des mouvements de force à leurs frontières avec l'URSS, puis avec la Russie. En effet, jusqu'à la conclusion de l'Accord des flancs en 1996, Moscou ne respectait pas les plafonds imposés par le régime FCE dans la région militaire de Leningrad (11).

Les responsables baltes mésestimaient les intérêts stratégiques soviétiques/russes dans la région. Ceux-ci, en effet, n'avaient pas forcément traité aux seuls armements conventionnels ; la base d'entraînement pour les SNLE de Paldiski en Estonie et le site de défense anti-aérienne de Skrunde en Lettonie (12) étaient considérés par les Russes comme des éléments indispensables pour assurer leur sécurité. Le refus des États baltes d'adhérer au régime FCE n'eut donc qu'un impact marginal sur les intérêts russes dans la région balte. S'ils avaient adhéré au régime FCE, ils auraient obtenu, en outre, la possibilité de demander des inspections sur le territoire soviétique/russe, y compris sur leur propre territoire. Mais, le groupe Occidental s'abstint de pousser les États baltes à adhérer au régime FCE, car il souhaitait surtout que le Traité entrât en application dans les meilleurs délais. Or, une adhésion des États baltes au régime FCE aurait certainement ralenti le pro-

(9) Pour plus de détails sur cette question, cf. Hélène LE DEUNFF, « Le retrait des troupes russes des États baltes », *Arès*, vol. 15, n° 1, février 1996, pp. 51-61 ou encore Ben LOMBARDI, *Russian Troop Withdrawal from the Baltic Region*, Department of National Defence, Ottawa, avril 1994, 42 pages.

(10) Pour le Président lituanien Vytautas Landsbergis, la Lituanie ne demandait pas à accéder au Traité FCE car elle ne voulait pas légaliser la présence des troupes soviétiques sur son territoire : précision apportée par Richard Falkenrath, *Shaping Europe's Military Order. The Origin and Consequences of the CFE Treaty*, CSIA, Washington, 1995, 188 pages.

(11) Les limites imposées à l'URSS dans les flancs, sud et nord confondus, étaient de 4 700 chars, 6 000 pièces d'artillerie et 5 900 VBC. Puis, aux termes de l'Accord de Tachkent (15 mai 1992), la Russie ne pouvait concentrer dans la région militaire de Leningrad plus de 600 chars, 800 VBC et 400 pièces d'artillerie. Or, selon les estimations de l'IISS (*Military Balance*, 1993-1994, pp. 104-106), les Russes disposaient, en 1993, dans cette même région, de 1 600 chars, 1 900 VBC et 1 500 pièces d'artillerie.

(12) Plusieurs responsables occidentaux estimaient que le radar de Skrunde faisait partie du réseau de « grands radars à balayage électronique » destinés à la défense antimissile ; il s'agissait donc d'un radar du même type que celui de Krasnoïarsk, mais autorisé par le traité Anti Ballistic Missile (ABM). Cf. Jean-Christophe ROMER, « Les États baltes, entre Nord, Centre et Est », *Stratégique*, n° 55, 1992, p. 100.

cessus d'application du Traité. Leur accueil dans le groupe de l'Est aurait, en outre, nécessité une révision de l'Accord de Budapest (13).

De même, les Etats baltes auraient pu exiger le retrait des troupes russes dans la mesure où le Traité FCE stipule que des forces étrangères peuvent stationner sur le territoire d'un autre Etat seulement si celui-ci donne son accord exprès (14).

Mais, finalement, le problème fut résolu bilatéralement, entre les ambassadeurs soviétique, Oleg Grivnovsky, et américain, Lynn Hansen, à la CSCCE, le 12 octobre 1991. Aux termes du compromis, qualifié d'« arrangement sur la Baltique », les parties au traité « *reconnaissent qu'afin de préserver la souveraineté de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, la zone d'application du Traité FCE n'inclut pas les territoires de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie* »; en outre, les Soviétiques s'engagent à ce que leurs équipements et leurs troupes stationnés sur les territoires des Etats baltes soient assujettis aux dispositions du Traité (échanges d'informations, notifications, inspections et réductions); quant aux inspections des équipements soviétiques, elles ne pourront avoir lieu sans le « *consentement et la coopération* » des trois Etats baltes.

L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN ET LES CONSÉQUENCES SUR LE TRAITÉ FCE

La plupart des Etats postulant à l'Alliance étant membres du bloc de l'Est, donc soumis au régime FCE (exceptés les trois États baltes qui avaient préféré ne pas y participer), les études de l'OTAN portèrent sur les conséquences de l'élargissement dans les répartitions d'ELT, au sein des deux groupes d'Etat. En effet, la structure du Traité est faite de telle façon que l'élargissement de l'Alliance atlantique à un pays membre du groupe de l'Est ne peut être sans conséquences sur les plafonds de chaque groupe d'Etats parties. Or, si les Occidentaux étaient favorables à un élargissement de l'OTAN, ils ne souhaitaient évidemment pas diminuer leurs ELT proportionnellement au nombre des nouveaux arrivants.

Comme le Traité FCE impliquait une approche en termes d'alliances (OTAN *versus* Pacte de Varsovie), la question était donc de savoir si le fait de passer d'une alliance à l'autre avait des conséquences sur le nombre d'ELT attribué à chaque bloc. Pour le cas des Etats baltes, la situation était plus simple mais en même temps plus complexe : en effet, étant donné que le Traité FCE est un traité « fermé » (il ne prévoit pas la possibilité

(13) L'Accord de Budapest du 3 novembre 1990 répartit les ELT entre les anciens membres du Pacte de Varsovie. Si effectivement, les responsables baltes avaient choisi d'adhérer au régime FCE, alors l'Union soviétique aurait mécaniquement dû leur transférer une certaine partie de ses ELT.

(14) Traité FCE (article IV, § 5). Il n'est cependant pas sûr *a posteriori* que cette obligation juridique eût été suffisante pour obtenir le retrait des troupes russes.

d'une adhésion d'un Etat tiers), les trois Etats baltes ne peuvent pas adhérer au régime FCE et s'ils devaient adhérer à l'OTAN, ils ne seraient pas à l'origine d'une modification du nombre d'ELT du groupe de l'Est, mais obligeraient en toute logique le groupe de l'Ouest à augmenter le leur afin de respecter la symétrie avec l'Est. Pour l'OTAN, la question de son élargissement aux États de l'ancien Pacte de Varsovie, relevait donc d'une situation assez compliquée : comment s'élargir, sans pour autant baisser les ELT attribués à chaque membre de l'Alliance atlantique ?

Consciente des problèmes qu'entraînerait son élargissement à l'Est, notamment en termes d'ELT, l'OTAN présenta, en septembre 1995, sa position officielle sur la question – éventuelle – d'un lien entre son élargissement et la modernisation du Traité : si l'Alliance considère effectivement le Traité FCE comme « *la pierre angulaire de la sécurité européenne* », elle estime néanmoins que son élargissement ne peut être directement lié à une éventuelle modernisation du Traité, dans la mesure où elle n'est pas partie prenante au Traité (15). Les expressions « Etats parties » et « groupes d'Etats parties » sont, dans le corps même du Traité, utilisées de façon parallèle, mais en même temps indépendants : la première phrase du préambule donne la liste exhaustive de tous les Etats parties à FCE, soit 22 pays (il s'agit des Etats « *ayant signé le traité de Varsovie de 1955* » et, d'autre part, de ceux « *ayant signé le traité de Bruxelles de 1948 ou le traité de Washington de 1949 ou y ayant accédé* »); ensuite, l'article 2-1-A définit l'expression « groupe d'Etats parties », qui est utilisée pour désigner une certaine entité collective. Mais, en utilisant régulièrement le terme « États parties », le texte laisse des marges de manœuvre à chaque Etat (16). Par suite, l'Alliance atlantique a considéré que, sur le plan juridique, il n'existait aucune relation entre le processus d'élargissement et le Traité FCE. Ce raisonnement très « acrobatique » lui laissait les mains libres dans la poursuite de son processus d'élargissement et, concomitamment, permettait d'éviter d'accepter des revendications russes allant bien au-delà de ce que pouvaient accepter les Occidentaux (17).

LES ETATS BALTES ET LE PROCESSUS D'ADAPTATION DU TRAITÉ

Les Occidentaux devaient trouver un compromis pour que les Russes acceptent non seulement l'élargissement de l'OTAN, mais en plus, *le statu*

(15) « *L'OTAN, en tant que telle, n'est pas signataire du Traité FCE, ni signataire d'aucun autre accord de maîtrise des armements. Par conséquent, d'un point de vue juridique, l'élargissement de l'OTAN n'a, en soi, aucune incidence sur le traité.* »

(16) Jean-Marc LAVIEILLE, *Droit international du désarmement et de la maîtrise des armements*, L'Harmattan, Paris, 1997, 299 pages.

(17) La position de l'Alliance atlantique devait déboucher quelques années plus tard à une situation ubuesque : la Pologne, la Hongrie et la République tchèque adhèrent à l'OTAN mais sont toujours considérées comme des États, en termes d'ELT, appartenant au groupe de l'Est.

quo dans le nombre d'ELT attribué aux blocs de l'Ouest et de l'Est. Ils décidèrent donc de souscrire à un certain nombre de revendications russes sur une nécessaire refonte des ELT dans les flancs (18). Ce fut le sens de la proposition de l'OTAN du 20 septembre 1995, qui devait préfigurer l'accord des flancs. Ce plan proposait que certains districts administratifs russes (oblasts d'Astrakhan, de Novgograd, de Pskov, de Volgorod et de Vologda et l'oblast ukrainien d'Odessa) soient exclus de la zone sud des flancs. La Russie disposerait, dans ce cas, d'une zone plus petite mais assujettie aux mêmes limites quantitatives. Les Occidentaux craignaient que les Russes n'utilisassent la possibilité de se retirer du régime FCE en représailles de l'élargissement de l'Alliance atlantique (19). Par suite, la question principale était en fait de savoir s'il fallait garder une approche bilatérale (OTAN *versus* ex-Pacte de Varsovie) ou multilatérale, auquel cas la Conférence accueillerait des Etats souverains et non plus deux blocs. Si les Américains ne cachaient pas leur opposition à toute modification du Traité, ils estimaient, dans le même temps, qu'il était nécessaire d'adopter une attitude plus souple vis-à-vis de la Russie.

La Conférence de révision de mai 1996 et la conclusion de l'Accord sur les flancs

L'Accord sur les flancs rappelle que la Russie n'est pas autorisée à dépasser les plafonds dans la zone incriminée, mais donne trois ans (jusqu'au 31 mai 1999) à Moscou pour s'y conformer. En vertu de ce texte, plusieurs régions ne font plus partie de la zone des flancs (20); mais, bien que non assujetties aux limites prévues dans l'Accord sur les flancs, elles demeurent néanmoins soumises aux plafonds territoriaux globaux imposés par le traité FCE. Enfin, l'Accord sur les flancs impose des restrictions globales dans la zone initiale du flanc russe, en limitant à 1 800 le nombre de chars, à 3 700 celui des VBC et à 2 400 celui des pièces d'artillerie : c'est une façon de limiter le transfert d'ELT de la nouvelle zone vers l'ancienne.

(18) Depuis plusieurs mois, les Russes manifestaient déjà leur mécontentement au sujet des limites numériques imposées dans le flanc sud du pays. En 1993, le Président Eltsine envoya aux principaux dirigeants occidentaux une lettre dans laquelle il revendiquait la suppression des limites imposées par l'article 5. Il justifiait sa démarche au nom du « *changement fondamental de circonstances* » par rapport à celles qui prévalaient lors de la signature du Traité. Pour le Président russe, le traité FCE avait été conçu dans une logique de bloc à bloc. Or, le nouvel environnement géopolitique européen rendait *de facto* cette logique obsolète. En outre, l'évolution des menaces à la frontière méridionale russe (apparition de plusieurs foyers de conflits à proximité de la frontière, mais aussi sur son propre territoire; montée du séparatisme et du fondamentalisme et apparition d'éléments armés échappant au contrôle des autorités centrales) devait requérir un déploiement significatif des forces militaires dans le Nord-Caucase.

(19) Daniel VERNET, « Difficile examen d'entrée pour les candidats à l'Alliance atlantique », *Le Monde*, 25 mars 1995.

(20) L'Oblast d'Odessa, en Ukraine, celles de Volgorod et d'Astrakhan, dans le sud de la Russie, une portion orientale de la province de Rostov, également dans le sud; Kouchtchevskaya et l'oblast de Pskov, dans le nord de la Russie. Cf. Sarah WALKING, « CFE Treaty Final Cuts Completed; Progress Made on 'Flank' Dispute », *Arms Control Today*, décembre 1995-janvier 1996, p. 26.

Ainsi, les concentrations russes d'ELT dans les régions limitrophes de l'Ukraine, du Caucase, de la Turquie, des États baltes et des pays nordiques seront assujetties à certaines restrictions. En outre, les régions russes bordant la mer Noire (territoire de Krasnodar, portion occidentale de l'oblast de Rostov) et la mer Baltique (région militaire de Leningrad) restent dans la zone des flancs. Quelle que soit l'option retenue, précise l'Accord, le principe des négociations libres et celui du respect intégral de la souveraineté des États parties concernés doivent être scrupuleusement respectés. Ces dispositions renforcent celle prévue par l'article 4 du Traité lui-même, selon laquelle, dans le contexte du TFCE, un État partie ne peut pas faire stationner des forces armées sur le territoire d'un autre État partie sans la permission de ce dernier.

Les États baltes et l'Accord des flancs

L'Accord des flancs fut considéré par les trois États baltes comme un véritable « coup de poignard » de la part des Occidentaux. En effet, ces derniers autorisèrent les Russes à augmenter de 180 à 600 le nombre d'ELT dans l'oblast de Pskov (21), région bordant les frontières avec l'Estonie et la Lettonie.

En juillet 1998, les trois ministres des Affaires étrangères des États baltes rencontrèrent leur homologue allemand en Lituanie. Au terme du communiqué conjoint – le communiqué de Nyda (22) – les quatre ministres demandaient la conclusion, dans les meilleurs délais, d'un Traité FCE adapté, ouvert aux États tiers. En effet, l'Accord des flancs révélait le lourd handicap, pour les États baltes, d'être absent du régime FCE : ceux-ci n'avaient pas de prise directe pour pouvoir influencer sur les limites numériques imposées à la Russie dans la région militaire de Leningrad. Aussi en vinrent-ils à adopter une position plus conciliante, voire tout à fait favorable, vis-à-vis du Traité FCE (23), et ce, d'autant qu'ils voyaient de plus en plus dans le Traité, un instrument facilitant leur l'entrée dans l'Alliance atlantique, une sorte de « certificat de bonne conduite ».

(21) Nathalie NOUGAYREDE, « La Lituanie veut entrer dans l'OTAN pour échapper à la 'finlandisation' », *Le Monde*, 13 novembre 1996. On peut noter que c'est à partir de ce moment que les trois États baltes commencèrent à manifester un vif intérêt à l'égard de l'Europe de la défense. Voir à ce propos les déclarations du ministre estonien des Affaires étrangères : <http://www.vm.ee/eng/review/1996/96060309.html> (dernière consultation : avril 2001).

(22) Pour une version intégrale du communiqué de Nyda, se reporter au site du ministère lituanien des Affaires étrangères : <http://www.urm.lt/new/official/980715.htm> (dernière consultation avril 2001).

(23) Le 23 juin 1998, l'OTAN présenta à Vienne plusieurs propositions qui devaient préfigurer le Traité FCE adapté, parmi lesquelles la possibilité, pour des pays européens non membres du Traité FCE, de rejoindre son régime. Cette clause d'accession visait évidemment les États baltes.

La volonté de rejoindre l'OTAN se faisant de plus en plus pressante, ils demandèrent à adhérer au HLTF (24) et obtinrent une assistance technique polonaise et hongroise, en vue d'une éventuelle adhésion, à moyen terme.

A la faveur de la signature de la charte américano-balte (25), les trois États baltes relient la question FCE à celle de l'élargissement de l'OTAN. La première réunion de la commission de défense bilatérale américano-balte eut lieu le 8 juillet 1998 à Riga. Au terme du communiqué final, les États-Unis et les États baltes « (...) considèrent le traité FCE comme la pierre angulaire de la sécurité européenne et sont d'accord pour que le processus d'adaptation du Traité renforce la sécurité de tous les États européens » (26). L'année suivante, le ministre estonien des Affaires étrangères expliquait : « les plans de l'Estonie pour se préparer à l'adhésion à l'Alliance atlantique seront exposés dans les détails dans notre programme national annuel. Nous présenterons ce programme à l'OTAN en septembre. Sur un point connexe, nous aimerions souligner l'importance de la récente rencontre américano-balte d'experts FCE à Riga. L'évolution du Traité FCE a été examinée en détail. Nous espérons que des consultations similaires auront lieu dans le futur » (27).

LE TRAITÉ FCE ADAPTÉ

Le long processus d'adaptation du Traité FCE déboucha sur la conclusion d'un nouveau traité (28), lors du Sommet de l'OSCE à Istanbul, en novembre 1999.

Les principales dispositions du traité adapté

La structure de bloc à bloc de l'ancien Traité (OTAN/ex-Pacte de Varsovie) est remplacée par un schéma basé sur la participation individuelle de chaque État partie. Chacun d'entre eux se voit affecter :

(24) Afin de réfléchir à la meilleure position commune à adopter au sein de l'OTAN, l'Alliance avait décidé de créer, lors du Conseil de l'Atlantique-Nord à Halifax de mai 1986, le HLTF (*High Level Task Force*). Cette structure constituait un forum de discussions et de concertations entre les membres de l'OTAN, préalablement à toute négociation avec l'Est ; par la suite, elle continua à jouer une fonction de forum entre les États parties au régime FCE.

(25) La Charte américano-balte traduit l'engagement américain mesuré dans les États baltes. Elle institue seulement des mesures de coopération entre les États-Unis, d'une part, et les trois États baltes, d'autre part.

(26) Traduction de l'auteur : cf. le site du gouvernement letton, <http://www.mfa.gov.lv/eng/news/presrel/pr990504.htm> (dernière consultation : avril 2001).

(27) Traduction de l'auteur : cf. le site du ministère estonien des Affaires étrangères, <http://www.vm.ee/eng/pressreleases/speeches/1999/0716hart.htm> (dernière consultation : avril 2001).

(28) Cf. le site de l'OSCE : <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfeagree.htm> (dernière consultation : juin 2001).

– Un plafond national : il limite le nombre d'équipements que l'Etat peut détenir dans la zone d'application. Ce plafond correspond, dans le Traité adapté, à la transcription des niveaux maximaux de dotations existants dans le traité actuel;

– Un plafond territorial : il limite le nombre d'équipements terrestres pouvant être déployés sur le territoire de l'Etat, quelle que soit leur origine. Les plafonds territoriaux (29) sont destinés à remplacer le système actuel de limitations par zone, conçu pour prévenir toute accumulation déstabilisatrice des forces.

Le Traité adapté prévoit certaines mesures de souplesse : le recours à un mécanisme de révision des plafonds, la possibilité de dépasser les plafonds territoriaux à l'occasion d'exercices ou de déploiements temporaires notifiés et la non-prise en compte sous les plafonds territoriaux des ELT en transit ou engagés dans une opération de soutien de la paix, sous mandat. Ces plafonds sont élastiques dans la mesure où chaque Etat partie aura le droit de les réduire et de les augmenter à la seule condition qu'une baisse équivalente soit effectuée dans un ou plusieurs autres États parties.

Le régime de l'ancienne zone des flancs est, en outre, reconduit. Les États parties de la zone des flancs disposent de possibilités limitées de renforcement (pas de déploiements temporaires exceptionnels) et d'accroissements de leurs plafonds (ils ne pourront procéder à des échanges qu'entre eux).

Par ailleurs, deux protocoles sur la notification et l'échange d'informations et sur l'inspection sont adoptés à Istanbul. Le régime de transparence, basé sur la fourniture d'échanges annuels d'information exhaustifs et l'allocation de quotas d'inspections, est modifié dans le sens d'une plus grande transparence. Ces quotas d'inspections permettront de vérifier l'application des dispositions du Traité. Un régime d'inspection très détaillé est mis au point pour couvrir les cas de dépassement des plafonds territoriaux consécutifs à des déploiements temporaires et à des exercices entraînant un dépassement du plafond territorial.

En marge du processus de modernisation du Traité, de nombreux États parties prennent des engagements politiques liés à l'application du Traité. Ainsi, les trois nouveaux membres de l'OTAN s'engagent à ne pas faire usage de leur droit d'accroître leurs plafonds nationaux et territoriaux. La Russie, en outre, prend un engagement de retenue

(29) Conformément à ce que souhaitent les pays de l'OTAN, les équipements aériens ne sont pas pris en compte sous les plafonds territoriaux, comme l'auraient voulu les Russes. En effet, du fait de la très grande mobilité de ce type d'équipements, les procédures de vérification seraient trop difficiles. En outre, les alliés souhaitent la plus grande souplesse s'agissant de la mise en place des dispositifs d'attaque aérienne; les récentes opérations au Kosovo ont montré l'intérêt stratégique de cette composante.

pour le niveau de déploiement à Kaliningrad, qui ne se situe pas dans la zone des flancs (ce qu'auraient préféré les États baltes) et qui pourrait donc accueillir des concentrations considérables de matériel. Enfin, la Russie s'engage à abaisser ses stationnements en Géorgie et à fermer deux des quatre bases qu'elle a dans le Caucase, d'ici le 1^{er} juillet 2001. Moscou s'engage, en plus, à retirer, d'ici décembre 2001, l'intégralité de ses équipements situés en Moldavie. Enfin, les Russes annoncent leur intention de revenir au plus vite au respect des limites numériques imposées par l'« ancien » Traité dans les flancs, notamment en Tchétchénie.

L'Alliance atlantique a clairement conditionné la ratification du « nouveau » Traité FCE au respect, par les Russes, de la règle des flancs, issue de l'« ancien » Traité. Cette condition est donc préalable à toute ratification, par les Occidentaux, du Traité adapté. Or, à l'heure actuelle, les Russes ne semblent pas prêts à respecter les engagements pris à Istanbul.

Le Traité FCE adapté (30)



(30) Source : site Internet du ministère britannique des Affaires étrangères (<http://files.fco.gov.uk/info/briefs/cfetreaty.pdf>).

ADHÉRER AU TRAITÉ FCE :
ÉTAPE OBLIGATOIRE POUR POUVOIR ADHÉRER
À L'OTAN ?

Dès lors que le Traité adapté aura été ratifié, il est très probable que les pays postulant à l'OTAN demanderont à intégrer son régime. Ainsi, la Lituanie (31) a fait savoir qu'elle y adhérerait dès que le Traité adapté deviendra effectif. Pourtant, le fait d'être membre du régime FCE est sans rapport avec l'adhésion à l'OTAN (du moins selon la thèse occidentale, aussi contestable soit-elle, notamment pour les Russes), ce qui est encore plus vrai avec le Traité FCE adapté, étant donné qu'il supprime toute notion d'Alliance et de groupe et qu'il a vocation à s'ouvrir à tous les États membres de la zone ATTU (*Atlantic to the Ural*). La dimension émotionnelle de FCE semble donc encore dominer la politique de défense des trois États baltes : ceux-ci tendent à considérer le traité FCE comme une rente politique permettant de crédibiliser leur demande d'adhésion à l'Alliance atlantique ; l'adhésion au régime FCE apparaît ainsi à leurs yeux comme une étape nécessaire, si ce n'est indispensable, avant une intégration pleine et entière à l'OTAN.

Néanmoins, les États baltes craignent qu'une adhésion au Traité FCE ne pousse les Russes à demander leur rattachement au régime des flancs. Or, ils tendent à considérer qu'une inclusion dans ce statut amoindrirait l'intérêt qu'aurait l'Alliance atlantique à s'élargir à eux. Ils ne veulent pas se trouver dans la situation des Roumains, persuadés que le motif réel du refus de l'OTAN de s'élargir à leur pays était dû à la faiblesse de leurs équipements (leur territoire fait partie intégralement du régime des flancs) (32). En réalité, s'il est vrai qu'une intégration dans la zone des flancs limiterait leur faculté de renforcement temporaire exceptionnel, il n'en reste pas moins que, compte tenu du caractère modeste du format de leurs armées respectives, la gêne occasionnée par le régime des flancs ne serait que relative. Pour le secrétariat général de l'OTAN, les obligations pratiques liées à la participation au traité (que les États baltes soient intégrés dans le régime des flancs ou pas) ne seraient pas plus contraignantes que celles issues du Document de Vienne (33). Les ambitions des États baltes en matière de pla-

(31) Vilnius a mentionné dans son Plan d'adhésion à l'OTAN son souhait d'adhérer au Traité FCE adapté.

(32) Cette approche reste psychologique dans la mesure où l'Alliance atlantique reste ouverte à tous les pays, même s'ils appartiennent au régime des flancs ; d'ailleurs, l'appartenance de la Norvège au régime des flancs n'a jamais remis en cause son appartenance à l'OTAN. Entretien, en juillet 2000, avec un diplomate du ministère français des Affaires étrangères.

(33) Les mesures de confiance et de sécurité instituées par le Document de Stockholm (1986) ont été étouffées dans les Documents de Vienne, notamment celui signé en 1999. Ceux-ci prévoient un ensemble de mesures arrêtées par les cinquante-quatre États membres de l'OSCE, qui viennent à l'appui et en complément du régime de vérification du traité FCE. Les dispositions en matière de vérification prévoient notamment :

– un échange annuel d'informations global (cet échange concerne les informations relatives aux forces armées et à leur organisation, les systèmes d'armes, les équipements d'importance majeure et les déploie-

fonds étant modestes, ils ne devraient recevoir, *a priori*, qu'une seule inspection annuelle. Leurs obligations seraient donc très peu contraignantes. L'Estonie et la Lituanie, sur la base du Document de Vienne de 1999, ont d'ailleurs institué des mesures de confiance bilatérales avec la Russie sur le format du régime FCE.

En outre, depuis 1996 – date à laquelle les trois États baltes ont vu dans le Traité FCE un instrument de poids dans leurs relations avec la Russie –, les responsables des États baltes estiment que leur participation au traité FCE est un indice supplémentaire de leur volonté réelle d'apparaître comme des candidats sérieux et crédibles pour adhérer à l'Alliance atlantique. Mais, la candidature au régime FCE et celle à l'OTAN ne forment pas un paquet indivisible : s'il est souhaitable que les États baltes adhèrent au traité FCE adapté, ils ne doivent surtout pas continuer à lier cette question à celle de leur hypothétique adhésion à l'OTAN. En effet, le régime FCE est un reliquat de la Guerre froide ; sa logique de bloc à bloc en est la preuve. Or, le Traité adapté, qui a vocation à s'ouvrir à tous les États, de Vancouver à Vladivostok, laisse à sa marge toute notion d'alliance. Dissocier les deux dossiers constituerait, sans nul doute, un élément favorable à la mise en place d'une sécurité régionale.

Les scénarii envisageables

	<i>Les États baltes adhérant à l'OTAN</i>		<i>Les États baltes n'adhérant pas à l'OTAN</i>	
	<i>Le traité FCE actuel est toujours en vigueur</i>	<i>Le traité FCE adapté est en vigueur</i>	<i>Le traité FCE actuel est toujours en vigueur</i>	<i>Le traité FCE adapté est en vigueur</i>
<i>Possibilité ou non d'adhésion au régime FCE</i>	Très peu probable car, en dépit du discours officiel de l'OTAN (absence de lien entre alliance et adhésion au régime FCE), les Occidentaux refuseront d'abaisser leurs ELT afin de les transférer aux États baltes	Possible car le traité adapté exclut tout notion d'alliance	Impossible car le traité FCE est fermé	Possible car le traité adapté est ouvert

ments prévus, ainsi que la planification de la défense, les budgets militaires et le niveau des effectifs des pays);

- la vérification de type aléatoire de ces informations par des « visites inopinées » dans les unités concernées;

- des inspections des activités militaires notifiables;

- des visites d'observateurs dont le rôle consiste à acquérir l'assurance que les mesures ci-dessus ont bien été mises en œuvre.